

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN

RAPPORT SUR UN VOYAGE EN AFGHANISTAN

DU 28 MAI AU 3 JUIN 2010

INTRODUCTION

Du 28 mai au 3 juin 2010, le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan a séjourné en Afghanistan pour consulter des Afghans ainsi que des officiers supérieurs et des diplomates du Canada, des Nations Unies (ONU), de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et des pays alliés au sujet de l'état de la mission canadienne et pour étudier des idées quant à son avenir. D'abord et avant tout, le Comité a été très impressionné par le grand courage, le dévouement et l'engagement des soldats, des policiers et des civils canadiens, qui vivent et travaillent dans des conditions des plus difficiles. Et, fait tout aussi important, le Comité a été frappé par l'efficacité du travail accompli par les diplomates et les spécialistes du développement. En visitant les installations de l'Équipe de reconstruction provinciale de Kandahar (EPRK) et un poste avancé dans le district de Panjwayi, il a entendu parler de la coopération qui existe entre les civils et les militaires, entre les Canadiens et les Américains, entre l'Armée nationale afghane et la Police nationale afghane et entre les forces militaires canadiennes et afghanes au niveau du peloton. Le Comité a été très profondément impressionné par la détermination et la valeur de ces efforts.

Les membres du Comité conviennent à l'unanimité que, d'après leur expérience collective, il s'est agi du voyage en Afghanistan le plus réussi qu'ils n'aient jamais fait. Ils tiennent à souligner de façon particulière l'aide extraordinaire qui leur a été apportée par un certain nombre de personnes et à les remercier chaleureusement. L'ambassadeur du Canada, William Crosbie, a rencontré le Comité à Kandahar et l'a accompagné tout au long de son séjour en Afghanistan, lui faisant part constamment d'observations éclairées. À Kaboul, l'ambassadeur Crosbie et ses collaborateurs ont orchestré une impressionnante série de discussions avec des Afghans éminents et des parlementaires afghans, des diplomates des pays alliés, des représentants de haut niveau de l'OTAN et d'importants partenaires pour le développement. À Kandahar, le commandant intérimaire de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, le colonel Simon Hetherington, et le représentant du Canada à Kandahar (RCK), M. Ben Rowswell, ainsi que leurs collaborateurs ont ménagé au Comité un accès extraordinaire au personnel sur le terrain et à l'information, autant d'éléments pertinents pour le rôle et les intérêts du Comité. Le Comité est particulièrement reconnaissant de ses conseils et de son appui au major-général Peter Devlin, commandant adjoint du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, et à Mme Sara Hradecky, ancienne ambassadrice du Canada aux Émirats arabes unis et actuellement sous-ministre adjointe chargée du Groupe de travail sur l'Afghanistan au Bureau du Conseil privé, qui a accompagné le Comité du début à la fin et s'est assurée qu'il pourrait voir et entendre tout ce qu'il fallait. Enfin, mais

ce n'est certainement pas la moindre, le Comité remercie Mme Greta Bossenmaier, sous-ministre chargée du Groupe de travail sur l'Afghanistan, de son travail diligent à la direction de la planification et de l'organisation de la visite. Son professionnalisme et son empressement à aider le Comité ont donné le ton à tout ce qui allait suivre. À tous ceux qui l'ont amené en Afghanistan et l'en ont ramené, à tous ceux qui l'ont informé pendant le séjour, le Comité exprime ses remerciements et sa plus profonde gratitude.

Pendant le séjour, le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan (GIROA) tenait une Jirga consultative nationale sur la paix pour discuter entre autres choses de la réconciliation et de la réintégration des insurgés afghans mécontents et préparer la prochaine conférence de Kaboul, qui aura lieu en juillet et devrait voir apparaître une approche afghane renouvelée du développement à long terme¹. Grâce à des réunions et à des activités concrètes aussi bien à Kandahar qu'à Kaboul, le Comité a étudié la gamme des activités pangouvernementales du Canada en Afghanistan. Le Comité a reçu de l'information au sujet de l'état de la campagne contre-insurrectionnelle de l'OTAN ainsi que les défis que le gouvernement de l'Afghanistan doit relever dans les domaines de la gouvernance et du développement et les efforts récemment redynamisés de la communauté internationale en vue de les relever.

CONTEXTE

Le 13 mars 2008, le Parlement a adopté une motion prolongeant la présence militaire canadienne à Kandahar, dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), au-delà de février 2009 et jusqu'en juillet 2011, pour former des forces de sécurité nationale afghanes, assurer la sécurité de la reconstruction et des efforts de développement dans la province Kandahar et maintenir la responsabilité du Canada envers l'Équipe provinciale de reconstruction à Kandahar². La motion prévoyait l'augmentation de l'effort canadien sur les plans de la diplomatie et du développement, ce qui a été fait. Le prolongement de la mission militaire a été assorti d'un certain nombre de conditions qui ont toutes été respectées. D'abord, le Comité a été établi en 2008. Puis, comme il avait été demandé, un autre groupe de combat a été déployé dans la province de Kandahar. Le gouvernement du Canada a fourni des hélicoptères de transport moyen-lourd et de manœuvre, et des véhicules aériens sans pilote à haute performance. Une nouvelle Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan a été établie et s'efforce d'atteindre des objectifs fermes dans la formation et l'équipement des Forces de sécurité nationale afghanes. Enfin, l'OTAN a été prévenue que l'engagement militaire du Canada à Kandahar prendrait fin en juillet 2011 et que toutes les troupes canadiennes devaient se retirer au plus tard en décembre 2011.

¹Voir la résolution de Jirga sur la paix à l'adresse

http://president.gov.af/Contents/88/Documents/1834/resolution_English.htm.

² La motion du gouvernement a été présentée aux Communes le 25 février 2008. Voir les Initiatives ministérielles, 1200, *Hansard*, à l'adresse

<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=39&Ses=2&DocId=3296893&Language=F>.

Il importe de signaler que l'ensemble de la mission de l'OTAN en Afghanistan a évolué depuis l'adoption de la motion parlementaire de 2008. L'insurrection des Talibans a gagné en force et en influence tout au long de 2008 et pendant la majeure partie de 2009. Par ailleurs, en 2009, le gouvernement des États-Unis a décidé d'intensifier de façon significative son effort global en Afghanistan. En 2009, des dizaines de milliers de soldats américains supplémentaires ont commencé à arriver dans les provinces du sud du pays. Sont également venus s'ajouter des milliers de diplomates et de spécialistes civils du développement américains, accompagnés de millions de dollars en fonds supplémentaires pour le développement. D'autres pays alliés ont accepté de fournir des forces et des ressources supplémentaires. En juin 2009, le général américain Stanley McChrystal a été nommé commandant de la FIAS en Afghanistan.

Le gouvernement de l'Afghanistan et la FIAS sont maintenant engagés dans une vaste campagne contre-insurrectionnelle axée sur la population et la gouvernance, campagne qui comporte une gouvernance concurrente, des activités de développement et des efforts militaires dans tout le sud de l'Afghanistan. Elle a débuté dans la province d'Helmand en février dernier et se poursuit maintenant à Kandahar et dans les environs. Cette campagne reconnaît la nécessité de réussir sur trois plans : sécurité, gouvernance et développement. La réussite sur l'un ou l'autre des plans est nécessaire, mais elle ne saurait suffire si elle est isolée. Il faut réussir sur les trois plans. La sécurité rend possibles la gouvernance et le développement. La bonne gouvernance renforce la sécurité et assure le développement. Et le développement favorise la sécurité et la bonne gouvernance. Par conséquent, dotés d'une stratégie révisée et largement acceptée, et de ressources nettement accrues, le gouvernement de la République islamique de l'Afghanistan et la FIAS veulent que 2010 soit une année décisive au cours de laquelle l'initiative sera enlevée aux Talibans insurgés dans le sud de l'Afghanistan, une gouvernance renforcée sera mise en place à tous les niveaux et un programme de développement efficace sera établi.

PERSONNES ET GROUPES CONSULTÉS

Le Comité a rencontré un certain nombre de commandants militaires de haut rang de l'OTAN, dont le général américain Stanley McChrystal, commandant de la FIAS; le major-général britannique Nick Carter, commandant du Commandement régional (Sud) de la FIAS; le brigadier-général canadien Craig King, directeur des Plans futurs, Commandement régional (Sud), et le colonel Simon Hetherington, commandant intérimaire de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan. Leurs séances d'information ont permis au Comité de se familiariser à fond avec la campagne contre-insurrectionnelle que l'OTAN mène dans tout le sud de l'Afghanistan.

Le Comité a également rencontré le lieutenant-général américain William Caldwell, commandant de la Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan (MFO-A) et le major-général canadien Mike Ward, commandant adjoint de la MFO-A chargé de la formation de la Police nationale afghane. D'autres membres haut placés de la MFO-A ont également assisté à la réunion. Les participants ont eu avec les membres du Comité une discussion sur l'état de la formation des Forces de

sécurité nationales afghanes et sur diverses idées sur le rôle de formation que le Canada pourrait jouer ultérieurement au sein de la MFO-A.

À l'aérodrome de Kandahar, le Comité a longuement visité les installations canadiennes de détention. Il a pu y observer les occupants des cellules de détention et a reçu un exposé sur les méthodes de traitement parfaitement professionnelles employées par les Forces canadiennes (FC) avec les détenus afghans. Il a également rencontré le représentant du Canada à Kandahar (RCK), M. Ben Rowswell, et reçu des séances d'information offertes par son personnel supérieur. Par la suite, de passage à Kandahar, le Comité a rencontré des représentants canadiens de l'Équipe de reconstruction provinciale de Kandahar (EPRK) qui lui ont donné de l'information sur les efforts de développement que le Canada déploie dans toute la province de Kandahar. Pendant son séjour à Kandahar, le Comité a rencontré le gouverneur de la province de Kandahar, le Maire de Kandahar et un certain nombre de ministres et de gouverneurs de district. Il a aussi visité la prison Sarpoza, où il a rencontré le directeur et a pu constater les réelles améliorations apportées à l'établissement grâce à l'aide du Canada.

Le Comité s'est rendu par hélicoptère Chinook au centre de coordination opérationnelle du district de Panjwayi et il a rencontré le lieutenant-colonel Conrad Mialkowski, commandant du 1^{er} bataillon du Royal Canadian Regiment, qui mène ses opérations en partenariat avec Kandak 2 de la 1^{re} Brigade, 205 Corps de l'Armée nationale afghane (ANA), sous le commandement du lieutenant-colonel Sakhi Barriz, lequel lui a expliqué comment il voyait la situation actuelle dans sa sphère de responsabilité. Il a eu droit à des séances d'information proposées par des représentants du ministère des Affaires étrangères (MAECI) et du personnel diplomatique et du développement du département d'État américain et de l'Agency for International Development (USAID), qui ont tous vécu avec les soldats, dans les conditions austères qui règnent à la base.

Le Comité a été accompagné à Kandahar par l'ambassadeur du Canada, William Crosbie, qui a ensuite été son hôte à Kaboul. À leur arrivée dans la capitale, les membres du Comité ont participé à une réception de travail avec un certain nombre de parlementaires afghans.

Le lendemain matin, le Comité a rencontré les gestionnaires de programme de l'ambassade chargés de domaines clés, notamment le développement, les affaires politiques, la sécurité et le renseignement. Il a ensuite pris part à une table ronde sur le développement local et la gouvernance infranationale avec des représentants invités de la République islamique d'Afghanistan, de l'ONU, de l'OTAN et d'organisations de développement indépendantes.

Des représentants d'un certain nombre de partenaires d'exécution du développement se sont joints au Comité pour un déjeuner de travail afin de passer en revue leurs rôles et leurs réalisations. Parmi les personnes présentes, notons le colonel (à la retraite) Mike Capstick, du Peace Dividend Trust, et Cindy Fair, représentant le Bureau canadien d'appui à la gouvernance, qui soutient les ministères du gouvernement afghan.

En soirée, le Comité a eu un dîner de travail avec les ambassadeurs de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, ainsi que des représentants des États-Unis et de l'Union européenne. Le haut représentant civil de l'OTAN était également présent.

Le lendemain matin, Steffan de Mistura, représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan, s'est joint au Comité spécial pour une discussion approfondie sur la situation globale qui règne en Afghanistan. Cet échange a été suivi d'une discussion avec un groupe de représentants de la société civile afghane, dont Massouda Jalal, ancienne ministre afghane de la Condition féminine sous le président Karzaï, deux fois candidate à la présidence de l'Afghanistan et militante des droits de la femme, un commissaire de la Commission afghane indépendante des droits de la personne, un représentant de la Fondation pour l'Asie, des représentants des médias et le directeur général du Centre d'études stratégiques de Kaboul.

Le Comité a été particulièrement honoré de pouvoir rencontrer deux ministres importants du gouvernement afghan. Mohammed Asif Rahimi, ministre de l'Agriculture, s'est joint à lui à l'ambassade du Canada. Le Comité spécial s'est ensuite rendu au ministère des Affaires étrangères pour y rencontrer Zalmai Rassoul, qui a été pendant sept ans le conseiller en sécurité nationale du président Karzaï avant de devenir ministre des Affaires étrangères en janvier 2010.

CONSTATATIONS

Il est clair que l'objectif de donner à l'État afghan la capacité de mettre un terme aux conflits internes et d'offrir des services de base à la population ne sera pas atteint avant la fin de 2011.

La quête de la paix et de la sécurité en Afghanistan passe par la prise en compte d'importants facteurs régionaux, notamment le rôle des États d'Asie centrale, l'Iran et le Pakistan. À propos du second, diverses personnes ont dit déplorer que les Talibans semblent toujours y bénéficier, d'une part, d'une base géographique qui leur permet de traverser la frontière et, d'autre part, de certains appuis dans les cercles officiels. Certes, depuis l'élection démocratique d'un gouvernement civil au Pakistan, les relations du pays avec l'Afghanistan se sont beaucoup améliorées, mais des écueils de taille demeurent malgré tout, et le Pakistan doit être un élément de toute solution à long terme à la situation en Afghanistan.

Il subsiste en Afghanistan des problèmes d'une profonde gravité. Après 30 années de mort et de destruction, tous les éléments de la société afghane sont traumatisés. À tous les niveaux, la capacité, la transparence et la responsabilisation font défaut dans les institutions afghanes. Il y a une pénurie désespérante d'enseignants, de médecins, d'infirmiers et infirmières et de toutes sortes de professionnels. Le climat de violence et d'insécurité et bien d'autres facteurs compliquent le recrutement de ces personnes dans les régions où on en a le plus besoin. Le travail de réconciliation qui s'impose s'est avéré lent et controversé sur le plan politique. La corruption est très répandue et a des effets corrosifs. Et cette situation existe dans le contexte d'une insurrection

omniprésente qui persiste.

Le grand défi à relever, au-delà de l'instauration de la sécurité, est celui d'établir un lien réciproque entre les simples citoyens afghans et leur gouvernement. Comme la campagne contre-insurrectionnelle s'emploie à chasser les Talibans insurgés du sud de l'Afghanistan, c'est dans chaque village, chaque district et chaque province qu'il faut accomplir la tâche ingrate de renforcer la gouvernance. Le Comité a été fort impressionné par cette stratégie, mais diverses personnes lui ont avoué douter qu'elle soit réalisable sur le terrain.

Au fur et à mesure que des forces américaines additionnelles arrivent dans la province de Kandahar, la zone de responsabilité du groupe de combat canadien rétrécit, ce qui permet une concentration plus efficace de la force. L'Équipe de reconstruction provinciale de Kandahar, sous direction canadienne, dans le cadre d'un partenariat avec les États-Unis, a assumé un rôle plus étoffé, essentiellement comme secrétariat du gouverneur de la province. À l'extérieur de Kandahar, conformément à la stratégie contre-insurrectionnelle, de plus petits groupes des forces militaires canadiennes et de la police civile sont déployés de façon permanente dans les villages de l'ensemble des districts de Panjwayi et de Dand, où ils travaillent en partenariat avec des éléments de l'Armée nationale afghane et de la Police nationale afghane pour protéger les populations locales. Des diplomates et spécialistes du développement canadiens sont également déployés pour vivre avec les forces militaires canadiennes et les forces de la police civile à des postes avancés, et ils donnent leur appui aux gouverneurs de district.

L'Armée nationale afghane a assumé une part des fonctions de sécurité plus importante que prévu, mais elle aura toujours besoin, pendant de longues années, de mentorat et d'aide à la formation. La Police nationale afghane n'est pas aussi avancée que l'armée et a besoin d'encore plus de mentorat et d'aide en matière de formation. L'application des plans de croissance de l'armée et de la police se déroule comme prévu, mais, au-delà du volume des effectifs, c'est la qualité des dirigeants, des soldats et de la police qui nécessitera plus de travail. D'ici juillet 2011, il est possible que le soutien militaire nécessaire ne soit plus un partenariat dans le combat, mais un partenariat pour la formation, l'Armée nationale afghane allant au-delà de la simple capacité de combat pour établir les programmes de perfectionnement attendus d'une armée institutionnelle dans une société démocratique.

Tandis que les besoins militaires passeront du combat au soutien du perfectionnement professionnel, il y a aura parallèlement des besoins croissants sur le plan du renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance. Le plus grand obstacle à l'établissement rapide d'une gouvernance efficace, c'est le manque de capacité humaine. Une bureaucratie gouvernementale plus importante à tous les niveaux aura besoin de formation pour apprendre à planifier et à dispenser les programmes dans le respect des budgets. Si on veut vrai établir la primauté du droit, les juges devront recevoir une formation, et on aura besoin de personnel judiciaire et d'avocats de la poursuite et de la défense. Au fur et à mesure que la gouvernance s'améliorera, tous les ordres de gouvernement auront besoin d'aide pour préparer et offrir des programmes de développement aux Afghans d'une façon qui les obligent à répondre des résultats. On pourrait trouver

le talent et l'expérience nécessaires au succès de cette énorme entreprise dans la diaspora afghane, notamment celle du Canada.

En Afghanistan, la situation continue d'évoluer, et c'est pour cette raison que nous estimons que l'heure est venue pour le Parlement d'amorcer des discussions sérieuses sur l'avenir de la mission canadienne dans ce pays après 2011 avec la motion parlementaire de 2008 comme toile de fond. Il est également clair que nous allons devoir élaborer un tout nouveau cadre de travail pour l'après-2011.

CONSIDÉRATIONS FUTURES

Le Comité exhorte le Parlement à étudier avec soin les progrès accomplis dans l'approche canadienne de notre mission en Afghanistan. Il 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. La fin de la mission de combat du Canada en 2011 ne devrait en aucun cas marquer la fin d'un engagement du Canada et des Canadiens. Nous sommes allés trop loin et avons consenti des sacrifices trop lourds pour abandonner le peuple afghan. Il faudrait prendre une décision définitive sur la question avant la fin de 2010.

Respectueusement soumis,

Le président,

KEVIN SORENSON