



Senate

Sénat

CANADA



LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Rapport provisoire

Étude sur les politiques de sécurité
nationale et de défense du Canada

L'honorable Pamela Wallin, Présidente
L'honorable Roméo Dallaire, Vice-président

Comité sénatorial permanent de la
sécurité nationale et de la défense

Juin 2010

This document is available in English



(Travaux des comités - Sénat - 40^e législature, 3^e session)

Ce rapport et les délibérations du comité sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :

www.senate-senat.ca

Vous pouvez également obtenir des copies papier de ce document en communiquant avec la Direction des comités du Sénat, 1-800-267-7362, ou en écrivant à : defence@sen.parl.gc.ca.

Photos de la couverture fournies par Caméra de combat des Forces canadiennes

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Rapport provisoire

**Étude sur les politiques de sécurité
nationale et de défense du Canada**

L'honorable Pamela Wallin
Présidente

L'honorable Roméo Dallaire
Vice-président

**Comité sénatorial permanent de la
sécurité nationale et de la défense**

Juin 2010

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	i
REMERCIEMENTS	iii
ORDRE DE RENVOI.....	v
INTRODUCTION	1
LA RAISON DE NOTRE PRÉSENCE EN AFGHANISTAN	3
LA STRATÉGIE ANTI-INSURRECTIONNELLE.....	3
L'ÉQUIPE DE LIAISON ET DE MENTORAT OPÉRATIONNEL (ELMO)	4
L'ÉQUIPE DE LIAISON ET DE MENTORAT OPÉRATIONNEL DE POLICE (ELMOP)	7
VUE D'ENSEMBLE	9
LA SITUATION DANS LA RÉGION.....	15
ET MAINTENANT?	16
CONCLUSION ET RECOMMANDATION	25
ANNEXE A	27
ANNEXE B	31

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE 40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION (3 mars 2010 - ...)

L'honorable Pamela Wallin
Présidente

L'honorable Roméo Dallaire
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Tommy Banks
*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)
Joseph A. Day
Daniel Lang
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gérald J. Comeau)
Fabian Manning
Michael A. Meighen
Pierre Claude Nolin
Lucie Pépin

* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :
Les honorables sénateurs Cordy, Marshall, Martin, Mercer, Mitchell, Patterson, Segal et
Tkachuk

Greffier du comité :
Kevin Pittman

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*
Holly Porteous
Martin Auger

REMERCIEMENTS

Au nom du comité, je tiens à remercier tout spécialement Mark Fisher, mon conseiller principal en politiques, qui a réussi grâce à ses efforts inlassables à si bien résumer de nombreuses heures de témoignages en un rapport clair et concis, et ce dans les délais impartis.

Pamela Wallin
Sénatrice
Présidente, Comité de la sécurité nationale et de la défense

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 17 mars 2010 :

L'honorable sénateur Wallin propose, appuyée par l'honorable sénateur Raine,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à examiner les politiques de sécurité nationale et de défense du Canada, incluant, sans s'y limiter :

- a) la capacité de la Défense nationale à défendre et à protéger les intérêts, la population et le territoire du Canada, tant au Canada qu'à l'étranger, et sa capacité à éviter une urgence nationale ou une attaque et à y réagir;
- b) le rôle des Forces canadiennes en Afghanistan actuellement et après 2011;
- c) nos relations avec l'OTAN, le NORAD, l'ONU, d'autres organismes internationaux et avec nos alliés; le rôle et l'emploi des réservistes; l'efficacité de nos efforts humanitaires, à Haïti par exemple, et la Stratégie de défense Le Canada d'abord;
- d) les relations de travail entre les différentes agences chargées de la collecte de renseignements, de la sécurité, de la protection et de la défense, et la façon dont elles recueillent, coordonnent, analysent et diffusent l'information, et si ces activités pourraient être améliorées;
- e) les mécanismes mis en place pour examiner le rendement et les activités des différentes agences chargées de la sécurité, du renseignement, de la défense et de l'aide humanitaire;
- f) la sécurité de nos frontières et de nos infrastructures essentielles, ainsi que ses répercussions sur les consommateurs, les modes de transport, la sécurité aux frontières et les budgets;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus, ainsi que les travaux accomplis par le comité, à cet égard depuis le début de la première session de la trente-septième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité remette son rapport au Sénat le 16 juin 2011 au plus tard, et que le comité conserve tous les pouvoirs nécessaires pour informer le public de ses conclusions jusqu'à 90 jours après le dépôt du rapport définitif.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Gary W. O'Brien

Greffier du Sénat

INTRODUCTION

Le Parlement canadien a décidé en 2008 que la mission de combat du Canada dans la province de Kandahar devrait prendre fin en juillet 2011 et que toutes les troupes canadiennes devraient s'être retirées de cette province en décembre 2011 au plus tard¹. Nos alliés de l'OTAN multiplient cependant les démarches auprès du Canada pour le convaincre de rester en Afghanistan. Et maintenant que des députés de l'opposition se sont dits ouverts à une telle éventualité, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la mission canadienne en Afghanistan a déclaré officiellement « que l'heure est venue pour le Parlement d'amorcer des discussions sérieuses sur l'avenir de la mission canadienne dans ce pays² ».

Vu l'importance de la mission canadienne pour l'OTAN et pour l'avenir de l'Afghanistan, et les sacrifices faits par les Canadiens, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a étudié le rôle joué par les Forces canadiennes en Afghanistan jusqu'à présent, et celui qu'elles pourraient jouer après 2011.

Le comité a décidé de déposer un court rapport intérimaire portant d'abord sur la raison de la présence des Forces canadiennes en Afghanistan, le rôle qu'elles y ont joué et les choses qu'elles y ont accomplies, et ensuite sur les facteurs qui décideront de la forme que prendra la mission et sur la possibilité que les Forces canadiennes continuent de jouer un rôle dans ce pays après 2011.

L'engagement crucial et régulier du Canada en Afghanistan ne va pas prendre fin au retour de nos soldats. Même si on ne connaît pas tous les détails d'une éventuelle contribution du Canada en Afghanistan au-delà de 2011, il est certain que le Canada ne va pas renoncer du jour au lendemain à ses six grandes priorités en Afghanistan : sécurité, services essentiels, aide humanitaire, renforcement des institutions, réconciliation avec certains éléments parmi les insurgés et sécurité de la frontière avec le Pakistan³. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service correctionnel du Canada (SCC) fournissent de l'aide non militaire à l'Afghanistan.

Les Forces canadiennes sont intervenues en Afghanistan pour une raison très claire : la sécurité nationale du Canada et celle de l'Afghanistan. Elles y ont été expédiées à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, au cours desquels 2 976 personnes de 77 pays différents, dont 24 Canadiens, ont perdu la vie⁴. Les membres d'al-Qaïda responsables de ces attentats avaient été formés dans des camps d'instruction dirigés par

¹ *Débats de la Chambre des communes*, 2^e session, 39^e législature, numéro 053 du hansard, 25 février 2008, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=39&Ses=2&DocId=3296893&Language=F>.

² Premier Rapport du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, 17 juin 2010, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4627845&Mode=1&Parl=40&Ses=3&Language=F>.

³ Note d'information, « Six priorités du Canada en Afghanistan », L'engagement du Canada en Afghanistan, http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_05_07b.aspx?lang=fra&highlights file=&left menu en=&left menu fr=&mission=.

⁴ Ce nombre ne comprend pas les 19 pirates de l'air.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

les talibans en Afghanistan. L'OTAN, dont les États-Unis et le Canada sont parmi les membres fondateurs, avait alors posé un geste sans précédent en invoquant l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, suivant lequel une attaque contre l'une des parties au Traité est considérée comme une attaque contre toutes les parties, et celles-ci assisteront la partie attaquée en prenant les actions qui seront jugées nécessaires, en accord avec les autres parties⁵.

Comme l'a fait remarquer le brigadier-général (à la retraite) Don Mcnamara, du Conseil international du Canada : « Ce qu'il faut comprendre c'est que l'OTAN a déclaré que l'intervention en Afghanistan relève de l'article 5 de l'OTAN. Cela étant, le Canada était tenu de participer et cette obligation subsiste⁶. »

Les États-Unis n'ont pas demandé au départ l'intervention de l'OTAN en Afghanistan. Une Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) a d'abord été constituée sous l'égide des Nations Unies, plus tard les États-Unis, avec le Canada et d'autres partenaires, déclenchaient l'opération Enduring Freedom. L'OTAN a cependant pris le commandement de la FIAS en 2003, si bien que l'intervention en Afghanistan, menée avec l'accord des Nations Unies, est depuis une opération qui relève de sa responsabilité.

Appelé à participer à l'offensive initiale contre les talibans dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, un premier bataillon canadien de 850 soldats du Princess Patricia's Canadian Light Infantry a débarqué en février 2002 dans la province de Kandahar, dans le cadre de l'opération américaine Enduring Freedom. Après le retour de ces troupes au pays, d'autres unités canadiennes ont été envoyées à Kaboul pour y protéger les processus électoraux et démocratiques naissants. En 2005, les Forces canadiennes ont recommencé à déployer du personnel à Kandahar, et elles ont continué de le faire jusqu'en 2006. Depuis ce temps, elles tiennent tête aux talibans dans cette province⁷.

Le Canada, rappelons-le, n'est qu'une des 46 nations, qui ne sont pas toutes membres de l'OTAN, à participer à la vaste initiative internationale en Afghanistan. Les forces en présence varient de 93 000 soldats du côté américain, un nombre qui ne cesse de grandir⁸, et 9 500 du côté britannique, à 40 militaires mongoliens et 3 autrichiens. L'effectif canadien se compose actuellement de 2 830 soldats⁹. Mais, au-delà des chiffres, tous n'ont pas le même rôle. Il y a des pays dont les règles d'engagement sont différentes et souvent plus restrictives. Les Forces canadiennes, elles, sont concentrées dans l'une des deux ou trois provinces les plus dangereuses, celle de Kandahar, berceau des talibans.

⁵ Le Traité de l'Atlantique Nord, http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17120.htm.

⁶ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 26 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁷ « Groupe d'experts indépendants sur le rôle futur du Canada en Afghanistan », janvier 2008, p. 12.

⁸ Peter Blake et Mark Landler, « Setbacks Cloud US Plans to Get Out of Afghanistan », dans *The New York Times*, 14 juin 2010, <http://www.nytimes.com/2010/06/15/world/asia/15military.html?hp>.

⁹ « Troop Numbers and Contributions », site Web de la FIAS en Afghanistan, 7 juin 2010, <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php>.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

LA RAISON DE NOTRE PRÉSENCE EN AFGHANISTAN

La mission du Canada en Afghanistan, comme celle de l'OTAN, a évolué avec le temps, mais elle a toujours eu pour but premier d'empêcher que ce pays ne redevienne une terre d'asile pour les terroristes, et de le transformer en un État à part entière, capable de se gouverner et de se défendre lui-même.

Voilà pourquoi les pays alliés s'emploient à doter les Afghans de la capacité de se tenir debout et d'assurer la sécurité et la direction de leur jeune et fragile démocratie. Le rôle des Forces canadiennes à cet égard est le suivant :

- assurer la sécurité de l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) dans la province de Kandahar, afin qu'elle puisse poursuivre ses activités humanitaires et de développement;
- fournir une formation et un encadrement aux soldats de l'Armée nationale afghane (ANA) et aux policiers de la Police nationale afghane (PNA), avec le concours de l'Équipe de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO);
- mener des opérations de combat aux côtés des forces afghanes et autres dans la province de Kandahar.

LA STRATÉGIE ANTI-INSURRECTIONNELLE

Lourdement armés, les insurgés continuent de gêner, par la violence et l'intimidation, les efforts faits par la communauté internationale pour aider les Afghans à bâtir leur avenir. Dans le but de créer un climat plus sûr et plus stable favorisant le travail de développement et le renforcement des institutions, les Forces canadiennes ont pris l'initiative d'adapter aux circonstances locales les vieilles méthodes de lutte anti-insurrectionnelle. Selon le brigadier-général Vance, qui vient d'être nommé une seconde fois à la tête de la Force opérationnelle interarmées du Canada en Afghanistan, « les techniques de contre-insurrection visent à rétablir les tissus sociaux, politiques et économiques des collectivités, de façon à ce qu'elles se forment une résistance aux effets coercitifs de l'insurrection¹⁰ ».

Et de poursuivre ce témoin :

Dans un tel contexte, il faut des troupes plus nombreuses, qu'il s'agisse de forces militaires ou policières (une combinaison d'intervenants internationaux et locaux), pour assurer une présence suffisamment rassurante pour que les joueurs internationaux et nationaux veuillent entreprendre des activités de développement, et qu'on puisse ainsi rétablir le tissu économique du pays. À moins de se sentir en sécurité,

¹⁰ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

personne ne veut abandonner la quiétude de son refuge ou même s'engager dans des processus de réadaptation¹¹.

Jusqu'à tout récemment, les Forces canadiennes ont été en grande partie laissées à elles-mêmes dans la province de Kandahar. Depuis que des milliers d'Américains, par suite de l'ordre donné par le président Obama de gonfler les effectifs, ont déferlé dans la province pour y épauler les quelque 3 000 soldats canadiens et 12 000 soldats afghans déjà sur place¹², la situation a changé du tout au tout, ont fait savoir bon nombre d'observateurs qui se trouvent actuellement ou qui sont allés en Afghanistan, et le gouvernement Afghan est plus coopératif, malgré ce que racontent certains rapports pessimistes. Le général Walt Natynczyk, Chef d'état-major de la Défense, a parlé des succès de la stratégie anti-insurrectionnelle observés à Kandahar.

À la même époque l'an dernier, cinq agglomérations étaient sous la surveillance de nos troupes. Ce chiffre est maintenant passé à 30. Les soldats sont dispersés dans les villages, où ils assurent la protection des Afghans et nouent des liens avec les unités afghanes, si bien que quand les talibans reviennent pour tenter d'intimider la population locale, ils sont gênés par la présence de l'OTAN et des unités canadiennes, américaines et autres¹³.

Le colonel Gregory D. Burt, maintenant directeur de l'Analyse de la sécurité future à la Défense nationale, a décrit les avantages sur le plan de la sécurité d'une présence locale soutenue, y compris d'avoir des membres des forces de sécurité qui vivent dans les villages :

Les gens nous montrent où se trouvent les IED. Nous en trouvons plus de 80 p. 100 avant qu'ils n'explorent. C'est une proportion très élevée. Vivre parmi les gens crée le sentiment de sécurité nécessaire¹⁴.

L'ÉQUIPE DE LIAISON ET DE MENTORAT OPÉRATIONNEL (ELMO)

Le sort d'un Afghanistan indépendant et autosuffisant sera lié à la capacité de cet état d'assurer sa propre sécurité. Voilà pourquoi les Forces canadiennes se sont engagées à fond dans la formation et l'encadrement de l'Armée nationale afghane (ANA) et, dans une moindre mesure, de la Police nationale afghane (PNA). L'Équipe de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO), une unité regroupant près de 200 militaires, s'occupe de cet aspect de la mission auprès de l'Armée afghane, tandis que l'Équipe de liaison et de

¹¹ *Ibid.*

¹² Ben Farmer, « NATO to launch surge against Taliban in Kandahar », dans *The Telegraph*, 30 mars 2010, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/7538510/Nato-to-launch-surge-against-Taliban-in-Kandahar.html>.

¹³ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 7 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

¹⁴ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 4, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_aid=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

mentorat opérationnel de police (ELMOP), moins nombreuse, joue le même rôle auprès de la Police afghane.

L'ELMO canadienne offre des services de mentorat à la 1^{re} Brigade du 205^e Corps de l'Armée nationale afghane, qui comprend cinq bataillons ou kandaks composés chacun de 600 soldats, pour un total de près de 3 000 soldats afghans. Elle sert aussi d'intermédiaire entre l'Armée nationale afghane et la composante de la FIAS dans la province de Kandahar, en l'occurrence la Force opérationnelle interarmées du Canada en Afghanistan.

L'ELMO se divise en pratique en plus petites unités du même nom, affectées à différents endroits à des fins différentes. Le site Web de la FIAS fait état de 143 de ces unités déjà à l'œuvre en Afghanistan, auxquelles 12 autres viendront s'ajouter au cours des prochains mois, de sorte qu'il en manquera encore une douzaine pour former l'ensemble des 134 000 membres de l'Armée nationale afghane d'ici octobre 2010¹⁵. Six de ces équipes appartiennent au Canada, qui compte également une Équipe de liaison et de mentorat opérationnel de police (ELMOP) dont les membres, des spécialistes des armes de combat et de la police militaire, forment et encadrent les agents de la PNA¹⁶.

Précisons que, même si pour certains les deux termes sont interchangeable, il y a une différence entre formation et mentorat. La formation, comme l'a expliqué le colonel Burt, se fait « dans la zone sécurisée », dans la sécurité relative d'une enceinte surveillée, alors que le mentorat se pratique sur le terrain, aux côtés des Forces afghanes « dans la zone dangereuse », pendant que se déroulent les combats¹⁷. L'ELMO ainsi que l'ELMOP travaillent toutes deux à l'extérieur du périmètre protégé.

Le major-général Mike Ward, directeur général du perfectionnement et de la formation de la police au sein de la Mission d'instruction de l'OTAN en Afghanistan, a fourni quelques explications sur la politique observée par l'ELMO et l'ELMOP :

La devise cliché est « pour, avec et par ». Au début, on peut faire le travail nous-mêmes pour montrer aux Afghans comment les choses se passent [...] Cependant, on en vient progressivement à travailler avec eux, côte à côte, et, à la fin, ce sont les Afghans qui font tout et nous, nous les assistons et les conseillons¹⁸.

¹⁵ Fiche de renseignements : Équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) de l'OTAN, juin 2010, <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets-june/June%202010-Fact%20Sheet%20OMLT.pdf>.

¹⁶ « Les équipes de liaison et de mentorat opérationnel », site Web du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, <http://www.cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/ops/fs-fr/omlt-fra.asp>.

¹⁷ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n^o 4*, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_aid=76.

¹⁸ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n^o 4*, 10 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Le colonel Burt, qui a commandé l'ELMO canadienne en 2009, a comparé le travail des membres de cette équipe à celui de « l'entraîneur au hockey qui essaie de demeurer du côté du banc, mais qui, parfois, doit aller sur la glace ». Il a ajouté :

N'oubliez pas que le gars sur le terrain ne doit pas prendre les commandes de la situation. S'il y a échange de tirs, mon officier - sous-officier ou soldat, dans certains cas -, en passant par un interprète, devra dire au type qui commande qu'il voudra peut-être déplacer le fusil-mitrailleur sous les tirs mêmes, mais sans prendre les commandes de la situation. Ça s'est révélé être un rôle difficile pour nos gars¹⁹.

Le colonel Burt est fier des succès remportés par l'ELMO auprès de la 1^{re} Brigade du 205^e Corps de l'ANA. « J'avais accueilli une équipe de formation intégrée américaine avec un *kandak* de plus », a-t-il indiqué. « Nous lui avons montré comment les Canadiens procèdent. Je me suis assuré qu'elle apprenait les mêmes choses que nous. Il s'agit de la brigade 1-205, et nous en sommes fiers²⁰. » Quand on lui a demandé si une unité de formation canadienne pourrait poursuivre son travail de formation à Kandahar après le retrait des troupes canadiennes, le colonel Burt a comparé l'ELMO à un rémora, ce petit poisson qui mange les restes lorsque le requin s'alimente. « En l'absence de la grosse machine canadienne, a-t-il dit, nous sommes presque laissés à nous-mêmes. » Les Américains pourraient nous fournir le soutien nécessaire au chapitre de l'artillerie, des communications, du transport par hélicoptère et des soins médicaux, mais il y aurait une facture à régler. En outre, selon ce témoin, « l'aide médicale que nous avons au Canada n'a pas d'égale » et il aimerait bien garder ses techniciens médicaux canadiens à ses côtés²¹.

Quant à savoir si l'ANA sera prête à prendre la relève en février 2011, le colonel Burt a dit que non. Le sera-t-elle dans cinq ans, compte tenu du nombre de soldats canadiens affectés à l'ELMO? « Voilà une très bonne question, a répondu le colonel Burt. Je ne peux y répondre²². »

Le brigadier-général Vance a cependant affirmé que « la participation de la communauté internationale à la construction de l'Armée nationale afghane sera jugée par les historiens comme une grande réussite ». Commentant le travail accompli par le Canada avec la 1^{re} Brigade du 205^e Corps de l'ANA, il a déclaré :

[...] une brigade de Kandahar qui n'avait qu'un seul bataillon pouvant être qualifié d'opérationnel a largement atteint aujourd'hui le jalon de capacité le plus élevé qu'on lui avait fixé comme objectif.

¹⁹ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 4*, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Deux de ses bataillons se trouvent au jalon de capacité 1, et d'autres bataillons sont sur le point d'y arriver²³.

L'ÉQUIPE DE LIAISON ET DE MENTORAT OPÉRATIONNEL DE POLICE (ELMOP)

La situation est moins reluisante du côté de la Police nationale afghane. Voici ce qu'a répondu le major-général Mike Ward, quand on lui a demandé de dresser un portrait de la situation quand la FIAS a commencé à former la police afghane :

Je vais essayer de ne pas remonter à Genghis Khan, même si nous n'avons pas forcément fait beaucoup de progrès par rapport au modèle de l'époque. L'histoire récente de l'Afghanistan a été tellement bouleversée que le maintien de l'ordre a suivi de nombreux modèles différents, sans aucune cohérence, jusqu'à l'adoption toute récente, vers 2002, d'une approche sur laquelle nous continuons de travailler²⁴.

Pour le brigadier-général Vance, il est plus facile de former un soldat d'infanterie qu'un agent de police, et il explique :

La tâche était peut-être beaucoup plus considérable qu'on l'avait cru à l'origine. L'institution était en piteux état, y compris le moral des policiers, qui est un facteur vital. À de nombreux endroits au pays, ce sont des moudjahidines qui portent l'uniforme. La police est encore imprégnée des vestiges de la vieille structure des seigneurs de guerre²⁵.

Ce phénomène que nous appelons corruption (qui fait partie de la vie des Afghans depuis des siècles) est très répandu en Afghanistan et dans la PNA. Le plus affligeant, au dire du major-général Ward, c'est que « les entrevues de policiers réalisées sur le terrain nous indiquent qu'ils ne sont pas en mesure de répondre à une simple question du genre : " Comprenez-vous votre mission? " La plupart d'entre eux ignorent ce que dit leur description de fonction²⁶. »

Il y a aussi un taux d'attrition très élevé, a expliqué le major-général Ward, principalement au sein de la police chargée de l'ordre civil, composée de « policiers très

²³ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 3*, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/03eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

²⁴ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 4*, 10 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

²⁵ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 3*, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/03eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

²⁶ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 4*, 10 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

qualifiés et instruits, la crème de la crème en matière de forces de maintien de l'ordre, si bien qu'ils sont en opération 95 p. 100 du temps²⁷ ». Selon ce témoin :

Beaucoup de ces policiers ont déclaré que, même s'ils se sentent fiers de servir leur pays, il leur faut un temps d'arrêt et pouvoir mener une vie un peu plus prévisible. Il arrive un temps où les familles ont besoin d'eux, à la maison. C'est ainsi que le taux de départs au sein de la police chargée de l'ordre civil a atteint des sommets inquiétants avec 75 à 80 p. 100²⁸.

Il existe aussi une autre cause d'attrition : les décès au travail. Le major-général Ward a indiqué que 700 policiers avaient été tués dans l'exercice de leurs fonctions en 2009. C'est deux fois et demie plus que de membres de l'ANA et cinq fois plus que de soldats de la coalition.

Au début, on avait l'habitude de déployer les nouveaux policiers embauchés, et de les former par la suite. Maintenant, c'est tout le contraire : on les forme avant de les déployer. D'ailleurs, on a formé quatre fois plus d'agents de la Police nationale afghane au cours de la dernière année, selon le général Stanley McChrystal, commandant de la FIAS, qui a ajouté qu'il y a à peine un an, très peu de policiers recevaient une formation²⁹.

Malgré ces problèmes, le major-général Ward a louangé la PNA :

Nous avons connu une vague d'attentats spectaculaires à Kaboul ces derniers mois et tous ont été interceptés par des policiers de la PNA qui ont fait preuve d'un incroyable courage en mettant leur vie en danger, comme ce brigadier-général qui est parvenu, à mains nues, à immobiliser un kamikaze. On voit maintenant quotidiennement des policiers qui interceptent des kamikazes et les empêchent d'effectuer leur mission³⁰.

Le major-général Ward croit également que, le taux de recrutement étant maintenant à la hausse, en raison des salaires plus élevés qui sont offerts aux policiers, l'OTAN pourra atteindre son objectif de porter l'effectif de la Police nationale afghane de 96 000 policiers à 134 000 d'ici octobre 2011, pourvu qu'on réduise le nombre de départs³¹.

D'après ce dernier, il existe une trentaine de centres de formation répartis sur le territoire afghan qui offrent une formation à l'intérieur d'une enceinte relativement sûre. « Il n'y a

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ John D Banusiewicz, « Gen. McChrystal Assesses Past Year, Looks Ahead », American Forces Press Service, <http://www.isaf.nato.int/article/news/gen.-mcchrystal-assesses-past-year-looks-ahead.html>.

³⁰ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 4, 10 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

³¹ *Ibid.*

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

que très peu de policiers civils non afghans qui sortent du périmètre de sécurité », a-t-il mentionné, avant d'ajouter :

Il y en a effectivement et, partout en Afghanistan, il faudrait avoir plus de policiers instructeurs venant de pays membres de l'OTAN. Nous avons besoin de leur professionnalisme et du modèle de comportement qu'ils représentent tant dans les écoles de police de la PNA que sur le terrain. Nous pouvons toujours accomplir le meilleur travail dont nous sommes capables dans l'enceinte des écoles, mais si nous ne mettons pas les policiers afghans en contact avec un collègue qui leur serve de modèle de comportement pour les aider à patrouiller la collectivité et à rencontrer la population locale...

Le sénateur Meighen : Ça me rappelle l'ELMOP, l'Équipe de liaison et de mentorat opérationnel de la police.

Major-général Ward : C'est tout à fait ce modèle. Nos ELMOP ont obtenu d'excellents résultats à Kandahar. Nous voulons en avoir davantage³².

VUE D'ENSEMBLE

L'ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan, Christopher Alexander, entrevoit l'avenir de l'Afghanistan avec optimisme.

L'activité économique a repris. On s'affaire partout dans les villes et l'intervention de la communauté internationale a insufflé un dynamisme sans précédent au cours des dix dernières années³³.

Cela étant dit, et même si des institutions telles que le ministère de la Défense ont connu des progrès considérables, les témoins s'entendent généralement pour dire qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. La plupart ont souligné l'importance de renforcer les capacités des institutions pour le succès de la mission de la FIAS.

Dans une communication par satellite, le brigadier-général (à la retraite) Serge Labbé, adjoint au haut représentant civil de l'OTAN et le deuxième à avoir dirigé l'ancienne Équipe consultative stratégique constituée par le général Rick Hillier pour conseiller les ministères du gouvernement afghan, a fait savoir au comité que pour la majorité des fonctionnaires afghans, la professionnalisation demeure une perspective très éloignée :

³² *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 4*, 10 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

³³ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 14 juin 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/04eva-e.htm?Language=E&Parl=40&Ses=3&comm_id=76. [traduction]

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

[...] la plus grande difficulté dans ce pays réside dans l'incapacité d'agir. Par exemple, il y a à Kaboul et ailleurs au pays 320 000 fonctionnaires qui ne forment pas vraiment une fonction publique.

C'est une dimension fondamentale de la capacité d'agir du gouvernement en place : il faut qu'il puisse assumer les responsabilités qui lui reviennent à tous les niveaux, ici, à Kaboul. Tout de même, particulièrement au niveau sous-national, au niveau provincial et au niveau des districts, il n'y a pratiquement pas de capacité.

C'est ce que nous constatons à Marjah, par exemple, où nous devons faire venir des spécialistes et former des gens en mode d'urgence afin de pouvoir les installer à Marjah, dans le centre du district, pour qu'ils puissent assumer leurs responsabilités, mais ce n'est pas la situation idéale³⁴.

Abordant ce point à son tour, le brigadier-général Vance a expliqué au comité que tous les efforts de reconstruction des Forces de sécurité nationale afghanes accomplis par le Canada auront été inutiles si l'Afghanistan est incapable d'utiliser celles-ci efficacement :

Il faut établir des ponts entre le pouvoir afghan et les forces de sécurité. Tous les ministères du gouvernement manquent de capacités; toutefois, ils souhaitent ou désirent s'améliorer. Les cols blancs en Afghanistan, ceux qui sont capables de transformer des idées en action, ont été tués ou ont quitté le pays. Il y a d'excellents ministres qui veulent faire mieux, mais les leviers, les rapports avec les forces de l'ordre restent très tendus. La communauté internationale peut les aider à cet égard en les aidant à reprendre les choses en main³⁵.

Selon le major-général Mike Ward, l'appareil judiciaire constitue le « maillon faible » de la chaîne d'institutions nationales : « La justice, la règle de droit, n'est pas bien étayée. Les juges et les procureurs sont mal rémunérés, d'où le risque de corruption qui est excessivement élevé. De plus, les juges et les procureurs font l'objet de sérieuses menaces. C'est quasiment une situation sans espoir³⁶. »

La FIAS s'est surtout employée jusqu'à présent à bâtir la capacité de gouvernance dans le secteur de la sécurité – le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et la

³⁴ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 4*, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=.

³⁵ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 3*, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/03eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

³⁶ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, *fascicule n° 4*, 10 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Direction de la sécurité nationale (le service de renseignement afghan). Dans les autres ministères, les progrès tiennent essentiellement à la personnalité et aux qualités de chef des ministres. À cet égard, le colonel (à la retraite) Mike Capstick a parlé de son étroite collaboration avec le ministère des Mines et le brigadier-général (à la retraite) Labbé, des réalisations du ministère du Relèvement et du Développement rural. Ce dernier a cependant fait remarquer que même si le ministère du Relèvement et du Développement rural est bien dirigé et qu'il est probablement le « meilleur ministère [...] de l'administration gouvernementale », faute de savoir-faire, cette organisation de 600 employés se trouve essentiellement dirigée par une cinquantaine de sous-traitants étrangers et afghans³⁷.

Nombre de témoins ont dit regretter que la stratégie utilisée pour remettre en état les Forces de sécurité nationale afghanes n'ait pas été appliquée à la réforme d'autres secteurs de la fonction publique afghane. Notant, par exemple, les investissements « considérables » effectués pour s'assurer que les ministères de la Défense et de l'Intérieur et la Direction nationale de la sécurité puissent entreprendre leurs opérations et fonctionner correctement à l'intérieur d'une administration gouvernementale, le brigadier-général (à la retraite) Labbé a déploré le manque de « collaboration civile cohérente du même genre dans les autres ministères ». Il a invité le Canada à jouer un rôle de premier plan en ce qui a trait au renforcement de la gouvernance en Afghanistan en mettant à contribution un de ses centres d'excellence, l'École de la fonction publique du Canada, pour la formation et le perfectionnement professionnel des fonctionnaires afghans, en collaboration avec la Commission de la fonction publique d'Afghanistan et l'Institut de la fonction publique d'Afghanistan³⁸.

Selon le brigadier-général (à la retraite) Labbé, le manque de capacités sur le terrain n'aide pas la cause du gouvernement afghan. Pour convaincre les Afghans que des progrès ont été réalisés, il faut aider le gouvernement national afghan à se doter d'une capacité de communication stratégique. Décrivant le Centre d'information et des médias du gouvernement afghan comme un héritage durable de l'Équipe de consultation stratégique, le brigadier-général a dit qu'il « serait merveilleux de faire venir quelques spécialistes canadiens en communications stratégiques pour faciliter les activités de ce centre, renforcer sa capacité et organiser des cours pour les jeunes Afghans talentueux qui deviendraient ensuite les porte-parole des ministères³⁹ ».

Mettant en relief l'esprit d'entreprise des Afghans et « le boom immobilier afghan, dans le chantier de construction qu'est devenu Kaboul », le colonel (à la retraite) Capstick, directeur pour l'Afghanistan du Peace Dividend Trust, a dit avoir constaté de nombreux signes encourageants dans la nouvelle économie locale. Pour démontrer les progrès économiques survenus en Afghanistan, il a brandi son Blackberry. « En 2005, a-t-il indiqué, il y avait deux entreprises de cellulaires et la pénétration du marché était très faible. En ce moment, je tiens un Blackberry fait par Roshan, une entreprise établie à

³⁷ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 4, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Kaboul, qui me permet d'avoir accès à mes courriels, même dans les rues de Londres. » Autre signe de modernité en Afghanistan : les lecteurs de code à barres dans certains supermarchés de Kaboul⁴⁰.

Le colonel (à la retraite) Capstick trouve que l'Afghanistan représente un potentiel inexploité pour la communauté internationale. « Une partie du problème qui se présente pour les Afghans, c'est que la communauté internationale entre dans leurs bulles de sécurité physique, a-t-il expliqué, [...] les entreprises internationales ne peuvent pas partir et les entreprises afghanes ne peuvent pas entrer... » Selon lui, une fois que son organisation fait part des demandes internationales aux entreprises afghanes, celles-ci s'empressent d'y répondre⁴¹.

Comme d'autres témoins, le colonel (à la retraite) Capstick a cependant parlé des difficultés importantes auxquelles se heurte le développement économique. Précisant que la sécurité est une préoccupation de tous les instants pour les entrepreneurs afghans, il a dit que la faiblesse du cadre juridique et réglementaire constitue également une préoccupation majeure.

[U]ne des plus grandes critiques que nous entendons quotidiennement de la part des entreprises afghanes concerne la structure gouvernementale pour les entreprises – les lois, les règles et leur application. Beaucoup de travail reste à faire dans ce domaine. L'économie a toujours été dépendante de l'aide, ou c'était le cas avant l'invasion soviétique. Surtout durant l'ère soviétique, elle se caractérisait par des industries gérées par l'État et par une bureaucratie énorme et encombrante. Étant donné que l'économie se réoriente vers le secteur privé, les lois sont un vrai fouillis. Les lois et les règles sont mal rédigées et sont appliquées de manière irrégulière. Il est souvent plus honorable de violer les lois que de les respecter⁴².

Le colonel (à la retraite) Capstick a mentionné dans son témoignage que son organisation travaille beaucoup avec les équipes provinciales de reconstruction canadienne et britannique. Craignant que le retrait des troupes canadiennes ne mette en péril la prestation d'aide économique et d'aide au développement, le lieutenant-général (à la retraite) George Macdonald, ancien commandant adjoint du NORAD, a prié le Canada de conserver en Afghanistan suffisamment de personnel militaire pour que l'équipe provinciale de reconstruction de Kandahar puisse poursuivre ses activités. Il est d'avis que, en gardant sur place un effectif limité, on pourrait quand même réaliser de grosses économies⁴³. Que le Canada retire toutes ses troupes ou une partie seulement en 2011, le

⁴⁰ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 26 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

colonel (à la retraite) Capstick a exprimé l'espoir qu'il continue de contribuer au développement économique de l'Afghanistan. Le Canada a beaucoup d'expérience dans la réglementation et les agences de commercialisation des ressources naturelles dont il pourrait faire profiter les entreprises afghanes pour leur ouvrir des horizons internationaux.

Si la totalité des forces militaires canadiennes quittent l'Afghanistan, les intervenants canadiens civils (MAECI, ACDI, ONG, etc.) devront compter entièrement sur des entrepreneurs privés ou sur les militaires des autres pays pour leur sécurité et leur protection. Dans l'état actuel des choses, certaines des activités d'aide au développement et d'éducation menées en Afghanistan sont impossibles sans protection militaire.

L'Afghanistan est le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement nette du Canada (ce qui comprend les décaissements des organismes multilatéraux et les allègements de dette) depuis l'exercice 2002-2003⁴⁴. D'après le plus récent *Rapport statistique sur l'aide internationale*, l'ACDI aura consacré à l'Afghanistan environ 1,7 milliard de dollars au total au 31 mars 2011⁴⁵. Le brigadier-général (à la retraite) Labbé a néanmoins affirmé que l'on peut et que l'on doit faire plus. Les contributions du Canada sur le plan du développement durable ne sont pas « particulièrement concrètes », selon lui, prenant surtout la forme de fonds acheminés par l'ACDI. De l'avis de Terry Glavin, coordonnateur de la recherche pour le Canada-Afghanistan Solidarity Committee, celle-ci s'est montrée un peu trop discrète en négligeant d'informer les Canadiens de ses activités et de ses réussites en Afghanistan.

Après avoir louangé le Canada pour avoir appuyé le ministère du Relèvement et du Développement rural, le brigadier-général (à la retraite) Labbé a dit que « nous devrions en faire beaucoup plus pour promouvoir les programmes afghans de développement national dont la valeur est établie ». Il a donné pour exemple le Programme de solidarité nationale, du ministère du Relèvement et du Développement rural, qui aurait contribué à rétablir la démocratie chez les masses dans la majorité des zones rurales et à porter à 38 % la proportion des femmes au sein des conseils de développement locaux démocratiquement élus⁴⁶.

Il faut continuer à collaborer à des projets canadiens de grande envergure, comme le barrage de Dahla et ses systèmes d'irrigation qui, si les difficultés que présentent la sécurité, les enjeux politiques et les marchés de services peuvent être surmontées, permettront d'approvisionner en eau 75 % de la population de la province de Kandahar, ce qui va « transformer radicalement la vie des gens en question », d'après le brigadier-général (à la retraite) Labbé, qui affirme que seuls le Canada et quelques autres partenaires internationaux possèdent les compétences techniques et le savoir-faire nécessaires en matière de gestion de projets pour veiller à la bonne marche de la construction de ces ouvrages de grande envergure. Le même témoin a cependant indiqué

⁴⁴ Voir ACDI, *Rapport statistique sur l'aide internationale*, <http://cida71.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/JUD-4128122-G4W>.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 4, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

que tout contrat relativement à de tels projets doit comprendre une clause de renforcement des capacités ayant pour but d'intégrer les Afghans et de leur permettre ainsi d'assumer une responsabilité toujours plus grande à l'égard de ces projets.

Sans écarter la possibilité de détournements de fonds, le brigadier-général (à la retraite) Labbé s'est dit d'accord avec le président Karzaï qui voudrait que la moitié de l'aide internationale au développement de son pays soit versée directement dans les coffres du gouvernement afghan. À l'heure actuelle, 30 % seulement de l'aide financière de l'extérieur vouée au développement en Afghanistan est versée au budget de base du gouvernement, si bien que toutes les activités importantes doivent recevoir la bénédiction de l'extérieur pour pouvoir jouir des ressources nécessaires. Terry Glavin trouve que cette structure de financement lie les mains des fonctionnaires. Elle est aussi révélatrice sur le problème de corruption qui existe dans ce pays. Étant donné que 20 % seulement des fonds d'aide se rendent directement à l'État afghan, la corruption à grande échelle est impossible, selon lui, et « s'il y a corruption, on ne peut pas blâmer uniquement la bureaucratie afghane ».

On s'entend généralement pour dire que ce qui alimente le plus la confiance des Afghans dans leur gouvernement, c'est de voir des améliorations et de constater qu'ils les doivent à leur gouvernement et non à des étrangers. De son côté, le brigadier-général (à la retraite) Labbé trouve que l'expérience du Fonds de reconstruction de l'Afghanistan de la Banque mondiale devrait offrir une certaine sécurité. Ce fonds, constitué à l'aide de l'argent des pays donateurs, fonctionne de la façon suivante : les ministères afghans soumettent des demandes de financement pour leurs projets ou programmes et, lorsque les demandes sont acceptées, des sommes sont déposées directement dans leur fonds de caisse. Selon le brigadier-général (à la retraite) Labbé, la Banque mondiale peut s'assurer que chaque ministère a dépensé comme il se doit les fonds qui lui ont été versés, car « chacune des opérations est inscrite ». Une vérification effectuée dernièrement par la Banque mondiale à la suite d'allégations d'irrégularités déposées par le Royaume-Uni a permis de rendre compte de chaque sou qui avait été dépensé⁴⁷.

« Là où il y a corruption, c'est lorsque nous, étrangers, entrons en scène », a affirmé le brigadier-général (à la retraite) Labbé. « Nous ne savons vraiment pas comment les choses fonctionnent en Afghanistan, ce qui fait que les Afghans ayant l'esprit d'entreprise sont en mesure de profiter de notre naïveté. » Le Programme de solidarité nationale, au dire de ce témoin, « a été créé par les Afghans pour les Afghans avec des Afghans », autrement dit il « est le fait d'Afghans honnêtes qui ont su où les brèches pouvaient se trouver, qui les ont fermées toutes [...] »⁴⁸.

Le colonel (à la retraite) Capstick a évoqué une autre raison de confier plus de responsabilités aux Afghans : la sécurité. C'est simple, quand on pense que des projets « donnent des emplois à la population locale », on « n'a pas tendance à les attaquer », non plus que les personnes qui y travaillent. C'est d'ailleurs pourquoi l'Agence américaine pour le développement international et l'armée américaine se sont donné pour stratégie de faire appel à des entreprises afghanes « dans la mesure du possible » pour réaliser les

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

projets d'infrastructure. « Si les gens de la population sentent qu'ils ont une part du projet, les choses tendent à se calmer beaucoup. S'il s'agit d'une grande société internationale, c'est une autre histoire⁴⁹. »

LA SITUATION DANS LA RÉGION

Le comité n'a pas approfondi la question des relations de l'Afghanistan avec les pays voisins, mais le brigadier-général (à la retraite) Don Macnamara a abordé un problème de sécurité plus vaste, à savoir le risque « qu'al-Qaïda parvienne à mettre la main sur les ogives nucléaires des forces pakistanaises⁵⁰ ». Il a aussi rappelé au comité l'existence d'autres puissances nucléaires proches en Asie.

Nous avons été encore plus troublés par le témoignage d'un ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan, Christopher Alexander, au sujet du Pakistan :

[...] le conflit en Afghanistan n'est pas une insurrection qui déborde les frontières. C'est une guerre par procuration menée en sous-main par les militaires pakistanais contre le gouvernement légitime de l'Afghanistan et ses partenaires⁵¹.

Comme l'a expliqué M. Alexander,

L'Afghanistan ne connaîtra pas la stabilité tant que les conseils militaires de Quetta et d'autres localités du Baloutchistan, de Miranshah et d'autres localités des régions tribales sous administration fédérale, de Peshawar et d'autres localités de la province de Khyber Pakhtunwa, de Karachi et d'autres villes du Pakistan, continueront de préparer et de lancer en toute impunité des opérations de guérilla en Afghanistan.

Ces réseaux – dont les centres de direction, de financement, d'entraînement, de fabrication de bombes, d'approvisionnement et de planification sont situés en très grande majorité sur le territoire pakistanais – constituent la plus grande menace qui pèse sur la paix et la sécurité en Afghanistan. Ils doivent leur ampleur et leur force au soutien clandestin qu'ils reçoivent des autorités militaires pakistanaises, notamment de l'ISI [Intelligence Services Intelligence Directorate – les services de renseignement pakistanais]⁵².

⁴⁹ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁵⁰ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 26 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-e/defe-e/03evb-e.htm?Language=E&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁵¹ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 14 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

⁵² *Ibid.*

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

M. Alexander a ajouté : « Sans le soutien de l'ISI, ils [les talibans et les autres groupes terroristes] s'effondreraient comme des marionnettes, ce qu'ils sont devenus⁵³. »

ET MAINTENANT?

Si la FIAS et les nombreux pays et ONG qui aident l'Afghanistan ont déjà accompli beaucoup de choses, personne, pas même les plus optimistes de nos témoins, ne pouvait dire quand le pays sera en mesure de se gouverner et d'assurer sa propre sécurité sans la présence de troupes étrangères. Cela n'a rien de surprenant, car, comme l'a signalé l'ambassadeur d'Afghanistan au Canada, Jawed Ludin :

Je dirai seulement ceci : Pensez seulement où en était l'Afghanistan il y a dix ans. Ce n'était pas un pays ordinaire, un pays aux prises avec la pauvreté ou des conflits. C'était un pays totalement dévasté, pratiquement dénué de toute structure gouvernementale. On part donc de loin, et l'on voudrait confier à ce genre de pays une tâche qu'un pays extrêmement développé aurait bien du mal à accomplir⁵⁴.

Pourtant, les soldats de certains des plus gros joueurs de l'OTAN en Afghanistan vont bientôt partir, ce qui laissera encore moins de temps pour la reconstruction de la nation. Actuellement, il y a des arrivées massives de soldats américains en Afghanistan pour porter les effectifs au niveau nécessaire au succès des opérations de lutte anti-insurrectionnelles et soutenir les forces afghanes et les autres forces de la FIAS, en particulier les Forces canadiennes à Kandahar. Quand ils sécurisent les villes et villages, les ministères et organes de développement du gouvernement afghan peuvent y travailler. Cependant, les Américains amorceront le retrait de leurs troupes en 2011 (mais il n'est pas encore question de les retirer complètement). Les Hollandais partiront cette année – à moins que le parlement nouvellement élu ne revienne sur cette décision. Les Forces canadiennes vont partir. L'engagement militaire du Royaume-Uni a cependant été renouvelé le 14 juin 2010. Le premier ministre britannique David Cameron a en effet déclaré à la Chambre des communes que les forces britanniques reviendraient chez elles une fois leur tâche accomplie, la tête haute, quand les Afghans pourront mener leur barque seuls et que leur pays ne constituera plus une menace pour les autres⁵⁵. La conception du succès du premier ministre Cameron – non pas la « victoire », mais l'objectif tout à fait réalisable de l'autonomie des Afghans – est parfaitement logique. Au demeurant, la sécurité dans certaines régions du pays demeure aléatoire, particulièrement dans les provinces de Kandahar et de Helmand. Comme l'a fait remarquer le *Sunday Times*, la semaine du 6 juin 2010 a été l'une des plus meurtrières pour les forces de l'OTAN depuis le début de la guerre en 2001, avec 32 soldats tués⁵⁶. Le brigadier-général

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 7 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

⁵⁵ David Cameron, *PM Statement on Afghanistan*, 14 juin 2010,

<http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/06/pm-statement-on-afghanistan-51813>.

⁵⁶ Michael Smith et Jonathan Oliver, *The Sunday Times*, 13 juin 2010,

<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article7149104.ece>.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

(à la retraite) Serge Labbé, adjoint au haut représentant civil de l'OTAN à Kaboul, voit cependant les choses ainsi :

[...] j'entends dire sans arrêt à la télévision et ailleurs dans les médias que nous perdons la guerre. Affirmer que nous perdons la guerre, c'est s'appuyer sur une définition ancienne des campagnes où il n'est question que des opérations de sécurité. Dans l'environnement d'aujourd'hui, il n'y a pas d'opération de sécurité qui existe indépendamment de tout le reste. Il faut ajouter au total la gouvernance, le développement, l'appareil judiciaire et le gouvernement sous tous ses aspects. Affirmer que nous perdons, c'est mal choisir ses mots et tomber dans une vieille façon de penser⁵⁷.

Selon le Chef d'état-major de la Défense du Canada, le général Walt Natynczyk, la clé du succès tient à une nouvelle donne, qu'il faut aller chercher dans la réconciliation avec les insurgés, une priorité du gouvernement afghan, de l'OTAN et du gouvernement canadien. Tout le monde sait que l'intervention militaire ne pourra jamais à elle seule garantir la réussite. Il est indispensable d'affaiblir aussi les forces insurgées au moyen d'un processus de réconciliation visant à convaincre le plus grand nombre possible de combattants talibans de réintégrer la société civile⁵⁸. La logique consiste à isoler les éléments véritablement irréductibles en cooptant les insurgés qui ne sont pas des talibans endurcis mais sont mus davantage par des conflits tribaux, l'exclusion, le manque de travail ou la simple naïveté. Le général Natynczyk croit beaucoup à la réconciliation.

L'afflux massif de soldats sur le terrain vise justement à obtenir cette nouvelle donne. C'est pourquoi je suis certain que tout le monde attend impatiemment de voir les résultats de la jirga [jirga consultative de paix] qui vient d'avoir lieu [2-4 juin 2010]. Certains ont des réserves à ce sujet, mais ce sera décisif pour ceux qui hésitent et se demandent encore s'ils se placeront du côté des talibans ou du côté du gouvernement de l'Afghanistan. Pour moi, c'est une question de temps.

[...] l'initiative revient au gouvernement afghan. La situation est difficile pour nous, qui l'observons de notre point de vue d'Occidentaux et essayons de comprendre le message qu'ils envoient, mais en dernière analyse, la solution doit venir des Afghans. Nous sommes spectateurs et nous devons attendre

⁵⁷ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 4, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁵⁸ *Réconciliation politique*, Site de l'engagement du Canada en Afghanistan, 27 août 2009, http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/priorities-priorites/reconciliation.aspx?lang=fra&highlights_file=&left_menu_en=&left_menu_fr=&mission=.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

patiemment de voir comment la nouvelle donne dont j'ai parlé s'établira⁵⁹.

Le « message » du président Karzaï sur la réconciliation en rend certains nerveux. Terry Glavin, du Canada-Afghanistan Solidarity Committee, nous a dit en effet que, « ce que l'on craint surtout lorsque le président Karzaï parle de négocier avec les talibans, c'est qu'il veuille conclure un accord extra-constitutionnel qui viendrait déposséder les Pachtounes de cette vieille prérogative qu'ils ont de gouverner l'Afghanistan. Les Tadjiks, les Ouzbeks et les Hazaras sont particulièrement terrifiés de cette possibilité, surtout les femmes et les démocrates⁶⁰. »

La réconciliation politique, pourtant, est la clé. L'ambassadeur d'Afghanistan au Canada, Jawed Ludin, a expliqué que le président a procédé à des consultations pour obtenir un mandat en matière de réconciliation :

[Le président Karzaï] estimait qu'il lui fallait un mandat spécifique de réconciliation, et c'est ce qu'il a cherché à obtenir. Il l'a aujourd'hui parce que la jirga de paix a essentiellement décidé à l'unanimité que c'était bien la voie à suivre et que nous devrions négocier avec les talibans. L'idée n'était pas d'organiser un forum avec les talibans mais bien un forum regroupant toutes sortes d'éléments de la société qui donnerait au président et au gouvernement le mandat de négocier une réconciliation avec les talibans et leur indiquerait les paramètres de cette négociation⁶¹.

Le président Karzaï renouvelle aussi son message d'appui à la grande offensive anti-insurrectionnelle de l'OTAN qui s'amorce dans la province de Kandahar. Lors d'une rencontre d'ânés et de chefs religieux, appelée choura, le 13 juin 2010, il a affirmé aux habitants de la région que cette opération visait à lutter tout autant contre la corruption et la gabegie que contre les insurgés. Il a dit à la choura : « Nous avons besoin de votre coopération dans cette opération. Je n'accepterai aucune excuse. Nous tenons à ce que cette opération réussisse⁶². »

Le Canada a payé un lourd tribut en vies humaines et en argent en Afghanistan. Au moment de la rédaction du rapport, 148 militaires et un diplomate canadiens avaient perdu la vie durant la mission en Afghanistan. D'après un rapport de 2008 du Bureau du directeur parlementaire du budget, le coût cumulatif total de la mission canadienne en

⁵⁹ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 7 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

⁶⁰ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁶¹ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 7 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

⁶² Associated Press, 13 juin 2010, « Karzai: Ramping up security is a 'go' for Kandahar », <http://www.newstimes.com/news/article/Afghanistan-s-Karzai-seeks-support-for-Kandahar-op-521344.php>.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Afghanistan, constitué surtout de dépenses militaires, pourrait atteindre 18,1 milliards de dollars sur les 10 exercices allant de 2001-2002 à 2010-2011⁶³. Comme le ministre de la Défense Peter MacKay a dit que le coût différentiel de la mission totalisera 9,4 milliards de dollars au moment où le dernier soldat aura quitté l'Afghanistan, il est clair que le volet militaire de la mission accapare la part du lion du coût total.

Il ne fait aucun doute que les Forces canadiennes et les Canadiens ont fait un travail superbe en Afghanistan. Nous les avons entendus louer par beaucoup de témoins, critiquer par aucun. Terry Glavin, du Canada-Afghanistan Solidarity Committee, nous a dit :

Nous avons maîtrisé la situation grâce aux Forces canadiennes et [à] la dignité avec laquelle elles se sont comportées. Même si on commet des erreurs, on se relève et on n'abandonne pas. Le Canada est respecté en Afghanistan. La contribution des soldats canadiens y est pour quelque chose. Des gens à qui nous avons parlé, personne ne veut que les Forces canadiennes se retirent complètement de l'Afghanistan⁶⁴.

Pour sa part, l'ambassadeur Ludin nous a dit :

Ce qui caractérise la mission canadienne en Afghanistan, ce n'est pas tant son ampleur que son approche. L'approche que le général McChrystal, le commandant de l'OTAN, a maintenant adoptée est essentiellement modelée sur ce que les Canadiens ont fait dans les années précédentes et c'est tout à l'honneur du Canada. Cela rend justice à la manière dont les Canadiens se sont battus ces dernières années et à leur approche, qui est maintenant intégrée à la stratégie globale de l'OTAN⁶⁵.

Le commandant des Forces canadiennes en Afghanistan, le brigadier-général Jonathan Vance, a dit au comité :

[...] le Canada a mérité un rôle de leadership dans ce nouvel environnement à Kandahar grâce à la qualité de nos troupes, à notre aptitude à appliquer la doctrine de contre-insurrection et

⁶³ Bureau du directeur parlementaire du budget, *Impact financier de la mission canadienne en Afghanistan*, 9 octobre 2008, http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Afghanistan_Fiscal_Impact_FINAL_F_WEB.pdf.

⁶⁴ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁶⁵ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 7 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

à notre capacité de commander et de contrôler des forces alliées, y compris des forces américaines⁶⁶.

Non seulement le Canada s'est bien acquitté de ses responsabilités, mais la mission du Canada en Afghanistan nous a bien préparés pour l'avenir, nous a dit le Chef d'état-major de la Défense, le général Natynczyk.

La mission en Afghanistan a porté le niveau de professionnalisme des Forces canadiennes – aviation, armée de terre, marine et forces spéciales – à un niveau sans précédent depuis plusieurs générations [...] L'expérience non seulement nous a amenés à un niveau de préparation supérieur, mais elle a aussi confirmé la capacité des hommes et des femmes des Forces canadiennes de mener une opération de combat, dans n'importe quelles conditions, ce qui augure bien pour l'avenir. On l'a vu d'ailleurs en Haïti [où a été menée l'opération Hestia, après le tremblement de terre de janvier 2010] où nous sommes intervenus pratiquement du jour au lendemain⁶⁷.

En ce qui concerne l'aptitude des Forces canadiennes à accepter d'autres missions en sus de la mission en Afghanistan, le lieutenant-général Andrew Leslie, commandant de la Force terrestre au moment où il a comparu devant le comité, nous a dit :

Actuellement, nous pourrions déployer un groupe de bataillons légers composé de soldats des forces régulières et de réservistes pour exécuter n'importe quelle tâche que le gouvernement du Canada lui confierait, à la condition que les besoins soient relativement légers en matière de matériel de protection. Comme vous le savez, nous venons de le faire en Haïti [...] Ce que l'investissement qu'ils ont consenti dans leur armée a rapporté aux Canadiens, c'est une armée de classe mondiale plus souple et mieux préparée qu'elle ne l'a été depuis bien longtemps. Nous vivons en fait une période extraordinaire par rapport aux 30 dernières années. Nous sommes vraiment dans un état de préparation exceptionnel⁶⁸.

Sur la question de savoir si les Forces canadiennes doivent revenir se reposer au pays après les épreuves de l'Afghanistan, le brigadier-général Vance n'a pas voulu nous donner son opinion personnelle, mais il nous a cependant dit :

⁶⁶ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁶⁷ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 7 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

⁶⁸ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 31 mai 2010 (pas encore publié). [traduction]

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

À mon avis, aucune politique en ce sens n'a été adoptée et il n'y a personne au sein des Forces canadiennes qui souhaite un temps d'arrêt. Je ne suis pas au courant de l'existence d'un tel besoin. Ce n'est pas à moi à dire si les militaires doivent ou non faire une pause. Nous avons été présents, en même temps, en Afghanistan, aux Jeux olympiques et en Haïti. Si nous quittons l'Afghanistan, nous pourrions nous occuper de la sécurité aux Jeux olympiques, à Haïti et probablement ailleurs. Je n'ai pas eu l'impression, en tant que commandant, que nous avions désespérément besoin de faire une pause [...] J'essaie de vous répondre le plus franchement possible. Je n'ai encore rien entendu au sujet de la nécessité de faire un temps d'arrêt⁶⁹.

Le comité voulait savoir si le retrait des troupes canadiennes d'Afghanistan risquait de compromettre de quelque manière la mission de l'OTAN. Le brigadier-général (à la retraite) Serge Labbé, haut représentant civil adjoint de l'OTAN en Afghanistan, nous a dit à ce sujet :

Si on retirait tous les soldats de l'Afghanistan, il faudrait trouver une façon de protéger les spécialistes du développement qui y demeurent. Cela limiterait grandement leur liberté d'action et leur capacité d'assumer les responsabilités qui sont les leurs⁷⁰.

Cependant, le brigadier-général Vance est pour sa part d'avis que si les Afghans et les forces des autres pays prennent la relève, cela ne devrait pas poser de problème.

À mes yeux, ce sont les moyens sur place qui sont importants, et non leur provenance. Tant que les moyens sont suffisants pour obtenir les résultats voulus, on peut poursuivre le travail sur le terrain. Les forces militaires et policières afghanes et étrangères peuvent assurer la sécurité nécessaire pour que les autres acteurs mettent en oeuvre leurs moyens même si le Canada ne fait pas partie de ces forces après 2011⁷¹.

Un témoin, le brigadier-général (à la retraite) Don Macnamara, craint néanmoins que le retrait de la totalité des soldats canadiens d'Afghanistan nuise à la réputation du Canada au sein des organes internationaux.

⁶⁹ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁷⁰ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 4, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁷¹ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

[En ce qui concerne] les incidences au niveau de l'OTAN du maintien de la décision de nous retirer, je crains fort que cette décision soit désormais connue sous le sobriquet de « Position du Canada en matière de déploiement ». Cela servira alors de prétexte à certains pays qui invoqueront la position du Canada et qui, après deux ans de service, décideront de se retirer. Je ne voudrais pas voir le Canada acquérir une telle réputation⁷².

Enfin, 148 soldats et un diplomate canadiens avaient perdu la vie en Afghanistan au moment de la rédaction du rapport. Comment interpréter un retrait complet en regard de ce sacrifice ultime et du sacrifice des milliers d'autres qui sont affectés et ont été affectés en Afghanistan? « Nous ne pouvons pas ressusciter nos soldats, nous a dit Terry Glavin du Canada-Afghanistan Solidarity Committee, mais nous pouvons nous assurer qu'ils ne sont pas morts pour rien⁷³. »

[...] il est extrêmement ardu de faire valoir les nombreuses victoires accumulées par ces soldats pour nos amis afghans comme pour le Canada. Il est difficile d'établir un lien direct de cause à effet entre la mort d'un soldat et une jeune fille qui apprend à écrire son nom pour la première fois, mais ce lien existe vraiment⁷⁴.

Aucun des témoins que nous avons entendus n'a recommandé le retrait total des Forces canadiennes d'Afghanistan. En fait, M. Glavin nous a dit : « Il nous faut réorienter le débat et ne pas voir 2011 comme la fin de quelque chose, mais comme le début d'une autre mission. La nature des discussions doit absolument changer⁷⁵. »

Plusieurs témoins ont réclamé instamment le maintien des soldats canadiens en Afghanistan. Le brigadier-général (à la retraite) Labbé, par exemple, conteste la logique de la position actuelle du Canada :

Au moment même où il faut plus de soldats pour renverser la vapeur et nous assurer de pouvoir appuyer pleinement le gouvernement pour qu'il en remporte la campagne, je trouve cela bizarre que nous parlions de l'idée de retirer tous les soldats.

Il s'est demandé :

⁷² *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 26 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁷³ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 3, 19 avril 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/com-f/defe-f/03evb-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN : ET MAINTENANT?

Pourquoi ne pas entraîner une autre brigade puisque, plus nous formons rapidement les Forces de sécurité nationale afghane, plus vite nous pouvons quitter le pays? [...] nous ne pouvons les laisser se dépêtrer tout seuls⁷⁶.

Le travail des soldats canadiens comme formateurs et conseillers a été loué à maintes reprises. Le ministre de la Défense, Peter MacKay, a indiqué dans son témoignage que le Canada s'est fait demander – en particulier par le gouvernement de l'Afghanistan – de maintenir ses troupes en place :

« [...] nous sommes admirés [...] Nous formons une catégorie à part pour ce qui est du respect et de l'admiration éprouvés à notre égard. Nous n'avons pas de passé de colonisateur ou de conquérant. Par conséquent, le drapeau canadien, l'image de marque du Canada et la plupart des Canadiens sont très recherchés en Afghanistan à l'heure actuelle.⁷⁷ »

L'ambassadeur d'Afghanistan au Canada, Jawed Ludin, s'est fait pressant : « Restez pour continuer de nous aider à constituer nos propres forces de sécurité... c'est pour nous une priorité stratégique de première importance. Nous voudrions réussir, avec votre aide⁷⁸. »

L'ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan est allé encore plus loin, disant :

Les Forces canadiennes [...] figurent parmi les rares forces militaires qui possèdent suffisamment d'expérience du combat, des opérations de soutien de la paix et des opérations de maintien de la paix pour être polyvalentes. Si nous avons recours à elles en nous privant de cette polyvalence, nous rendrons un mauvais service aux Afghans, et sans doute à nous-mêmes aussi. La discussion est hypothétique pour le moment, mais c'est un principe dont il faut tenir compte dans tout déploiement.

⁷⁶ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, fascicule n^o 4, 3 mai 2010, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/commbus/senate/Com-f/defef/04eva-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3&comm_id=76.

⁷⁷ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 21 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

⁷⁸ *Témoignages*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, 3^e session, 40^e législature, 7 juin 2010 (pas encore publié). [traduction]

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les déclarations de nos témoins ont été marquées par un leitmotiv, à savoir que la tâche n'est pas terminée en Afghanistan et que les soldats canadiens doivent y rester à un titre ou un autre. Grâce à l'afflux actuel de soldats de l'OTAN, on arrive finalement à assurer les gains au lieu de les voir s'envoler. Il importe de noter que les effectifs additionnels combattent aux côtés des soldats de l'Armée nationale afghane, qu'ils épaulent, car, en dernière analyse, la lutte contre les talibans appartient aux Afghans. L'apport durable du Canada à l'Afghanistan tiendra en grande partie au travail des soldats canadiens qui ont aidé les Afghans à se préparer à cette lutte.

Se fondant sur les témoignages qu'il a entendus, sur les suggestions des témoins et sur l'information qu'il a réunie, et soucieux de la réputation du Canada dans l'esprit de ses alliés, le comité recommande 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 2011.

ANNEXE A

TÉMOINS ENTENDUS

ORGANISATION	NOM ET TITRE	DATE DE COMPARUTION
À titre personnel	Colonel (à la retraite) Mike Capstick, Peace Dividend Trust	19 avril 2010
Canada-Afghanistan Solidarity Committee	Terry Glavin, coordonnateur de la recherche	19 avril 2010
Défense nationale	Brigadier-général Jonathan Vance, ancien commandant de la Force opérationnelle interarmées - Afghanistan	19 avril 2010
À titre personnel	Paul Chapin, ancien directeur de la Sécurité internationale, Affaires étrangères et Commerce international, membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense	26 avril 2010
Association de l'Aviation royale canadienne	Lieutenant-général (à la retraite) George Macdonald, président national honoraire, ancien commandant adjoint du NORAD	26 avril 2010
À titre personnel	Brigadier-général (à la retraite) Don Macnamara, CMM, CD, ancien président et membre du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, et membre du Conseil international du Canada	26 avril 2010

Défense nationale	Colonel Gregory D. Burt, directeur de l'Analyse de la sécurité future	3 mai 2010
À titre personnel	Brigadier-général (à la retraite) Serge Labbé, adjoint au haut représentant civil de l'OTAN au Quartier général de la FIAS à Kaboul, en Afghanistan	3 mai 2010
Défense nationale	Colonel Jean-Marc Lanthier, commandant du 5 ^e Groupe-brigade mécanisé du Canada (ancien commandant adjoint de la Force opérationnelle interarmées en Haïti)	10 mai 2010
Défense nationale	Major-général Mike Ward, commandant adjoint, Mission d'instruction de l'OTAN en Afghanistan, Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, Quartier général de la Force internationale d'assistance à la sécurité	10 mai 2010
Défense nationale	Lieutenant-général André Deschamps, Chef d'état-major de la Défense aérienne	31 mai 2010
Défense nationale	Adjudant-chef Wayne Ford, sergent-major de l'armée	31 mai 2010
Défense nationale	Lieutenant-général Andrew Leslie, Chef d'état-major de l'Armée de terre	31 mai 2010
Ambassadeur de l'Afghanistan au Canada	Son Excellence Jawed Ludin, ambassadeur	7 juin 2010

Défense nationale	Général Walter Natynczyk, Chef d'état-major de la Défense	7 juin 2010
À titre personnel	Chris Alexander, ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan et ancien représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU en Afghanistan	14 juin 2010
	L'honorable Peter MacKay, C.P., député, ministre de la Défense nationale	21 juin 2010
Défense nationale	Vice-amiral Denis Rouleau, J.A.D., CMM, MSM, CD, Vice-chef d'état-major de la Défense	21 juin 2010

ANNEXE B

Extrait des *Journaux de la Chambres des communes* du jeudi 13 mars 2008 :

Conformément à l'ordre adopté le mercredi 12 mars 2008, la Chambre reprend l'étude de la motion de M. Van Loan (leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique), appuyé par M. Prentice (ministre de l'Industrie), -

Attendu que,

la Chambre reconnaît l'importante contribution et le sacrifice des Forces canadiennes et du personnel civil canadien dans le cadre de la mission mandatée par l'ONU et dirigée par l'OTAN déployée en Afghanistan à la demande du gouvernement afghan démocratiquement élu;

la Chambre estime que le Canada doit demeurer engagé auprès de la population afghane après février 2009;

la Chambre reconnaît qu'en février 2002, le gouvernement a décidé de déployer 850 soldats à Kandahar pour se joindre à la coalition internationale qui s'est rendue en Afghanistan pour chasser les Talibans, suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, et que ce déploiement a duré six mois, après quoi, les troupes se sont fait remplacer en Afghanistan et sont revenues au pays;

la Chambre reconnaît qu'en février 2003, le gouvernement a pris la décision que le Canada enverrait 2 000 soldats et dirigerait la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN (FIAS) pour un an à Kaboul, à partir de l'été 2003, et qu'après cet engagement d'une année, les troupes canadiennes seraient réduites à une unité de reconnaissance de 750 soldats puisque la Turquie, notre alliée à l'OTAN, prendrait la relève à Kaboul pour remplacer le Canada en tant que chef de file de la mission de la FIAS;

la Chambre reconnaît qu'en août 2005, le Canada a assumé la responsabilité de l'Équipe provinciale de reconstruction dans la province de Kandahar, ce qui correspond à environ 300 employés des Forces armées canadiennes;

la Chambre reconnaît que le gouvernement a pris la décision d'engager un groupe de combat d'environ 1 200 soldats à Kandahar pour une période d'un an, soit de février 2006 à février 2007;

la Chambre reconnaît qu'en janvier 2006, le gouvernement a participé à la conférence de Londres sur l'Afghanistan, où il a signé le Pacte de l'Afghanistan, qui établit les repères et le calendrier jusqu'à la fin de 2010 en ce qui a trait à l'amélioration de la sécurité, de la gouvernance, et du développement social et économique de l'Afghanistan;

la Chambre reconnaît qu'en mai 2006, le Parlement a appuyé la prolongation du

déploiement, pour une période de deux ans, par le gouvernement du Canada en Afghanistan d'un personnel diplomatique, d'aide au développement, policier et militaire ainsi que l'affectation de fonds et de matériel à ce déploiement;

la Chambre accueille favorablement le rapport du Panel indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, présidé par l'honorable John Manley, et reconnaît l'importante contribution faite par ses membres;

la Chambre reconnaît que les trois volets d'une stratégie globale du gouvernement – défense, diplomatie et développement – ont toujours été des lignes directrices de la participation du Canada en Afghanistan et qu'ils doivent se renforcer l'un l'autre pour que le gouvernement puisse les concilier de la manière la plus efficace possible;

la Chambre reconnaît que le 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;

la Chambre reconnaît qu'afin d'atteindre cet objectif, il est essentiel d'aider la population afghane à faire en sorte que les responsables des quatre organes chargés de leur sécurité (l'armée, la police, le système judiciaire et le système correctionnel) soient bien formés, bien équipés et bien payés;

par conséquent, il est de l'avis de la Chambre,

que le Canada devrait maintenir une présence militaire à Kandahar au-delà de février 2009, jusqu'à juillet 2011, d'une manière pleinement conforme au mandat de l'ONU en Afghanistan, et que cette mission militaire devrait comporter les points suivants :

- a) former des forces de sécurité nationale afghanes, afin que celles-ci puissent rapidement assumer une plus grande part des efforts de maintien de la sécurité dans la province de Kandahar et dans l'ensemble de l'Afghanistan;
- b) assurer la sécurité de la reconstruction et des projets de développement à Kandahar;
- c) maintenir la responsabilité du Canada envers l'Équipe provinciale de reconstruction à Kandahar;

que, en vertu de ce mandat, ce prolongement de la présence militaire du Canada en Afghanistan soit approuvé par la Chambre à la condition expresse que :

- a) l'OTAN assure la rotation d'un groupement tactique d'environ 1000 soldats à Kandahar, troupes qui devront être opérationnelles au plus tard en février 2009;
- b) le gouvernement obtienne au plus tard en février 2009 des hélicoptères de transport de moyen tonnage ainsi que des véhicules aériens sans pilote (UAV) à haute performance, aux fins de renseignement, de surveillance et de reconnaissance,

afin de contribuer à la sécurité et à l'efficacité du contingent canadien;

c) le gouvernement du Canada informe l'OTAN que notre pays mettra fin à sa présence à Kandahar dès juillet 2011, date à laquelle le redéploiement des troupes des Forces canadiennes à l'extérieur de Kandahar et leur remplacement par les forces afghanes débutera dès que possible, pour se terminer dès décembre 2011;

que le gouvernement du Canada, conjointement avec nos alliés et le gouvernement de l'Afghanistan, établissent des objectifs et un calendrier fermes pour la formation, l'équipement et l'octroi d'un salaire à l'armée nationale afghane, la police nationale afghane, les membres de son système judiciaire et les responsables du système correctionnel;

que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan devrait être :

a) revitalisée et augmentée afin de mieux concilier nos efforts militaires et nos efforts de développement en Afghanistan;

b) axée sur nos forces traditionnelles en tant que nation, particulièrement par le biais de l'élaboration de systèmes judiciaires et correctionnels sains et d'institutions politiques solides en sol afghan, et d'une plus grande participation du Canada à la résolution du problème chronique de la pénurie d'eau potable dans ce pays;

c) axée sur la résolution du problème désastreux de la narco-économie qui mine constamment les progrès réalisés en Afghanistan, par la recherche de solutions qui n'affecteront pas la bonne volonté de la population locale;

d) soumise à un plus haut niveau de transparence et d'examen, de sorte que la population canadienne puisse être certaine que nos efforts de développement donnent des résultats en Afghanistan;

que le Canada devrait adopter une position diplomatique plus forte et plus disciplinée concernant l'Afghanistan et les acteurs locaux, notamment en appuyant la nomination d'un envoyé spécial dans cette région, qui pourrait à la fois assurer une meilleure cohérence de toutes les initiatives diplomatiques dans la région et faire des pressions pour une meilleure coordination au sein de nos partenaires de l'ONU dans la poursuite d'objectifs diplomatiques communs pour cette région;

que le gouvernement informe plus franchement et plus fréquemment la population sur ce qui se passe en Afghanistan, qu'il lui présente plus de bilans sur le rôle du Canada, qu'il mette plus d'accent sur les efforts diplomatiques et militaires et les efforts de reconstruction, et que pour une plus grande clarté, le gouvernement présente au Parlement des rapports trimestriels détaillés sur les progrès de la mission en Afghanistan;

qu'un comité parlementaire spécial sur l'Afghanistan soit créé par la Chambre afin qu'il rencontre régulièrement les ministres des Affaires étrangères, de la Coopération

internationale et de la Défense nationale, ainsi que des hauts fonctionnaires, et que la Chambre autorise ce comité spécial à se rendre en Afghanistan et dans les environs pour présenter fréquemment des recommandations sur la gestion et les progrès de nos efforts en Afghanistan;

que ce comité parlementaire spécial étudie 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 avec ceux qui sont responsables de la mise en application de ces règles et procédures, afin que les Canadiens obtiennent toute l'information sur la gestion et les progrès de la mission;

qu'en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement doive :

a) s'engager à respecter les normes les plus élevées de l'OTAN et de la communauté internationale en ce qui concerne la protection des droits des détenus, ne procédant aux transferts que lorsqu'il sera en mesure de croire qu'il le fera en respectant les obligations internationales du Canada;

b) établir une solution avec les alliés de l'OTAN à la question des détenus, par le biais d'efforts diplomatiques issus des valeurs canadiennes profondes que sont le respect des droits humains et de la dignité pour tous;

c) s'engager à mettre en œuvre une politique de transparence accrue en ce qui concerne les mesures entourant la capture et le transfert de prisonniers, qui inclura l'engagement de rapporter au public les résultats de révisions ou inspections des prisons afghanes menées par les représentants canadiens;

que le gouvernement s'engage à une meilleure coordination interministérielle, afin d'offrir une meilleure cohérence et coordination dans toute la gestion gouvernementale nationale de notre engagement en Afghanistan, notamment par la création d'un groupe de travail permanent qui rendra directement des comptes au Premier ministre pour diriger ces efforts; (*Affaires émanant du gouvernement n° 5*)