



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

LES FORCES CANADIENNES EN AFGHANISTAN

Rapport du Comité permanent de la défense nationale

Le président

Rick Casson, député

JUIN 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LES FORCES CANADIENNES EN AFGHANISTAN

Rapport du Comité permanent de la défense nationale

Le président

Rick Casson, député

JUIN 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE

PRÉSIDENT

Rick Casson

VICE-PRÉSIDENTS

Claude Bachand

John Cannis

MEMBRES

Dawn Black, député

Robert Bouchard, député

Cheryl Gallant, député

Russ Hiebert, député

L'hon. Joe McGuire, député

Steven Blaney, député

L'hon. Denis Coderre, député

Laurie Hawn, député

L'hon. Keith Martin, député

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Harold Albrecht

L'hon. Carolyn Bennett

Blaine Calkins

Robert Carrier

Rodger Cuzner

Sukh Dhaliwal

Meili Faille

L'hon. Charles Hubbard

L'hon. Lawrence MacAulay

Dean Del Mastro

L'hon. Dan McTeague

Richard Nadeau

Christian Ouellet

Omar Alghabra

Diane Bourgeois

Serge Cardin

David Christopherson

Paul Dewar

L'hon. Ujjal Dosanjh

Luc Harvey

Wajid Khan

Gurbax Malhi

L'hon. John McCallum

L'hon. Shawn Murphy

Rick Norlock

Marcel Proulx

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ (cont'd)

Anthony Rota

L'hon. Andy Scott

L'hon. Judy Sgro

Paul Steckle

Brian Storseth

Lui Temelkovski

L'hon. Robert Thibault

Alan Tonks

GREFFIER DU COMITÉ

Andrew Bartholomew Chaplin

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jim Cox, Wolf Koerner

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les Forces canadiennes en Afghanistan.

TABLE DES MATIÈRES

COMMÉMORATION	xi
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
Étoile de la vaillance militaire	3
Médaille de la vaillance militaire	3
RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION.....	11
MANDAT DE L'ÉTUDE	11
GÉNÉRALITÉS.....	11
FACTEURS FONDAMENTAUX.....	14
CONTEXTE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE.....	15
LE RAPPORT	17
CHAPITRE 1 — LE CONTEXTE.....	19
GÉNÉRALITÉS.....	19
LE CANADA ET L'AFGHANISTAN	20
D'UN ÉTAT CHANCELANT... ..	21
... À UN ÉTAT DÉFAILLANT.....	25
LA SITUATION ACTUELLE	26
LES MENACES	29
Les talibans	29
Corruption, seigneurs de la guerre et opium	34
Notre propre impatience	36

CHAPITRE 2 — LA MISSION	39
GÉNÉRALITÉS	39
LE MANDAT	41
LA MISSION	43
ENGAGEMENTS	44
Opération APOLLO	45
Opération ALTAIR	46
Opération ACCIUS	46
Opération ARCHER	46
Opération ARGUS	47
Opération ATHENA	49
Contribution de la Force aérienne du Canada	52
Contribution de la Marine canadienne	53
COMMANDEMENT NATIONAL ET COMMANDEMENT OPÉRATIONNEL	54
Commandement national	54
Commandement opérationnel	54
OPÉRATIONS CINÉTIQUES ET NON CINÉTIQUES	55
ZONES DE DÉVELOPPEMENT AFGHANES	57
L'ÉQUIPE PROVINCIALE DE RECONSTRUCTION DE KANDAHAR (EPRK)	57
La gamme de compétences	58
La sécurité	59
L'acheminement des fonds	59

CHAPITRE 3 — QUESTIONS À L'ÉTUDE	63
DURÉE DE LA MISSION.....	63
ÉTAT DES EFFECTIFS.....	65
Services de santé.....	66
Blessures corporelles	67
Traumatismes psychologiques	69
Soutien social aux victimes de stress opérationnel (SSVSO).....	72
Commodités	73
Le front intérieur	75
ÉTAT DU MATÉRIEL.....	77
LIEN ENTRE LES OPÉRATIONS DE COMBAT, LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECONSTRUCTION.....	80
Aide humanitaire, développement, reconstruction et COCIM.....	80
Participation des forces armées à l'aide humanitaire, au développement ou à la reconstruction	82
ÉQUILIBRE.....	85
CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISSION.....	92
SUCCÈS DE LA MISSION ET AUTRES OBLIGATIONS INTERNATIONALES.....	94
CHAPITRE 4 — AUTRES QUESTIONS IMPORTANTES	97
INFORMER LES CANADIENS ET LE PARLEMENT	97
Une mission méconnue du grand public.....	98
Information du Parlement sur la mission	100
COLLABORATION DU MDN AUX DÉPLACEMENTS DU COMITÉ.....	101
LA FRONTIÈRE AFGHANO-PAKISTANAISE	103
LA CONDITION DES FEMMES EN AFGHANISTAN	106
ÉRADICATION DE LA CULTURE DU PAVOT	107

TRAITEMENT ET TRANSFERT DES DÉTENUS.....	110
CONTRIBUTION À L'INSTRUCTION DES FORCES DE SÉCURITÉ AFGHANES	114
Instruction de l'Armée nationale afghane	115
Instruction de la Police nationale afghane	118
UN FARDEAU PARTAGÉ À PLUSIEURS	121
CONCLUSION	123
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	127
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	133
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	139
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	141
OPINION SUPPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL	143
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	151
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	161

COMMÉMORATION

Le présent rapport est dédié à la mémoire des 58 Canadiens et Canadiennes qui, au moment de l'adoption du rapport, étaient décédés en Afghanistan au service de leur pays.

Caporal Glen Arnold, CD	Sergent Donald Lucas
Caporal-chef Raymond Arndt	Bombardier Myles Stanley John Mansell
Caporal Robbie Christopher Beerenfenger	Caporal Matthew McCully
D ^r Glyn Berry	Caporal Kevin Megeney
Caporal Anthony Joseph Boneca	Adjudant Frank Robert Mellish, CD
Caporal David Braun	Caporal Robert Thomas James Mitchell
Soldat David Byers	Caporal Keith Morley, CD
Cavalier Darryl Caswell	Caporal Jamie Brendan Murphy
Soldat Robert Costall	Adjudant Richard Francis Nolan, CD
Soldat William Jonathan James Cushley	Caporal Randy Payne
Soldat Kevin Dallaire	Cavalier Patrick James Pentland
Caporal Paul Davis	Caporal Brent Poland
Caporal Matthew David James Dinning	Caporal-chef Darrell Jason Priede
Caporal Ainsworth Dyer	Caporal Christopher Jonathan Reid, CD
Caporal Andrew James Eykelenboom	Sergent Robert Alan Short
Adjudant-chef Robert Girouard, CD	Soldat Nathan Smith
Sergent Craig Paul Gillam, CD	Sergent Shane Stachnik
Capitaine Nichola Kathleen Sarah Goddard, M.S.M.	Caporal Christopher Paul Stannix
Caporal Francisco Gomez, CD	Caporal-chef Allan Stewart
Soldat Richard Green	Caporal Albert Storm, CD
Soldat David Robert Greenslade	Sergent Darcy Scott Tedford, CD
Soldat Mark Anthony Graham	Lieutenant William Turner
Sergent Vaughan Ingram	Caporal-chef Jeffrey Scott Walsh
Caporal Shane Keating	Caporal Jason Patrick Warren
Caporal Bryce Jeffrey Keller	Caporal Aaron E. Williams
Soldat Kevin Vincent Kennedy	Soldat Blake Neil Williamson
Soldat Josh Klukie	Cavalier Mark Andrew Wilson
Caporal-chef Anthony Klumpenhauer	Caporal-chef Corporal Timothy Wilson
Sergent Marc D. Léger	Soldat Braun Scott Woodfield

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La mission des Forces canadiennes en Afghanistan est une opération extraordinairement complexe. Le Comité a travaillé d'arrache-pied pour la comprendre. Outre l'audition de nombreux témoins, nous avons effectué deux visites d'étude à d'importantes bases des Forces canadiennes qui appuient les effectifs déployés et nous nous sommes rendus en Afghanistan pour observer les femmes et les hommes des Forces en action. À chaque occasion, nous avons pu constater que les membres du personnel et leurs familles servaient leur pays avec un sens de l'honneur, un courage et un professionnalisme d'une qualité rarement égalée où que ce soit dans le monde. Nous leur vouons une profonde admiration et les remercions pour ce qu'ils sont en train d'accomplir.

Ce rapport porte sur la conduite de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan. Le Comité tient à préciser que toute critique de la mission qu'il y formule ne vise d'aucune façon les militaires, hommes et femmes, qui servent si vaillamment en notre nom. En offrant nos vues et nos recommandations, nous voulons être perçus uniquement comme jouant notre rôle d'aider le Parlement à tenir le gouvernement responsable de ses politiques et de leur exécution.

Le déploiement de forces militaires est l'une des décisions les plus difficiles et les plus importantes qu'un gouvernement ait à prendre. Une fois le pays engagé dans une telle démarche, le Parlement se livre à l'exercice délicat, mais nécessaire, d'effectuer un examen critique — et, on l'espère, constructif — de la mission, afin d'assurer que celle-ci répond aux objectifs politiques et stratégiques fixés par le gouvernement. C'est la tâche difficile, mais terriblement importante, que nous nous sommes assignée.

La mission militaire en Afghanistan constitue la première occasion où les Forces canadiennes se sont trouvées en situation de combat intense depuis la guerre de Corée. Non seulement nos soldats ont dû apprendre rapidement, mais le gouvernement et les Canadiens ont dû vivre un apprentissage accéléré, mais encore incomplet, pour bien saisir la nature du travail à accomplir en Afghanistan. De l'avis du Comité, s'il est vrai que les Forces canadiennes continuent de s'adapter en Afghanistan, elles ont certainement appris assez et assez vite pour se retrouver parmi les contingents nationaux les plus compétents et les plus efficaces. Le gouvernement continue lui aussi d'apprendre comment guider, gérer et intégrer les éléments de la puissance nationale dans une opération à l'étranger, certains ministères y parvenant plus rapidement que d'autres. À bien des égards, les parlementaires et le public canadien ont une longueur de retard pour ce qui est de saisir la nature et le détail de l'opération et, s'il est porté à vouloir que tout aille pour le mieux, il se demande encore si on fait ce qu'il faut pour cela. À ce chapitre, il reste du pain sur la planche pour le gouvernement, lequel, en plus de simplement donner des explications, doit sensibiliser et motiver davantage les Canadiens.

Nous avons débattu de l'idée que le Comité reçoive, à huis clos ou dans des documents classifiés, des comptes rendus des opérations internationales, ce qui poserait, nous en sommes conscients, certaines difficultés. J'estime cependant que, en dépit de celles-ci, il serait extrêmement utile d'offrir à un groupe de parlementaires des séances d'information fermées, non partisans, parrainées par le gouvernement sur les opérations internationales du Canada. Ainsi, ces parlementaires seraient bien au fait des missions et auraient en conséquence des attentes réalistes. On s'attendrait par ailleurs qu'ils fassent preuve de réserve dans les débats parlementaires ultérieurs et qu'ils respectent les obligations qui leur incomberaient en tant que dépositaires d'informations sensibles.

Compte tenu de la complexité singulière du problème afghan, nous avons été étonnés de constater qu'on simplifiait souvent le débat outre mesure, tant en ce qui concerne la situation que sa solution. Les perceptions erronées abondaient. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que, outre les tâches énoncées dans son mandat officiel, le Comité devait aussi effectuer un examen non partisan, éclairé, exact et constructif de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan. Nous espérons que les Canadiens trouveront son travail utile.

Tout au long de son étude, le Comité a grandement bénéficié de l'expérience et de la participation éloquente de M. Ujjal Dosanjh. Après le voyage en Afghanistan en janvier 2007, M. Dosanjh a été réaffecté à son poste de porte-parole de l'Opposition officielle en matière d'affaires étrangères et il a dû quitter le Comité. Au nom de tous les membres, je le remercie de sa contribution et lui souhaite tout le succès possible dans ses nouvelles fonctions.

Lorsque des militaires canadiens sont déployés dans un autre pays, soit sur un navire qui patrouille la mer d'Arabie, dans un avion de surveillance qui surveille l'espace aérien afghan ou dans une paire de bottes poussiéreuses pour arpenter les villages du district de Zhari, leurs familles continuent de servir ici au pays. Les femmes et les maris assument la tâche de gérer la vie familiale pendant que les conjoints sont affectés en Afghanistan ou à proximité. Les fils et les filles s'inquiètent pour maman ou papa. Les mères et les pères craignent pour leur fille ou leur fils soldat. D'autres proches partagent le stress et l'inquiétude.

Le Comité sait que dans des localités comme Victoria, Edmonton, Petawawa, Trenton, Valcartier, Gagetown et Halifax, des familles militaires essaient de mener une vie aussi normale que possible tandis que le père ou la mère, un fils ou une fille participe au loin à une périlleuse mission opérationnelle. Nous voulons saluer l'endurance et le courage remarquables dont font preuve les conjoints de militaires, leurs fils et leurs filles, de même que leurs mères et pères qui « tiennent le fort » au pays. Leur rôle pour ce qui est de préserver le bonheur et la stabilité au foyer revêt une importance capitale car il

permet à nos combattants de se concentrer sur leur mission. Il s'agit là d'un service de premier ordre qu'ils rendent au Canada, et nous aimerions que tous les Canadiens le reconnaissent.

Le Comité tient en outre à saluer officiellement le courage et le sens du devoir des membres suivants des Forces canadiennes qui ont été récompensés pour des actes de bravoure lors d'affrontements contre l'ennemi en Afghanistan.

Étoile de la vaillance militaire¹

- Major William Hilton Fletcher, É.V.M., C.D.
- Soldat Jess Randall Larochelle, É.V.M.
- Caporal Sean Teal, É.V.M.
- Sergent Patrick Tower, É.V.M., C.D.

Médaille de la vaillance militaire

- Caporal Chad Gerald Chevrefils, M.V.M.
- Sergent Michael Thomas Victor Denine, M.V.M., C.D.
- Caporal-chef Collin Ryan Fitzgerald, M.V.M.
- Caporal Jason Funnell, M.V.M.
- Soldat Jason Carl Allan Lamont, M.V.M.
- Caporal-chef Sean Hubert Niefer, M.V.M.
- Soldat Michael Patrick O'Rourke, M.V.M.

1 Les décorations de la vaillance militaire sont des distinctions honorifiques nationales décernées pour actes de bravoure et de dévouement face à l'ennemi. Ces médailles, approuvées par Sa Majesté la reine Elizabeth II en 1993, sont la Croix de Victoria, l'Étoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire. La Croix de Victoria est décernée pour reconnaître des actes de bravoure ou d'abnégation insignes, ou le dévouement ultime au devoir, face à l'ennemi. L'Étoile de la vaillance militaire est décernée pour reconnaître des services éminents accomplis avec courage face à l'ennemi. La Médaille de la vaillance militaire est décernée pour actes de bravoure ou de dévouement face à l'ennemi.

- Caporal Clinton John Orr, M.V.M.
- Capitaine Derek Prohar, M.V.M.
- Capitaine Michael John Reekie, M.V.M.
- Caporal Joseph Jason Lee Ruffolo, M.V.M.

Le mandat adopté le 16 mai 2006 par le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes est ainsi libellé :

Que le Comité étudie les divers aspects de la mission des troupes canadiennes en Afghanistan, tels que sa durée, l'état des troupes et des équipements, le rapport entre le volet de la mission directement lié aux opérations de combat et celui qui vise à contribuer à la reconstruction du pays ainsi que les critères d'évaluation qui permettront d'évaluer le succès de cette mission, le tout afin de déterminer s'il est possible de la mener à bien tout en respectant les autres obligations du Canada sur la scène internationale, et qu'il présente ses recommandations dans un rapport à la Chambre au terme de son étude¹.

Le présent rapport porte tout particulièrement sur la mission militaire du Canada en Afghanistan.

Le Canada est signataire du Pacte pour l'Afghanistan de 2006², conclu entre la communauté internationale et le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan, et en vertu duquel la communauté internationale s'engage à aider l'Afghanistan à renforcer sa capacité de reconstruire le pays. À cette fin, trois grands domaines d'activités — ou « axes » d'intervention — ont été définis :

- a. Sécurité;
- b. Gouvernance, règle de droit et droits de l'homme;
- c. Développement économique et social.

Le contingent militaire canadien — la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) — représente l'un des trois « D » — en l'occurrence, la « défense » — qui, conjugué aux efforts de diplomatie et de développement, forme l'approche 3D adoptée par le gouvernement dans les situations complexes de conflit et d'après-conflit. L'approche 3D s'inscrit elle-même dans la démarche pangouvernementale généralement privilégiée par le gouvernement pour gérer les situations de crise modernes.

Le Comité constate que la FOI-AFG est la mission la plus efficace au combat, la mieux entraînée, la mieux dirigée, la mieux équipée et la mieux appuyée du genre à jamais

1 Comité permanent de la défense nationale, Procès-verbal, réunion n° 2, le mardi 16 mai 2006.

2 Pour consulter le Pacte pour l'Afghanistan, voir le site Web de la MANUA à l'adresse suivante : <http://www.unama-afg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>.

avoir été déployée par le Canada. Elle figure au nombre des meilleurs contingents nationaux de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS).

Les Forces canadiennes sont en Afghanistan :

- a. Pour défendre les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et contribuer à faire en sorte que l'Afghanistan ne redevienne pas un refuge pour les terroristes du monde entier;
- b. À l'invitation du gouvernement démocratiquement élu de la République islamique d'Afghanistan, pour aider à sécuriser l'environnement et le rendre propice à l'instauration d'un état de droit, au respect des droits de la personne et à la prospérité économique;
- c. Pour soutenir nos alliés et nos autres nations amies au sein de l'ONU, de l'OTAN et du G8 et exercer notre leadership dans l'une des zones opérationnelles les plus difficiles.

La leçon la plus importante que le Comité a tirée de son étude est sans doute la suivante : la mission des Forces canadiennes en Afghanistan est une entreprise hautement complexe et noble. Notre position est extrêmement délicate et il n'existe pas de solution simple, ni de remède miracle. Ce pays aura besoin d'un appui international pour au moins une dizaine d'années encore, si ce n'est toute une génération.

L'une de nos constatations les plus importantes est que les Canadiens ne sont en général pas suffisamment informés au sujet de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan, de sorte que bon nombre d'entre eux ne comprennent pas bien ce que nos militaires font là-bas. Dans notre rapport, nous prenons donc le temps d'expliquer le cadre et le contexte complexes dans lequel les Forces canadiennes doivent évoluer. Nous abordons ensuite le mandat des Forces canadiennes en Afghanistan. Les chapitres subséquents s'attardent aux aspects précis énoncés dans le mandat de notre étude et à d'autres questions importantes qui ont attiré notre attention au fil de nos travaux et sur lesquelles nous avons aussi décidé de nous pencher.

Le Comité a dégagé trois facteurs importants qui ont une incidence déterminante sur la mission des Forces canadiennes. Premièrement, le Canada n'intervient pas unilatéralement en Afghanistan. Par conséquent, les appels bien intentionnés pour exhorter le Canada à faire « ceci » ou à changer « cela » témoignent d'une vision trop simpliste des enjeux. Deuxièmement, l'un des aspects sans doute les plus mal compris de la mission est que son objectif en est un de renforcement des capacités. Depuis le début, l'aide internationale offerte a pour but d'appuyer les Afghans. Les Canadiens ne sont pas là pour faire le travail à la place des Afghans, ils sont là pour les aider à renforcer leur capacité de se prendre en mains et ainsi donner un « visage afghan » aux efforts de développement et de reconstruction. Il coule de source alors que les progrès ne peuvent

être plus rapides que le rythme auquel s'effectue le renforcement des capacités du pays — c'est-à-dire le « rythme afghan ». Il ne sert donc à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes encore à les utiliser efficacement. Troisièmement, et c'est là sans doute l'élément le plus important, le Canada a pris position dans ce conflit. Avec ses alliés, il a décidé d'appuyer le gouvernement démocratiquement élu de l'Afghanistan. La mission n'a pas et n'a jamais rien eu de commun avec une mission de maintien de la paix.

Les risques sont généralement de trois ordres. D'abord, la principale menace directe pour la sécurité nationale de l'Afghanistan et pour les troupes canadiennes réside dans la présence des talibans qui continuent à fomenter la rébellion contre le gouvernement afghan et utilisent des tactiques de guérilla contre la FOI-AFG, notamment des attentats-suicides, des engins explosifs improvisés et des embuscades à la mitrailleuse et au fusil lance-grenades. La deuxième menace réside dans le climat malsain créé par l'effet conjugué de la corruption, du commerce illégal de la drogue et de l'influence constante exercée par les seigneurs de la guerre à l'extérieur de la capitale, Kaboul. Quant à la troisième forme de menace, le Comité estime qu'elle est plus près de nous. Elle réside dans notre propre impatience face à la lenteur des progrès accomplis en Afghanistan. Le fait est que les militaires ne peuvent à eux seuls résoudre le problème de l'Afghanistan.

Aussi fier qu'il puisse l'être de la contribution des militaires canadiens, le Comité n'en est pas moins conscient des lourds défis posés par l'ensemble de la mission internationale en général et la mission canadienne en particulier en Afghanistan. Nous avons constaté que, malgré certains signes récents d'amélioration, le travail d'information du gouvernement canadien et des médias pour renseigner la population canadienne en général et les parlementaires sur la mission militaire du Canada en Afghanistan a grandement laissé à désirer. Le gouvernement aurait pu faire davantage et les médias auraient pu être beaucoup plus nuancés dans leurs reportages et faire une plus grande place aux interventions non militaires que nos troupes ne cessent de mener là-bas. À cet égard, nous nous réjouissons de la publication par le gouvernement d'un rapport expliquant les progrès accomplis par la mission canadienne en Afghanistan³.

Les opposants à la mission lui reprochent son déséquilibre et estiment qu'il faut intensifier l'offensive diplomatique et les efforts de développement et réduire les opérations de combat. Pratiquement toutes les personnes que nous avons rencontrées, y compris les commandants, conviennent de la nécessité d'accentuer les efforts de développement, mais ils signalent que la sécurité l'emporte sur le développement et que tant qu'un niveau minimum de sécurité n'aura pas été établi, l'acheminement de l'aide au développement ne pourra être aussi fluide que voulu. De plus, les reproches formulés au sujet du déséquilibre de la mission reposent habituellement sur des hypothèses simplistes qui confondent

3 Gouvernement du Canada, *La mission du Canada en Afghanistan : Mesurer les progrès*, Rapport au Parlement, février 2007, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/docs/260207_Report_F.pdf.

équilibre et volume des effectifs ou montant d'argent investi. En fait, l'équilibre se mesure beaucoup mieux en fonction des *résultats*. Si l'on se fie aux travaux de l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) de Kandahar pilotée par le Canada et de l'Équipe consultative stratégique–Afghanistan qui travaille avec les ministères du gouvernement afghan à Kaboul, la mission militaire a toujours eu un degré d'équilibre qui échappe à la plupart des Canadiens.

Un grand nombre de soldats des Forces canadiennes participent à l'entraînement de l'Armée nationale afghane et se battent aux côtés des soldats afghans. Le Canada pourrait faire plus à ce chapitre, puisque la mise en place d'une Armée nationale afghane compétente, efficace et capable de protéger le pays constitue une condition préalable essentielle au retrait des troupes étrangères de l'Afghanistan.

Nos troupes ont été témoins d'importantes opérations de combat et l'ont emporté dans chaque grand affrontement tactique contre les talibans, mais elles ont payé un lourd tribut. Jusqu'ici, 58 Canadiens ont perdu la vie en Afghanistan. Beaucoup d'autres ont été blessés — 205 au 30 avril 2007. Les soldats qui subissent des blessures corporelles sont pris en charge par un système médical de calibre international qui fonctionne grâce au soutien des troupes multinationales et alliées, depuis le champ de bataille jusqu'au Canada. La capacité des Forces canadiennes de diagnostiquer et de traiter les traumatismes psychiques a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie et les soins offerts aux soldats victimes de stress opérationnel à la suite de leur service en Afghanistan font l'objet d'une attention considérable. Pour la première fois aussi, les familles des soldats envoyés en mission reçoivent l'aide de professionnels en santé mentale, même si la situation à ce chapitre est encore loin d'être parfaite.

Les soldats canadiens en poste en Afghanistan disposent de certaines des meilleures pièces d'équipement au monde et, ce qui est sans doute plus important encore, l'amélioration du processus d'acquisition de matériel de défense a grandement accéléré la livraison de nouveau matériel opérationnel important. Alors que l'envoi de matériel important aux troupes sur le terrain pouvait auparavant prendre jusqu'à 10 ans ou même plus, de nouvelles pièces d'artillerie, de nouveaux véhicules blindés de transport du personnel résistant aux mines, des véhicules aériens sans pilote et d'autres matériaux de blindage pour les camions ont tous été livrés en Afghanistan dans l'année suivant la date où les commandants en ont fait la demande. C'est là un premier signe encourageant de la volonté du gouvernement de faciliter la collaboration entre l'état-major militaire et les fonctionnaires.

L'aide à la reconstruction et au développement a cependant été plus tardive à venir. En 2006, à l'issue d'importantes opérations de combat, il a fallu trop de temps avant que des projets de reconstruction et de développement ne soient mis en chantier pour atténuer les effets des opérations de la FIAS sur la population locale, dont une bonne partie avait pris le chemin de l'exode et ne pouvait pas revenir tant que de nouveaux puits n'avaient pas été creusés, que les maisons n'avaient pas été réparées et que l'approvisionnement alimentaire n'avait pas repris. Les forces militaires canadiennes sont en mesure d'assurer

temporairement la sécurité, mais parce que les travaux de reconstruction tardent à se mettre en marche, il est difficile de convaincre les Afghans de rentrer chez eux. Les fonds du MDN destinés au commandant de la FOI-AFG sont arrivés rapidement et ont permis de financer la mise en chantier de certains projets locaux, mais les fonds plus importants provenant de l'ACDI ont mis plus de temps à arriver. Tout indique cependant que les formalités administratives ont été assouplies et que l'acheminement des fonds de développement de l'ACDI est maintenant plus fluide.

Certains dossiers ont quelque peu porté ombrage aux réalisations de nos militaires. D'abord, un certain nombre d'enquêtes, basées sur des allégations non vérifiées, sont en cours au Canada pour faire la lumière sur le traitement réservé aux détenus afghans dans les prisons canadiennes et sur le transfert de ces détenus aux autorités afghanes. Ensuite, certaines inquiétudes ont été exprimées au sujet de la qualité de l'arrangement technique conclu entre les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale de l'Afghanistan en ce qui concerne les modalités de transfert des détenus par les Forces canadiennes aux autorités afghanes responsables de la sécurité. Cependant, un second arrangement, qui a remplacé le premier, a dissipé une bonne partie de ces préoccupations. Enfin, les combats entre la FIAS et les insurgés talibans ont fait quelques victimes innocentes parmi les civils afghans. La plupart de ces malheureux incidents représentaient des dommages collatéraux associés à des frappes aériennes. Le Canada n'a pas d'avion de combat en Afghanistan et même si les troupes canadiennes n'ont pas participé directement à ces frappes, les Afghans mécontents ne font habituellement pas la différence entre les troupes étrangères. De plus, il est arrivé que les troupes canadiennes tirent sur des civils afghans dans le cours de leurs opérations. Peu importe leurs circonstances, ces regrettables incidents sont un souci constant dans la campagne menée pour « conquérir le cœur et l'esprit » du peuple afghan.

Aucun des témoins qui ont comparu devant le Comité ne s'attend à ce que le problème militaire en Afghanistan se règle d'ici février 2009. Tout le monde croit qu'il faudra beaucoup plus de temps. Certains parlent de dizaines d'années; d'autres, de générations; mais tous envisagent un engagement à long terme. Cela nous oblige à nous interroger sur la question de savoir s'il y a lieu ou non de prolonger le mandat de la mission.

Pour répondre à cette question, le Comité propose certaines recommandations sur les moyens que le gouvernement pourrait prendre pour améliorer sa façon de transmettre l'information à la population canadienne en général et au Parlement. En bout de ligne, le Comité recommande la tenue d'un débat parlementaire en 2008 sur la question de savoir si la mission doit être prolongée au-delà de février 2009. Dans l'intervalle, le Comité trouve important de rappeler que le Canada n'est pas le seul à intervenir. Le Canada et ses alliés — les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, l'Estonie et la Roumanie — déploient près de 12 000 soldats (2 500 Canadiens) dans le sud de l'Afghanistan. Si nos troupes partent, un autre pays devra prendre la relève.

En guise de conclusion, nous reconnaissons bien humblement que bon nombre de nos proches alliés traditionnels assument effectivement leur part du fardeau du combat et consacrent énormément de ressources au développement et à la reconstruction dans le sud de l'Afghanistan. À l'instar du Canada, plusieurs d'entre eux ont payé de leur sang et de leurs deniers. Nous pouvons certes en exhorter d'autres à faire davantage, mais il n'y a pas de meilleure façon de les inciter à faire leur part que de continuer nous-mêmes à exercer un véritable leadership. À cet égard, la mission militaire du Canada en Afghanistan a porté fruit. Les hommes et les femmes membres des Forces canadiennes ont participé à l'écriture d'une autre merveilleuse page de l'histoire canadienne.

INTRODUCTION

Les insurgés ont choisi de tester le Canada et le Canada a répondu magnifiquement.

Général James Jones
Commandant suprême des puissances alliées pour l'Europe¹

MANDAT DE L'ÉTUDE

Le mandat adopté le 16 mai 2006 par le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes est ainsi libellé :

Que le Comité étudie les divers aspects de la mission des troupes canadiennes en Afghanistan, tels que sa durée, l'état des troupes et des équipements, le rapport entre le volet de la mission directement lié aux opérations de combat et celui qui vise à contribuer à la reconstruction du pays ainsi que les critères d'évaluation qui permettront d'évaluer le succès de cette mission, le tout afin de déterminer s'il est possible de la mener à bien tout en respectant les autres obligations du Canada sur la scène internationale, et qu'il présente ses recommandations dans un rapport à la Chambre au terme de son étude².

GÉNÉRALITÉS

La Force opérationnelle interarmées en Afghanistan est la formation la plus apte au combat, la mieux entraînée, la mieux équipée et la mieux dirigée du genre à jamais avoir été déployée par le Canada. Son intervention a été pertinente sur le plan stratégique, efficace sur le plan opérationnel et déterminante sur le plan tactique.

D'autres comptes rendus de la mission du Canada en Afghanistan sont teintés de pessimisme et certains réclament la fin de la participation du Canada à la mission en Afghanistan. Le Comité sait que le Canada est capable de plus. Les Canadiens n'ont jamais abdiqué leurs responsabilités à l'égard des populations dans le besoin, ni refusé non plus d'assumer le leadership des opérations lorsque la situation l'exigeait. Les obstacles n'infléchiront pas notre volonté nationale. Notre histoire militaire est celle de Canadiens prêts à aller défendre les intérêts nationaux du Canada à l'étranger et se battre au nom d'autres populations incapables de se défendre elles-mêmes. De Vimy à Visoko, de Kapyong à Kaboul et de Paardeberg à Panjwayi, les missions militaires canadiennes se sont toutes acquittées du travail qu'elles avaient à faire en dépit des difficultés.

1 Major-général Michel Gauthier, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, réunion n° 22, 8 novembre 2006.

2 Comité permanent de la défense nationale, Procès-verbal, réunion n° 2, le mardi 16 mai 2006.

Le personnel diplomatique de même que les responsables canadiens du développement et des opérations militaires en poste à Kandahar nous ont tous affirmé qu'ils savent exactement pourquoi ils sont là-bas, que la situation s'améliore progressivement et que le moment est mal choisi pour renoncer. Plus que quiconque, ils savent qu'il est possible de mener à bien la mission et nous sommes d'accord avec eux. C'est pourquoi le présent rapport présente un point de vue positif, mais réaliste et objectif des réalisations et des perspectives militaires du Canada en Afghanistan.

Nous sommes réalistes et savons que la tâche n'est pas encore terminée et que ce qui reste à faire exige de la part des courageux Canadiens un travail de titan. Les soldats canadiens devront encore se battre contre les insurgés talibans. Les diplomates devront encore agir comme conseillers auprès d'une démocratie afghane encore vacillante. Les agents responsables du développement et les coopérants devront encore fournir ressources et soutien aux Afghans dans le besoin éparpillés dans les campagnes. Notre rapport dresse donc un bilan réaliste et constructif de la mission du Canada en Afghanistan. Nos constatations nous ont amenés à formuler des recommandations claires et réalisables qui, si elles sont mises en œuvre rapidement et avec détermination, aideront le Canada à contribuer, comme il se doit, aux efforts internationaux de développement sous l'égide des Nations Unies et à assumer son rôle de leadership dans le cadre des opérations militaires de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) visant à sécuriser l'ensemble de la province de Kandahar.

L'envoi de ressources humaines et financières à l'étranger est l'une des décisions les plus importantes et lourdes de conséquences que doit prendre un gouvernement. Le Parlement a un rôle central à jouer dans ce genre de décisions. Le Comité saisit donc bien toute la portée de son devoir d'examen de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan.

La première leçon tirée par le Comité est que la mission du Canada en Afghanistan est une entreprise noble, mais aussi extrêmement délicate et complexe.

Le succès de la mission internationale en Afghanistan exige de la persévérance. Les efforts déployés par la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN pour aider les forces afghanes responsables de la sécurité à établir un environnement sûr ont porté fruit dans la majorité du pays et continuent de progresser dans les provinces du sud et de l'est. Le Comité comprend tout à fait les obstacles qui se posent à la FIAS en 2007, mais nous croyons que la chose à faire est de poursuivre le travail amorcé pour surmonter ces obstacles plutôt que de simplement s'attarder à la difficulté de l'entreprise. Nous nous réjouissons de toutes les opérations préventives de la FIAS qui ont à toutes fins pratiques permis d'éviter l'« offensive du printemps » qu'on escomptait de la part des talibans.

Il ne faut pas oublier que l'OTAN est la plus puissante et la plus fructueuse alliance de toute l'histoire de l'humanité et aussi la force de maintien de la paix la plus efficace au monde pour toute la dernière moitié du XX^e siècle. Elle a rétabli la paix en Europe après

les deux guerres mondiales. Elle a imposé la paix dans les Balkans de l'après-guerre froide. Elle n'a jamais connu l'échec. À l'heure actuelle, en Afghanistan, l'OTAN intervient pour la première fois hors de son secteur géographique habituel afin de ramener la paix et la stabilité dans un pays en crise. Elle viendra à bout des obstacles là aussi.

Notre confiance ne doit toutefois pas nous empêcher de bien mesurer les difficultés et les dangers posés par la pacification et la stabilisation de l'Afghanistan.

Nous sommes conscients que la présence et l'avenir de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan relèvent d'une décision entièrement politique, mais nous avons cru bon de nous en remettre aussi à des sources de « données de terrain » pour éviter que nos délibérations et nos conclusions ne deviennent tellement politiques, théoriques ou déconnectées de la réalité qu'elles en perdent toute utilité. Tout au long de son étude, le Comité s'est efforcé de recueillir les observations franches de militaires canadiens, hommes et femmes, et de leur famille. À cet égard, nous tenons à souligner particulièrement nos visites aux bases des Forces canadiennes (BCF) d'Edmonton et de Petawawa, où nous avons pu rencontrer bon nombre de soldats de retour de mission, certains d'entre eux blessés, et leurs conjoints. Ensemble, ils ont réussi à nous donner un aperçu spécial des effets de la mission que jamais aucun témoignage, ni aucune étude de seconde main ne nous auraient permis d'obtenir. Plus important encore, et point culminant de notre étude, nous avons eu la chance de rendre visite à la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) à l'aéroport de Kandahar. Cette visite nous a permis de voir si la réalité sur le terrain était bel et bien conforme aux témoignages recueillis jusque-là.

La contribution d'autres témoins, en particulier ceux ayant une expérience récente en Afghanistan, nous a aussi été extrêmement utile. Les témoignages d'un vaste éventail d'universitaires et de diplomates, conjugués à ceux de porte-parole en matière de défense, de développement international et de questions féminines, ont grandement fait avancer nos travaux. Les officiers militaires de retour d'Afghanistan, qui ont travaillé au sein de quartiers généraux de forces armées responsables ou auprès du chancelant gouvernement afghan, ont jeté un éclairage nouveau sur les grands enjeux en cause. Nous sommes également reconnaissants aux ministres Mackay, O'Connor et Verner des renseignements qu'ils nous ont fournis.

Étant donné les enjeux parfois vitaux rattachés à cette mission, le Comité s'est efforcé de mener son étude avec la plus grande neutralité. Nous avons essayé d'examiner les questions avec objectivité et de proposer des recommandations réalistes qui, si elles sont mises en œuvre rapidement et avec détermination, amélioreront la qualité et la portée des efforts de défense du Canada en Afghanistan et, de ce fait, celles de la mission dans son ensemble.

L'objet principal de notre étude porte sur la mission des Forces canadiennes en Afghanistan et, par conséquent, le présent rapport traite essentiellement des enjeux liés au rétablissement de la sécurité dans la province de Kandahar. Nous abordons des enjeux

connexes uniquement dans la mesure où ils se rapportent à la mission militaire canadienne. Les enjeux plus généraux relatifs à la diplomatie ou au développement seront examinés par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, qui a décidé de mener une vaste étude de haut niveau sur la mission canadienne en Afghanistan³.

FACTEURS FONDAMENTAUX

Tout au long de notre étude, nous avons constamment gardé à l'esprit les trois facteurs fondamentaux qui continuent de façonner la mission du Canada en Afghanistan.

Premièrement, le Canada n'intervient pas unilatéralement en Afghanistan. Il participe à un effort international dans chacun des trois volets d'intervention (3D), à savoir, la diplomatie, le développement et la défense. Par conséquent, les appels bien intentionnés pour exhorter le Canada à faire « ceci » ou à changer « cela » témoignent d'une vision trop simpliste des enjeux. Le Canada y œuvre sous l'égide des Nations Unies (ONU) et de l'OTAN et collabore à diverses stratégies, programmes et projets multilatéraux. Les efforts déployés par la communauté internationale en Afghanistan sont colossaux. Au-delà de 60 pays participent à l'initiative globale de développement et de reconstruction⁴. La Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)⁵, dispose d'un personnel de plus de 1 000 personnes (dont environ 80 % sont des Afghans) réparties dans 10 bureaux un peu partout dans le pays. Il y a 15 autres bureaux d'organismes des Nations Unies en Afghanistan et d'autres sont en voie d'être ouverts. La FIAS⁶ est constituée de contingents militaires de 37 pays totalisant près de 40 000 soldats.

3 La motion proposant de mener cette étude a été adoptée par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international le jeudi 1^{er} février 2007. Le libellé modifié de la motion est le suivant : « Que le Comité tienne des audiences, qui devront commencer dans les plus brefs délais, dans le but d'évaluer la mission du Canada en Afghanistan et de réviser l'angle actuel, et en conséquence, qu'il invite les ministres, les hauts fonctionnaires, les représentants de la société civile et de la diaspora appropriés et d'autres témoins pertinents ».

4 Peter Mackay, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 6 juin 2006, p. 1.

5 Au cours de la visite du Comité auprès de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) en janvier 2006, le commandant de la FOI-AFG, le brigadier-général Tim Grant, a affirmé catégoriquement que l'ambassadeur Sproule était le « responsable canadien dans le pays ».

6 En plus de la représentation nationale officielle aux différents échelons de l'OTAN, il est intéressant de noter que les Canadiens ont occupé bon nombre de postes importants au sein de l'état-major de l'OTAN depuis que le Canada est présent en Afghanistan. Le général R.R. Henault, ex-CEMD, préside le Comité militaire de l'OTAN depuis 2004. De même, le major-général Ivan Fenton est directeur adjoint des opérations auprès de l'État-major militaire au siège de l'OTAN depuis 2004 lui aussi. En 2006, le major-général Angus Watt a été nommé commandant adjoint (air) au quartier général de la FIAS. Le colonel Mike Kampman est actuellement le chef d'état-major du Commandement régional Sud. Dernièrement, le brigadier-général Jim Ferron s'est vu confier les fonctions de chef du personnel de renseignement de la FIAS. Le gouvernement a aussi annoncé que le Commandement régional Sud sera encore une fois dirigé par un officier canadien en 2007 et que la FIAS pourrait bien l'être elle aussi en 2008.

Deuxièmement, l'un des aspects sans doute les plus mal compris de la mission est que son objectif en est un de renforcement des capacités. Depuis le début, l'aide internationale offerte a pour but d'appuyer les Afghans. L'Accord de Bonn de 2001 et le Pacte pour l'Afghanistan de 2006 expliquent clairement le rôle prépondérant que doivent jouer les autorités afghanes. À l'origine, lorsque les unités canadiennes se sont jointes à la FIAS, à Kaboul, en 2003, elles ont ouvertement fait savoir que leur rôle allait se limiter à « diriger en arrière-plan » ou à offrir un appui « de deuxième ligne ». À Kandahar, ce rôle d'appui se poursuit. Le Canada participe aussi aux efforts de développement et de reconstruction sous l'égide d'organisations internationales (OI), d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organismes d'aide de l'ONU afin de fournir aux Afghans une aide adaptée à leurs propres priorités. Les Canadiens ne sont pas là pour faire le travail à la place des Afghans, ils sont là pour les aider à renforcer leur capacité de se prendre en mains et ainsi donner un « visage afghan » aux efforts de développement et de reconstruction. Il coule de source alors que les progrès ne peuvent être plus rapides que le rythme auquel s'effectue le renforcement des capacités du pays — c'est-à-dire le « rythme afghan ». Il ne sert donc à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes encore à les utiliser efficacement. Le Canada n'a aucun intérêt à essayer d'intervenir arbitrairement de son propre chef, s'il n'a pas le soutien de la communauté internationale.

Troisièmement, et c'est là sans doute l'élément le plus important, le Canada a pris position dans ce conflit. Avec ses alliés, il a décidé d'appuyer le gouvernement démocratiquement élu de l'Afghanistan. La mission n'a pas et n'a jamais rien eu de commun avec une mission de maintien de la paix. La paix, la stabilité et la reconstruction sont certes des objectifs importants, mais il en va de même des efforts pour aider les forces afghanes responsables de la sécurité à éliminer la menace des insurgés talibans, afin non seulement de sécuriser l'environnement, mais aussi de le rendre propice à l'épanouissement de la démocratie et des droits de la personne. Si la sécurité générale était le seul objectif à atteindre, alors un régime taliban ou un gouvernement démocratique afghan pourrait s'en charger seul. Toutefois, la question qu'il faut se poser en réalité, c'est laquelle de ces deux formes de sécurité est la plus porteuse d'espoir, de dignité et de prospérité pour l'avenir du peuple afghan. Le Comité croit que l'avenir sous un régime féodal taliban signifiera un retour à la répression, à un niveau de vie en grande partie moyenâgeux et à une absence de dignité humaine. Le Canada a choisi de se joindre à la communauté internationale pour aider l'Afghanistan à se bâtir un avenir démocratique et prospère, et les Forces canadiennes continueront d'appuyer les forces afghanes responsables de la sécurité dans leur combat contre les talibans.

CONTEXTE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

La politique gouvernementale décrit l'« approche pangouvernementale » du Canada en Afghanistan comme étant un effort d'intégration des ressources civiles, gouvernementales et militaires pour contribuer plus largement à l'initiative internationale de reconstruction de l'Afghanistan. Même si l'expression peut sembler nouvelle, l'idée ne l'est pas. Les pays font toujours intervenir tous les éléments de ce qui fait leur puissance

nationale lorsqu'ils se lancent dans une mission d'envergure à l'étranger, en particulier lorsque d'importants intérêts nationaux sont en jeu.

La politique gouvernementale fait aussi mention de l'approche « 3D », qui est l'acronyme utilisé pour décrire l'application concertée d'efforts de défense, de diplomatie et de développement dans les situations complexes de conflit et d'après-conflit. L'ensemble de la mission canadienne en Afghanistan⁷ fait effectivement intervenir l'ensemble des trois « D », mais pour comprendre l'objet principal du présent rapport, il faut comprendre le fonctionnement de chacun des trois « D ».

Le premier « D » renvoie à la diplomatie. Sous la gouverne du ministre des Affaires étrangères, il y a d'abord l'ambassadeur du Canada, David Sproule, qui se trouve sur place à l'ambassade du Canada à Kaboul. À titre de chef de la mission canadienne en Afghanistan⁸ il mène au nom du gouvernement du Canada des démarches diplomatiques auprès du gouvernement de l'Afghanistan et d'autres pays de la région, au besoin. Étant donné l'objet de la présente étude, les aspects relatifs à la diplomatie ne sont abordés dans le présent rapport que dans la mesure où ils ont une incidence directe sur la mission des FC en Afghanistan.

Le deuxième « D » — en l'occurrence le développement — relève en grande partie de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui contribue aux efforts de développement de reconstruction de la communauté internationale en Afghanistan. À l'instar d'autres grands pays donateurs, l'ACDI appuie les programmes et les projets nationaux approuvés par le gouvernement afghan et mis en œuvre sous la surveillance d'institutions multilatérales reconnues comme la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il importe de souligner ici que l'ACDI travaille sous l'égide d'autres organisations, et que les projets de développement ou de reconstruction ne sont pas le fait de son initiative directe. Elle finance des programmes et des projets internationaux dans l'ensemble du pays, y compris dans la province de Kandahar. Conformément au mandat de notre étude, le présent rapport ne traite des activités de l'ACDI que si elles ont une incidence directe sur la mission des Forces canadiennes dans la province de Kandahar.

Au cours de son étude, le Comité a appris qu'il existe des différences subtiles mais néanmoins importantes entre les notions d'aide, de développement, de reconstruction et de coopération civilo-militaire (COCIM). Il en sera question plus en détail au chapitre 4.

7 Voir le site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/menu-en.asp>. Voir aussi le site Web de la Défense nationale en Afghanistan à http://www.forces.gc.ca/site/afghanistan/index_e.asp. Le site Web de l'Agence canadienne de développement international est : <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdicida.nsf/En/JUD-129153625-S6T>.

8 Durant la visite du Comité sur le site de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-Afg) en janvier 2006, le commandant de la FOI-Afg, brigadier-général Tim Grant, a affirmé sans équivoque que l'ambassadeur Sproule était « le chef canadien dans le pays ».

Le troisième « D » — en l'occurrence la défense — n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Si les contingents des Forces canadiennes en poste en Afghanistan demeurent sous le commandement national du Canada, les contingents opérationnels relèvent eux du commandement opérationnel de l'OTAN. C'est l'OTAN, et non le Canada, qui est responsable de la direction générale des opérations militaires en Afghanistan. Le Canada n'intervient pas de façon autonome à cet égard. Il peut toujours opposer son « veto » à la façon dont les forces militaires sont utilisées et c'est à lui qu'il incombe de diriger les soldats canadiens qui participent aux opérations, mais l'influence opérationnelle du Canada ne s'exerce, comme cela a toujours été le cas, que par l'entremise de la chaîne de commandement de l'OTAN, où elle est invariablement proportionnelle à la contribution effective de chaque pays.

LE RAPPORT

Étant donné la complexité de la mission du Canada en Afghanistan, le Comité estime qu'il est important d'expliquer les aspects généraux de la mission dans son ensemble et de décrire les opérations des Forces canadiennes afin de dissiper les fausses perceptions que le public pourrait entretenir au sujet des activités de nos soldats là-bas. Les troupes canadiennes font beaucoup plus que de simplement combattre les talibans. En fait, elles font beaucoup plus que ce que nous en disent le gouvernement ou les médias. Le premier chapitre expose le contexte de la mission. Le deuxième est consacré à l'examen de la mission des Forces canadiennes. Le chapitre 3 s'attarde aux aspects expressément mentionnés dans le mandat de notre étude :

- a. Durée de la mission;
- b. État des effectifs;
- c. État du matériel;
- d. Lien entre les opérations de combat, le développement et la reconstruction;
- e. Participation des forces armées à l'aide humanitaire, au développement ou à la reconstruction;
- f. Équilibre;
- g. Critères d'évaluation de l'efficacité de la mission;
- h. Succès de la mission et autres obligations internationales.

Comme il fallait s'y attendre, le Comité a relevé d'autres questions importantes au fil de son étude et les aborde au chapitre 4, dans les rubriques suivantes :

- a. Informer les Canadiens et le Parlement;
- b. La frontière afghano-pakistanaise;
- c. La condition des femmes en Afghanistan;
- d. Éradication de la culture du pavot;
- e. Traitement et transfert des détenus;
- f. Contribution à l'instruction des forces de sécurité afghanes;
- g. Un fardeau partagé à plusieurs.

CHAPITRE 1 — LE CONTEXTE

GÉNÉRALITÉS

Parmi les conclusions que le Comité tire de son étude, la plus importante est sans doute que les Forces canadiennes accomplissent en Afghanistan une noble mission d'une grande complexité. C'est une mission extrêmement difficile qui ne se prête pas à des solutions miracles. Force est de constater aussi que, en dehors de ceux qui y ont un intérêt direct, les Canadiens en général sont très mal renseignés sur cette mission, si bien qu'ils en saisissent mal les enjeux et n'ont pas une bonne idée du rôle des Forces canadiennes.

Par ailleurs, le Comité a été étonné par le défaitisme de nombreux analystes qui ont tendance à penser que le problème afghan est peut-être trop ardu. Cette perception négative est aggravée en partie par l'absence d'un plan de communication cohérent de la part du gouvernement qui présenterait aux parlementaires une information à jour sur les détails des nombreuses réalisations de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan. Avec plus de transparence et de clarté, on permettrait aux Canadiens de se faire une idée meilleure et plus complète de la mission militaire du Canada en Afghanistan.

Au début de 2002, les soldats canadiens ont combattu aux côtés des forces américaines et d'autres forces de la Coalition en Afghanistan contre les vestiges des talibans et des membres d'Al-Qaïda dans le contexte de la participation du Canada à la campagne mondiale de lutte contre le terrorisme. Quatre soldats canadiens sont tombés durant cette campagne. En 2003, des unités des Forces canadiennes ont été dépêchées en Afghanistan dans le cadre de la FIAS constituée sous l'égide de l'OTAN; elles ont été affectées à la sécurité de Kaboul et de la région environnante. Trois autres soldats ont été tués au combat avant le départ de ces unités de l'Afghanistan en 2005. Ensuite, les Forces canadiennes ont pris la direction d'une équipe provinciale de reconstruction (EPR) à Kandahar en août 2005 et, au début de 2006, elles ont fourni l'élément de commandement et un groupement tactique d'infanterie à la brigade multinationale du Commandement régional Sud dans le cadre de l'opération américaine *Enduring Freedom*. Le printemps et l'été ont été marqués par d'intenses combats, et 13 autres soldats et un diplomate canadiens ont été tués avant la réintégration des soldats à la FIAS à la fin de juillet 2003. Les opérations de la FIAS n'ont offert aucun répit à nos soldats durant le reste de 2006. À la fin de l'année, 25 autres soldats canadiens avaient été tués, portant à 45 le total des décès de soldats canadiens en Afghanistan depuis 2002. Treize autres soldats canadiens sont morts en Afghanistan en 2007. Voilà à peu près ce que savent la plupart des Canadiens.

À ce sujet, on a fait valoir aussi au Comité que, depuis 2003, ni le gouvernement ni les médias n'ont su communiquer une information suffisamment fouillée et détaillée sur la mission des Forces canadiennes en Afghanistan pour que la population puisse se faire une idée juste et complète de la raison d'être de la mission et des réalisations de nos soldats¹. À cet égard, le Comité note la publication d'un rapport gouvernemental sur les progrès réalisés par la mission canadienne en Afghanistan².

LE CANADA ET L'AFGHANISTAN

Officiellement appelé Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes en Afghanistan, l'Accord de Bonn a été le premier d'une série d'accords visant le rétablissement de l'État d'Afghanistan après l'invasion de ce pays par les États-Unis en 2001. Comme il n'y avait pas eu de gouvernement élu au suffrage populaire en Afghanistan depuis 1979, on a estimé nécessaire de prévoir une période de transition avant l'établissement d'un gouvernement permanent. En décembre 2001, un groupe d'Afghans éminents³ s'est réuni à Bonn, en Allemagne, sous les auspices de l'ONU pour dresser un plan pour le gouvernement du pays. C'est ainsi qu'est née l'Autorité intérimaire afghane, investie dans ses fonctions le 22 décembre 2001 avec un mandat de six mois, après quoi une autorité de transition prendrait la relève pendant deux ans, puis des élections auraient lieu.

Les conditions de l'Accord de Bonn ont été satisfaites avec la conclusion de l'élection présidentielle de 2004 et des élections parlementaires nationales en 2005.

Dans la foulée de l'Accord de Bonn, le Pacte pour l'Afghanistan a vu le jour lors d'une conférence coprésidée par l'Afghanistan, l'ONU et le Royaume-Uni tenue à Londres du 31 janvier au 1^{er} février 2006. Il constitue le cadre de l'action de la communauté internationale en Afghanistan pour la période 2006-2011. La conférence réunissait des représentants de la communauté internationale, notamment ceux du Canada, lesquels ont promis le plein appui du Canada.

1 La question a été soulevée notamment par le porte-parole de l'OTAN James Appathurai. Il a dit au Comité « que les médias ne veulent certainement pas couvrir, et ne couvriront certainement pas, sauf dans les circonstances les plus extrêmes, les avancées positives [...] . J'ai [rencontré les médias pour] leur demander ce qu'il fallait [...] pour qu'ils couvrent la construction d'une école ou d'une route. Ils ont été très clairs: ils ne le feront pas. Ils le feront seulement si l'école est ravagée par un incendie ».

2 Gouvernement du Canada, *La mission du Canada en Afghanistan*.

3 Certains Afghans influents ont choisi de ne pas participer à cette rencontre, notamment Gulbuddin Hekmatyar, ancien premier ministre de l'Afghanistan, qui refuse l'influence et la présence des États-Unis en Afghanistan. Chef important parmi les groupes d'insurgés, il est toujours en fuite.

Véritable feuille de route, le Pacte énonce des objectifs et étapes détaillés suivant un calendrier préétabli. Il impose en outre des obligations mutuelles aux parties de manière à assurer une plus grande cohérence des efforts déployés par le gouvernement afghan et la communauté internationale.

Le Pacte n'est pas un simple programme d'aide au développement. Il vise à constituer des capacités et à bâtir des institutions publiques et de la société civile efficaces et durables en mettant l'accent sur le développement du capital humain. Il met l'accent sur trois secteurs critiques interdépendants :

- a. La sécurité;
- b. La gouvernance, la règle de droit et les droits de la personne;
- c. Le développement économique et social.

Les enjeux de la réussite du Pacte sont considérables pour la population locale comme pour la communauté internationale, mais la tâche sera ardue. La situation actuelle est le résultat de plus de trente ans de dysfonctionnement de l'État. Un survol de cette tragique dégénérescence nous aidera à mieux comprendre l'énormité du défi devant lequel se trouve placé l'Afghanistan, et maintenant le Canada.

D'UN ÉTAT CHANCELANT...⁴

L'Afghanistan est un pays montagneux et âpre, peu densément peuplé, d'une superficie d'environ 652 000 kilomètres carrés (à peu près celle du Manitoba). Il a des frontières avec la Chine, l'Iran, le Pakistan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et un secteur du Jammu-et-Cachemire, un territoire disputé, administré par le Pakistan. La moitié environ du pays se trouve à plus de 2 000 mètres d'altitude. Suivant des estimations de 2006, l'Afghanistan compte environ 31,1 millions d'habitants⁵. On y parle plusieurs langues, principalement le pachtou et le dari (une forme de persan).

L'Afghanistan compte 34 provinces, dont la province méridionale de Kandahar, où sont basées les Forces canadiennes. Celle-ci, d'une superficie de plus de 54 000 kilomètres carrés (à peu près l'équivalent de la Nouvelle-Écosse), abrite environ un million d'habitants. Suivant des estimations de 2006, plus de 450 000 personnes vivent dans la ville de Kandahar, la capitale de la province.

4 Tiré du site Web anglais de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, <http://www.unama-afg.org/about/info.htm>.

5 Voir CountryReports.org à l'adresse <http://www.countryreports.org/country.aspx?countryid=1>.

L'Afghanistan a adhéré à l'ONU en 1946. Il a rarement été administré par un véritable gouvernement central en raison de l'influence historique des chefs tribaux et seigneurs de la guerre locaux opposés à la centralisation du pouvoir à Kaboul.

En 1973, le roi Mohammed Zaher Chah est renversé durant un coup d'État mené par son cousin et ancien premier ministre, Mohammed Daoud Kahn. En avril 1978, des officiers gauchistes renversent et assassinent Daoud, et Noor Mohammed Taraki devient président. En septembre 1979, après une longue et âpre insurrection, Taraki est déposé, puis assassiné. Il est remplacé par son vice-président, Hafizullah Amin, qui ne réussit pas plus à maîtriser les rebelles. Inquiète de cette instabilité sur sa frontière sud, l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) dépêche des forces militaires en Afghanistan le 25 décembre 1979 et prend Kaboul. Babrak Karmal, le chef d'une faction relativement souple, est installé à la présidence, mais la rébellion persiste et, pendant une dizaine d'années, les moudjahidines, financés et équipés en sous-main par les Américains (à l'époque, la guerre froide n'est pas encore terminée), harcèlent les troupes soviétiques dans tout le pays.

En novembre 1987, Karmal est remplacé par Mohammed Najibullah. Un peu plus tôt dans l'année, l'Afghanistan, le Pakistan, l'URSS et les États-Unis ont signé, sous les auspices de l'ONU, les Accords sur le règlement de la situation concernant l'Afghanistan. Ces accords prévoient la fin de l'intervention étrangère en Afghanistan, et le retrait des troupes soviétiques commence. L'ONU établit une mission de contrôle du retrait des forces étrangères — la Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan (UNGOMAP) — et dresse des plans en vue de la prise en charge des réfugiés dont on prévoit le rapatriement. Le retrait des forces soviétiques s'achève en février 1989. Cependant, les rebelles qui n'ont pas signé les Accords poursuivent leur lutte contre le gouvernement de Najibullah.

La guerre civile opposant des factions adverses se poursuit après le retrait des Soviétiques, et le nombre des civils qui fuient les combats ne cesse d'augmenter. L'Afghanistan est la scène d'un des plus importants exodes de personnes déplacées du monde : en 1990, on comptait 6,3 millions de réfugiés afghans — 3,3 millions au Pakistan et 3 millions en Iran.

Les combats s'intensifient en 1992. Les forces rebelles encerclent Kaboul et le gouvernement de Najibullah tombe. Le 24 avril 1992, aux termes de l'Accord de Peshawar, les dirigeants des forces moudjahidines — à l'exception d'un seul, Gulbuddin Hekmatyar — conviennent de former un gouvernement autour de Sigbatullah Modjaddedi. Aux termes de l'Accord, Modjaddedi dirigerait une commission de transition pendant deux mois et serait par la suite remplacé par un conseil suprême devant durer quatre mois et dirigé par Burhannudin Rabbani.

Rabbani est déclaré président de l'État islamique d'Afghanistan en juillet 1992. Aux termes de l'Accord, il doit renoncer au pouvoir en octobre, mais demeure. À ce moment-là, son ministre de la Défense, Ahmad Shah Massoud, se trouve en confrontation armée avec Hekmatyar à Kaboul.

En 1993, deux accords de paix — l'un signé à Islamabad le 7 mars et l'autre signé à Jalalabad le 18 mai — sont négociés entre le président Rabbani et huit autres chefs afghans. Les parties conviennent de constituer un gouvernement provisoire de 18 mois et d'amorcer un processus électoral. En décembre 1993, l'ONU institue la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan (MSNUA) chargée de sonder les dirigeants afghans sur ce que peut faire l'ONU pour faciliter la réconciliation nationale et la reconstruction.

Malgré ces progrès, Kaboul est de nouveau assiégé, d'abord par les moudjahidines de diverses factions, puis par les talibans, un mouvement originaire de Kandahar qui a initialement gagné en popularité en tant qu'opposition aux moudjahidines, auxquelles ils reprochent d'avoir corrompu la société afghane.

À la fin de 1994 et au début de 1995, les talibans gagnent du terrain et affirment leur emprise sur une bonne partie du sud et de l'ouest du pays, notamment dans les provinces de Kandahar et d'Hérat. En septembre 1996, les talibans prennent Kaboul. Le gouvernement se retranche à Taloqan et Mazar-i-Sharif et forme une nouvelle coalition appelée l'Alliance du Nord.

Les combats entre les talibans et les groupuscules de l'Alliance du Nord se poursuivent entre 1997 et 2000 sans amener grand changement dans les positions militaires. En juillet et août 1998, les talibans reprennent de nombreuses provinces du nord de même que les villes de Mazar-i-Sharif et Taloqan, où le gouvernement s'était installé. Des milliers de civils sont massacrés à Mazar-i-Sharif après que les talibans se sont emparés de la ville.

Après les attentats terroristes du 7 août 1998 perpétrés contre les ambassades des États-Unis de Nairobi au Kenya et de Dar es-Salaam en Tanzanie, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte une résolution exprimant ses préoccupations devant la présence continue de terroristes en territoire afghan. Le Conseil de sécurité condamne les attaques menées contre du personnel des Nations Unies dans les régions sous la mainmise des talibans, notamment le meurtre de deux fonctionnaires afghans du Programme alimentaire mondial et du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés à Jalalabad, et celui du conseiller militaire de la Mission spéciale des Nations unies en Afghanistan à Kaboul. Il condamne aussi la capture du consulat général de l'Iran à Mazar-i-Sharif.

Le 8 décembre 1998, dans une autre résolution, le Conseil de sécurité exige que les talibans cessent d'offrir un refuge et un entraînement aux terroristes internationaux et que toutes les factions afghanes secondent l'action entreprise pour traduire en justice les personnes accusées de terrorisme. Une semaine plus tard, les talibans étant restés sourds

à cette exigence, le Conseil de sécurité impose de vastes sanctions aux termes de la Charte des Nations Unies.

Au début de 1999, dans une autre résolution, le Conseil de sécurité note qu'Oussama ben Laden est poursuivi aux États-Unis pour les attentats à la bombe commis en août 1998 contre les ambassades américaines et exige que les talibans le remettent à la justice. Là encore, les talibans font la sourde oreille et d'autres sanctions sont imposées.

Ce ne sont pas là les seuls problèmes. Dans une déclaration en date du 22 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies exprime aussi sa profonde consternation devant des informations faisant état de la participation aux combats en Afghanistan, du côté des talibans, de milliers de non-Afghans dont certains ont moins de 14 ans. Il déplore la détérioration de la situation humanitaire et de la situation des droits de la personne (déplacement forcé de populations civiles, exécutions sommaires, mauvais traitements systématiques et détention arbitraire de civils, violence et discrimination persistante à l'encontre de la population féminine et bombardements sans discrimination). La capture du consulat général de l'Iran à Mazar-i-Sharif, et le meurtre de diplomates iraniens et d'un journaliste sont qualifiés de violations flagrantes du droit international. Profondément préoccupé par l'augmentation notable de la culture, de la production et du trafic de drogues en Afghanistan, en particulier dans les zones tenues par les talibans, le Conseil de sécurité exige qu'on mette un terme à ces activités illégales.

Le conflit en Afghanistan se poursuit en 2000 et 2001. En raison de l'absence de gouvernement efficace, les difficultés politiques et les problèmes de sécurité causent de fréquentes interruptions de l'aide humanitaire, et plusieurs crises forcent l'évacuation temporaire du personnel des Nations Unies et des collaborateurs des organisations non gouvernementales d'aide au développement.

Déjà éprouvée par les effets dévastateurs de la guerre civile, la population afghane est frappée, à la fin des années 1990, par une série de catastrophes naturelles — en commençant par des tremblements de terre en février et en mai 1998 qui ont fait plus de 7 000 victimes et privé 165 000 personnes de leur gagne-pain et de leur logement. En juin, quelque 6 000 personnes ont été tuées dans de graves inondations, lesquelles ont été suivies d'une longue période d'intense sécheresse.

Devant l'ampleur des besoins, rien qu'en 2000, l'ONU achemine en Afghanistan plus de 94 000 tonnes d'aide alimentaire destinées à 1,13 million de personnes; elle fait vacciner quelque 5,3 millions d'enfants contre la poliomyélite et contribue à la prestation d'une éducation non discriminatoire à plus de 300 000 enfants — notamment dans des projets d'enseignement à domicile pour les filles. Il reste qu'à l'époque, le quart des enfants nés en Afghanistan mouraient de maladies évitables avant l'âge de cinq ans. Les femmes afghanes risquaient cinq fois plus de mourir en couches que dans les autres pays en développement. Les épidémies de typhoïde et de choléra étaient courantes, et la pneumonie et la malaria menaçaient de nouveau la santé publique. La condition des

femmes s'était notablement détériorée, et une fille sur vingt seulement recevait une forme quelconque d'éducation.

La situation était compliquée par le fait que les réfugiés rentrant chez eux retournaient dans ce que le Programme de déminage des Nations Unies a qualifié de pays le plus lourdement miné du monde, avec un total stupéfiant de 9,7 millions de mines terrestres. Le Programme a permis de dégager environ 68 kilomètres carrés, mais il restait encore beaucoup à faire.

Le 4 septembre 2001, l'ONU publie un rapport intitulé *The Deepening Crisis*, mettant en relief la situation désespérée des Afghans et l'aggravation de la crise humanitaire. Celle-ci devait cependant continuer de s'amplifier.

... À UN ÉTAT DÉFAILLANT⁶

Après les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, le gouvernement des talibans en Afghanistan a refusé de remettre Oussama ben Laden aux autorités comme l'exigeaient les États-Unis et est de ce fait devenu la cible de la puissance militaire américaine.

La riposte militaire américaine a commencé le 7 octobre 2001. Les Américains avaient des objectifs multiples : faire comprendre aux dirigeants talibans qu'il est inacceptable d'abriter des terroristes, obtenir des renseignements sur les ressources d'Al-Qaïda et des talibans, établir des relations avec les groupes opposés aux talibans, empêcher que l'Afghanistan ne devienne un refuge pour les terroristes, et détruire les ressources militaires des talibans pour permettre aux forces de l'opposition de l'emporter⁷. Enfin, le recours à la force militaire devait faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire à la population afghane.

En décembre 2001, les principaux dirigeants de l'opposition afghane et de la diaspora se rencontrent à Bonn en Allemagne et s'entendent sur un plan (accord de Bonn) pour la mise en place d'un nouveau gouvernement démocratique. Hamid Karzaï, un Pachtoune de la ville méridionale de Kandahar, est nommé président de l'Autorité intérimaire afghane. En janvier 2002, la première étape marquante de la concrétisation de l'Accord de Bonn est atteinte avec l'annonce de la Commission indépendante spéciale pour la convocation d'une Loya Jirga (un mot pachtou signifiant « grand conseil » — une tribune traditionnelle où les anciens de chaque tribu se réunissent pour régler les

6 Une partie de l'information qui suit est tirée du site de GlobalSecurity.org à l'adresse <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm>, consulté en novembre 2006.

7 Conférence de presse du Département de la Défense des États-Unis tenue le 7 octobre 2001, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/10/mil-011007-usia04.htm> (site consulté en novembre 2006).

problèmes). Une Loya Jirga d'urgence réunissant quelque 1 500 délégués se réunit en juin 2002 pour constituer l'administration de transition du président par intérim Hamid Karzaï.

En 2004, le pays convoque une Loya Jirga (conseil des anciens) constitutionnelle et, l'année suivante, ratifie une nouvelle constitution. Hamid Karzaï devient président de la République islamiste d'Afghanistan en 2004.

Des élections législatives ont lieu en septembre 2005. L'Assemblée nationale — la première législature librement élue d'Afghanistan depuis 1973 — siège en décembre 2005.

Il reste cependant que la fragile sécurité en Afghanistan continue de menacer les progrès accomplis durant la récente transition : les incidents se multiplient, causés par des terroristes, des éléments criminels et des conflits entre factions. L'étendue de la culture du pavot et du trafic des stupéfiants demeure préoccupante, car ceux-ci ne font que compromettre davantage la sécurité. Les programmes d'aide et de développement en souffrent, car le déploiement de personnel de l'ONU, des ONG et d'autres organes d'aide humanitaire est restreint en raison des craintes pour leur sécurité.

LA SITUATION ACTUELLE

Le gouvernement de l'Afghanistan tente de reconstruire le pays après plus de trente ans de guerres intestines. Il tente également d'établir un régime démocratique.

Le gouvernement actuel, démocratiquement élu, a fort à faire : la corruption est endémique, son autorité est sapée par les seigneurs de la guerre et il subit les assauts des talibans, qui mènent une rébellion basée dans les provinces du sud et de l'est du pays, proches de la frontière du Pakistan. Il s'ensuit un climat d'insécurité qui gêne la reconstruction et le développement. Les efforts de développement international ont abouti à certaines réalisations dans l'ouest et le nord, mais il reste encore beaucoup à faire dans le sud et l'est.

C'est l'ONU qui coordonne l'aide humanitaire et l'aide au développement en Afghanistan, notamment une aide au développement substantielle émanant du Canada. Par ailleurs, de concert avec d'autres grands alliés de l'OTAN, le Canada a affecté des forces militaires à la FIAS mandatée par l'ONU et dirigée par l'OTAN, laquelle mène des opérations militaires pour neutraliser les forces des talibans, soutenir la projection du cercle d'influence du gouvernement afghan et protéger les activités de développement et de reconstruction. S'il reste encore fort à faire, des progrès tangibles considérables ont été accomplis.

Durant l'été et l'automne de 2006, on a réclamé une augmentation des effectifs de l'OTAN dans le sud du pays. Le Canada, parmi d'autres, se demande si tous les alliés de l'OTAN assument leur juste part des opérations de combat. Dans certains cercles, on affirme en revanche que ce qui importe, ce n'est pas tant d'envoyer d'autres soldats en

Afghanistan, mais de l'aide au développement. Pour beaucoup, ce n'est pas avec des balles et des bombes qu'on se gagnera le cœur des Afghans, mais avec de la nourriture et des médicaments. De l'avis de ces gens-là, la mission du Canada est mal équilibrée et devrait comporter des volets « diplomatie » et « développement » plus robustes.

Sur cette question, le Comité s'est fait dire à maintes reprises que, pour le moment, l'impératif de sécurité l'emportait encore sur toute autre considération. Au bilan, presque tous les témoins entendus par le Comité conviennent que le développement ne pourra progresser qu'en tandem avec la sécurité et que, dans le sud, cette dernière était encore trop précaire pour permettre une généralisation de l'aide au développement. Cependant, l'horizon n'est pas complètement sombre et l'aide financière du Canada à la reconstruction commence à augmenter à Kandahar.

Certaines sources prévoient une nouvelle offensive des insurgés talibans au printemps, à l'instar de celle du printemps de 2006, mais la FIAS, qui compte des soldats canadiens, a mené des opérations préemptives destinées à désorganiser les forces talibanes. En fait, au début de 2007, l'OTAN a considérablement accru ses effectifs dans le sud et lancé l'opération *Achilles* contre les talibans, principalement dans la province voisine d'Helmand. James Appathurai, le porte-parole de l'OTAN, a expliqué que « [d]epuis la tenue du sommet de Riga [en novembre 2006], 7 000 nouveaux soldats sont venus grossir les rangs [des forces de l'OTAN] ». Dans le sud, le nombre des soldats est passé en dix-huit mois de 1 000 à environ 12 500 dont 2 500 Canadiens⁸.

Les soldats canadiens délogent les talibans des districts de Panjwayi et de Zhari, et ils ont réussi à débusquer et tuer d'importants chefs talibans. La sécurité s'améliorant, les civils commencent à revenir. Ce constat, couplé à l'annonce par le gouvernement du Canada en février 2007 de l'octroi d'une nouvelle tranche de 200 millions de dollars⁹ pour la reconstruction sur deux ans fait espérer des jours meilleurs dans la province de Kandahar.

Nos alliés ne sont pas oisifs non plus. Les Américains déploient une nouvelle brigade dans les provinces de l'est de l'Afghanistan et ont promis une somme additionnelle de 11,8 milliards de dollars en aide militaire et civile sur les deux prochaines années, qui financera essentiellement l'expansion et l'instruction de la police et de l'armée afghanes. La Grande-Bretagne aussi a renforcé ses effectifs dans le sud avec l'arrivée de

8 James Appathurai, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 février 2007, p. 16.

9 Le premier ministre a fait cette annonce le 26 février 2007. On lit ce qui suit sur le site Web du Cabinet du premier ministre : « Le Premier ministre Stephen Harper a aujourd'hui annoncé un financement supplémentaire pouvant atteindre 200 millions de dollars pour des activités de reconstruction et de développement en Afghanistan [...] Les crédits à verser cette année et l'an prochain en plus de la somme de 100 millions de dollars consacrée aux activités de développement en Afghanistan serviront à financer les cinq priorités suivantes : gouvernance et développement (120 millions de dollars), lutte contre les stupéfiants (30 millions de dollars), services de police (20 millions de dollars), déminage (20 millions de dollars) et construction de routes (10 millions de dollars) ». Voir : <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1552>.

2 000 soldats de plus et de renforts pour les forces d'opérations spéciales. Ce complément de forces britanniques fournit au commandement régional Sud un bataillon de réserve qui peut être déployé en cas d'urgence où que ce soit en Afghanistan¹⁰.

L'Équipe provinciale de reconstruction australienne de la province d'Uruzgan travaille en étroite collaboration avec les forces hollandaises. Même si les travaux de reconstruction vont bon train, le ministre australien de la Défense a annoncé récemment dans un communiqué¹¹ l'envoi par son gouvernement d'une force opérationnelle de 300 soldats des opérations spéciales qui travaillera avec la FIAS dans la province d'Uruzgan, au sud, pour y améliorer la sécurité, couper les voies de commandement, de contrôle et d'approvisionnement des extrémistes talibans, soutenir le développement des forces de sécurité nationales afghanes et contribuer à renforcer la légitimité du gouvernement afghan.

La Pologne, qui n'a pas exprimé de réserves quant à l'emploi de ses forces¹², doit envoyer 1 000 soldats en Afghanistan; environ 400 soldats polonais s'y trouvent déjà depuis le début de 2007. L'Allemagne enverra six autres avions de reconnaissance et les Italiens, des drones de surveillance et un avion de transport.

« Dans l'immédiat, nous ne nous débarrasserons certainement pas des talibans, mais nous serons en mesure de les contenir », a dit le général britannique David Richards, dont le mandat à titre de commandant de la FIAS a pris fin en février dernier. On a fait le pari que les talibans ne lanceront pas une nouvelle offensive classique mais intensifieront les embuscades et les attentats-suicides¹³. De fait, il n'y a effectivement pas eu d'offensive des talibans ce printemps.

En dehors de la sphère militaire, on observe des signes de progrès dans de nombreuses régions du pays, notamment au niveau de l'éducation et des soins de santé, ce qui n'est pas rien, et le retour de plus de quatre millions de réfugiés. Selon le représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan Christopher Alexander, le système de santé, pratiquement inexistant sous les talibans, donne maintenant à 85 p. 100 des Afghans accès à des soins de santé primaires; 7,3 millions d'enfants ont été vaccinés; 5,4 millions d'enfants (dont 34 p. 100 de filles) sont maintenant scolarisés; le PIB de l'Afghanistan est passé de 4 milliards de dollars en 2002 à

10 Communiqué de la FIAS, *British troops ready to respond to immediate threats*, 17 mai 2007, http://www.nato.int/isaf/Update/Press_Releases/newsrelease/2007/pr070517-377.htm.

11 *Defence Direct*, avril 2007, <http://www.minister.defence.gov.au/defencedirect/apr2007/april.htm>.

12 Zaryn Bogdan, *Polish Radio External Service*, 10 mai 2007, <http://www.polskieradio.pl/zagranica/gb/dokument.aspx?iid=52203>.

13 « *A Double Spring Offensive* », *The Economist*, 22 février 2007.

8,9 milliards de dollars en 2006; la réforme de la monnaie tient, et le budget de l'État est équilibré¹⁴.

Ainsi, le Canada et l'OTAN ont abordé le printemps de 2007 avec un optimisme prudent, mieux préparés qu'à la même époque de l'année dernière, mais exposés au même éventail de menaces.

LES MENACES

Les talibans

Les talibans et les partisans d'Al-Qaïda, aidés par les narcotrafiquants, les fonctionnaires corrompus et les criminels de droit commun, sont tout aussi actifs en Afghanistan qu'au Pakistan¹⁵. Dans le sud du pays, la principale menace militaire directe à la sécurité de l'Afghanistan et à l'autorité du gouvernement afghan dûment élu est constituée des talibans, des groupes rebelles menés par l'islamiste afghan Gulbuddin Hekmatyar¹⁶ et des combattants étrangers du djihad^{17,18}. Ils sont aussi la principale menace militaire pour les soldats canadiens en poste dans la province de Kandahar.

Les Afghans sont de valeureux guerriers qui ont plus d'une fois repoussé des envahisseurs et des forces d'occupation dans une guerre d'insurrection asymétrique. Les grandes batailles classiques opposant un grand nombre de combattants pied à pied ne sont pas leur style. Leur tactique consiste plutôt à infiltrer une région et à harceler l'ennemi par de vicieuses attaques ponctuelles. Beaucoup de gens se demandent d'ailleurs comment nous pouvons espérer une victoire militaire en Afghanistan quand ce pays a réussi à défaire les armées d'occupation d'Alexandre le Grand, de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique. Comme nous le verrons plus loin, ce genre de question simplifie à l'excès la situation et est sans doute sans rapport avec les opérations actuelles

14 Christopher Alexander, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 février 2007, p. 16.

15 Barnett R. Rubin et Abubakar Siddique., « Resolving the Pakistan-Afghanistan Stalemate », *Special Report*. United States Institute of Peace, octobre 2006.

16 Gulbuddin Hekmatyar a été deux fois premier ministre de l'Afghanistan dans les années 1990, mais il a été forcé de se réfugier en Iran avant la fin de cette décennie. Opposé à l'invasion de l'Afghanistan par les États-Unis, il a fini par prendre la tête d'un mouvement hostile au gouvernement afghan. Il a été invité à participer à l'Accord de Bonn en 2001, mais a refusé, critiquant l'ingérence des États-Unis. Il est toujours en liberté et continue de soutenir des attaques de rebelles contre le gouvernement de l'Afghanistan et les soldats étrangers en Afghanistan.

17 *Ibid.*, p. 3.

18 Seth Jones, « Pakistan's Dangerous Game », *Survival*, vol. 49, n° 1, printemps 2007, p. 15-32.

de la FIAS. Contrairement à ses prédécesseurs, la FIAS n'est pas une force d'invasion ou d'occupation. Elle se trouve en Afghanistan à la demande du gouvernement élu et sa mission est sanctionnée par l'ONU.

Le mot « taliban » est la forme pachtoune pluriel du mot arabe *طالب* *tālib*, « étudiant ». Les talibans sont un mouvement musulman sunnite fondamentaliste et nationaliste pachtoune qui a régné sur presque tout l'Afghanistan de 1996 à 2001. Ils sont originaires des régions pachtoues du pays. De nombreux talibans ont grandi dans des camps de réfugiés au Pakistan et le gros des troupes actuelles a été recruté parmi les étudiants des écoles religieuses, ou madrasas, au Pakistan.

Le mouvement des talibans s'est constitué aux alentours de 1993-1994. Les autorités militaires et les services de renseignement pakistanais établis dans la ville de Quetta, près de la frontière afghane, avaient constitué un mouvement de miliciens composé d'étudiants recrutés dans les écoles coraniques pakistanaises pour tenter de maîtriser le gouvernement moudjahidine afghan. Le chef du mouvement était le mollah Mohammed Omar. Au début de 1994, le mollah Omar réunit des recrues des écoles coraniques et son mouvement prend de l'ampleur. En octobre de la même année, environ 200 talibans s'emparent de la ville frontière de Spin Boldak, dégageant ainsi une voie d'acheminement de l'aide pakistanaise aux sympathisants des talibans afghans, lesquels étaient basés à Kandahar.

Le gouvernement afghan refuse d'accepter la présence de talibans parrainés par le Pakistan. Le conflit s'envenime et une longue bataille s'ensuit entre les talibans et le gouvernement au sud de Kaboul, bataille qui finit par gagner les villes du nord comme Herat et Kunduz. Le Pakistan commence à aider, à mobiliser et à élargir le mouvement taliban. Les madrasas pakistanaises fournissent aux talibans une source sûre de recrues.

Les talibans capturent la capitale afghane en 1996 et, en 1998, ils ont la haute main sur plus de 90 p. 100 du pays. Les Afghans se retrouvent alors sous le joug d'un régime puritain et austère qui interdit la télévision, la plupart des formes de divertissement, la musique et les statues profanes, comme les bouddhas géants de Bamiyan, que les talibans détruisent en mars 2001.

En 1996, Oussama ben Laden quitte le Soudan pour s'établir en Afghanistan. Durant son séjour dans le pays, il contribue au financement des talibans. Après les attentats d'Al-Qaïda contre les ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie en 1998, les États-Unis se mettent à soutenir activement l'Alliance du Nord, opposée aux

talibans, et exigent que les talibans livrent Oussama ben Laden au gouvernement américain¹⁹. Les talibans protègent ben Laden et continuent de lui donner asile même après les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis.

Le 7 octobre 2001, les États-Unis, aidés du Royaume-Uni, du Canada et d'une coalition d'autres pays, lancent des opérations militaires en Afghanistan. La campagne terrestre est menée essentiellement par l'Alliance du Nord, les derniers éléments des forces antitalibans, que ceux-ci n'ont jamais réussi à détruire. Au début de décembre, les talibans abandonnent leur dernier bastion, Kandahar, et se replient dans les montagnes de la frontière afghano-pakistanaise, où ils ne sont pas restés oisifs.

Les talibans refont surface à l'occasion de l'élection présidentielle d'octobre 2004, qu'ils tentent de contrarier, mais en dépit d'attentats sporadiques dans les semaines précédant le scrutin, l'élection se déroule relativement bien. Vers la fin de 2005, les talibans adoptent de nouvelles tactiques contre les forces américaines, canadiennes et alliées dans le sud du pays, notamment des attentats-suicides et d'autres actions adaptées de la guerre en Irak. Le renseignement révèle par ailleurs le recours à des combattants étrangers.

La rébellion se poursuit. À moins de cent kilomètres de Kandahar, juste de l'autre côté de la frontière pakistanaise, se trouvent les terres tribales de la province du Baloutchistan dont la capitale, la ville pakistanaise de Quetta, est la principale agglomération. Certains affirment que les talibans et les combattants d'Al-Qaïda opèrent dans la région en toute impunité²⁰. D'autres estiment que le gouvernement pakistanais ne se contente pas de tolérer la présence des talibans dans la région mais qu'en fait celui-ci, et en particulier les services de renseignement pakistanais (ISI), l'appuie activement²¹.

19 Ahmad Shah Massoud, le charismatique chef de l'Alliance du Nord, a été tué dans un attentat suicide le 9 septembre 2001, deux jours avant les attentats du 11 septembre perpétrés contre les États-Unis. Certains analystes sont convaincus que cette date n'est pas anodine et qu'Oussama ben Laden a ordonné cet assassinat pour se gagner la protection et la coopération des talibans en Afghanistan.

20 Seth Jones, « Flagging Ally: Pakistan's Lapses Are Hurting the War on Terror », *San Diego Union-Tribune*, 14 janvier 2007. Seth Jones est un spécialiste du terrorisme et de la régénération de pays à la RAND Corporation .

21 Christina Lamb, « Britain says Pakistan is hiding Taliban chief », *Times Online*, 8 octobre 2006, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article665054.ece>. « Le lieutenant-général David Richards se rendra demain à Islamabad pour tenter de persuader Pervez Moucharrarf de rappeler à l'ordre ses services de renseignement militaire qui, d'après Richards, entraînent les talibans à attaquer les soldats britanniques. » [traduction]

Pis, certains experts sont convaincus que l'Afghanistan est à deux doigts de devenir un narco-État²². Avec des seigneurs de la guerre corrompus et des narcotrafiquants de mèche avec les talibans et une récolte de pavot qui constituait le gros de l'offre mondiale d'opium en 2006, le problème est colossal.

On ne pourra pas mâter les insurgés et le trafic des stupéfiants tant que la frontière afghano-pakistanaise demeurera une zone non contrôlée. Les talibans continuent de trouver asile au Pakistan, que ce soit avec l'aval du gouvernement pakistanais (comme le prétend le président Karzaï) ou en dépit des efforts déployés pour les stopper (comme l'affirme le président Moucharraf). Dans le sud-est, les Américains ont renforcé leur présence à la frontière pakistanaise, mais dans les secteurs canadien et britannique, la frontière n'est pratiquement pas patrouillée. Malgré les renforts que prévoit l'OTAN, il n'y aura sans doute guère plus qu'une faible présence de forces des opérations spéciales pour surveiller cette section de la frontière²³.

Les opérations de combat de la FIAS dans le sud de l'Afghanistan depuis un an illustrent bien combien les talibans semblent n'avoir aucun mal à traverser la frontière sans se faire repérer pour lancer des attaques contre les forces afghanes et celles de la FIAS, notamment contre des soldats canadiens. Quand ils sont défaits, ils réussissent à regagner le Pakistan où ils semblent jouir d'une relative sécurité. Les dirigeants politiques afghans et ceux de l'OTAN cherchent, par les voies diplomatiques, à faire pression sur le président Moucharraf pour qu'il stoppe les insurgés talibans qui vivent au Pakistan, mais celui-ci dit qu'il fait ce qu'il peut. Le ministre des Affaires étrangères Peter MacKay a dit au Comité :

Malgré les nombreux efforts déployés, il demeure que près de 40 millions de Pachtounes vivent le long de cette frontière et c'est parmi ces tribus pachtounes que les insurgés talibans qui attaquent nos troupes trouvent la majorité de leur appui [...] De plus, on estime qu'environ 30 000 Pachtounes franchissent quotidiennement la frontière sans obstacle²⁴.

Le problème de la frontière afghano-pakistanaise est abordé plus longuement au chapitre 4.

Les talibans ne s'en prennent pas seulement aux forces de la FIAS. Ils attaquent les mosquées où des imams modérés prêchent contre eux. Ils attaquent les hôpitaux et les autres services sociaux financés par la communauté internationale. Ils assassinent les enseignants qui instruisent des filles. Un chef taliban non identifié a déclaré au réseau de

22 Mark Dodd, « Afghanistan warns of narco-state danger », *The Australian*, 20 février 2007. Le 19 février 2007, l'ambassadeur de l'Afghanistan en Australie, Mohammed Anwar Anwarzai, a dit : « Je dois avouer que nous sommes malheureusement sur le point de devenir un narco-État. » [traduction]

23 *Ibid.*

24 Peter MacKay, *Témoignages*, Comité permanent de la défense nationale, 22 novembre 2006.

télévision Al-Jazeera : « Grâce à Dieu, nous entendons nous gagner la confiance et l'appui de la population afghane, en particulier leur appui à des opérations suicides, qui vont se poursuivre. Nous disposons déjà d'un fort contingent de combattants de la liberté afghans prêts à se sacrifier²⁵. »

Le 23 février 2007, Radio Liberté rapportait que des groupes de talibans avaient lancé une série d'attaques dans l'ouest, le sud et l'est de l'Afghanistan marquant le début d'une offensive printanière attendue. L'OTAN signale la présence des forces talibanes dans au moins cinq des provinces du sud et de l'ouest du pays, Helmand, Kandahar, Farah, Uruzgan et Ghor. Un peu plus tôt, le 2 février 2007, des éléments talibans ont investi la ville de Musa Qala dans la province d'Helmand, située à 25 kilomètres environ du barrage hydroélectrique de Kajaki, en voie de reconstruction. Des correspondants à Kajaki ont signalé que plusieurs centaines de soldats britanniques appartenant aux British Royal Marines ont bataillé jour après jour pour tenir les talibans en respect suffisamment loin du barrage pour que les travaux puissent se poursuivre.

À l'ouest, dans la province de Farah, plusieurs centaines de combattants talibans ont saisi le district isolé de Bakwa le 19 février pour l'abandonner dans les 24 heures; un jour plus tard, un contingent de 200 soldats afghans a été déployé dans la ville, où il n'a rencontré aucune opposition. Toujours le 19 février, à l'est, dans la province de Kunar, des escarmouches ont opposé des soldats américains et des talibans près de la frontière pakistanaise. Le même jour, des militants du sud de la province d'Uruzgan ont tendu une embuscade à des soldats afghans et des soldats de l'OTAN qui tentaient de désamorcer une bombe en bord de route. Puis, le 20 février, un kamikaze taliban déguisé en médecin a blessé sept soldats américains quand il s'est fait sauter dans un hôpital dans la province de Khost, au sud-est de l'Afghanistan.

En 2007, comme le prévoyait la FIAS, les talibans sont revenus à une tactique faite d'attaques à la sauvette et d'attentats suicides contre les civils afghans pour monter ceux-ci contre la FIAS et contre les étrangers en général. Ils ont attaqué et repris des bourgades isolées, se dispersant avant d'avoir à affronter la puissance de feu supérieure de la FIAS. Auparavant, en 2006, chaque fois que les talibans se sont réunis pour s'attaquer de front à la FIAS, ils ont été défaits de manière décisive, comme ils l'ont été par les soldats canadiens durant les opérations *Mountain Thrust*, *Medusa* et *Falcon Summit*. L'ancien commandant de la FIAS, le général britannique David Richards, a dit au Comité à l'occasion d'une rencontre en Afghanistan en janvier 2007 que, à son avis, on surestimait les talibans comme force de combat classique, mais qu'ils n'étaient pas pour autant inoffensifs. Pour sa part, la FIAS a tiré les leçons de l'expérience en 2006 et mène des opérations offensives dans le sud de l'Afghanistan pour désorganiser les activités prévues des talibans.

25 Canadian Broadcasting Corporation, In Depth Afghanistan: *The Taliban, Afghanistan's Fundamentalist Leaders*, mis à jour le 21 mars 2006.

L'opération *Achilles*, la plus importante opération de l'OTAN en l'Afghanistan, a été lancée dans la province d'Helmand en mars 2007 pour établir un vaste périmètre de sécurité autour du barrage de Kajaki afin qu'on puisse y effectuer des travaux de réfection et en assurer le fonctionnement continu par la suite pour fournir de l'électricité à la région. Une équipe de combat canadienne dirigée par le major Alex Ruff a été déployée à la frontière des provinces de Kandahar et d'Helmand où elle a mené des opérations visant à empêcher les insurgés d'échapper aux autres forces alliées de l'OTAN.

D'autres opérations de l'OTAN ont été menées dans le sud de l'Afghanistan depuis trois mois qui ont eu pour effet d'empêcher une grande offensive des insurgés au printemps. À la mi-avril, le général américain Dan McNeill, commandant de la FIAS, a dit que la grande offensive attendue de la part des insurgés ne s'était pas matérialisée, mais que la violence pourrait néanmoins quand même atteindre les niveaux de l'année dernière²⁶.

Corruption, seigneurs de la guerre et opium

Les talibans constituent peut-être la menace militaire la plus directe à la sécurité nationale de l'Afghanistan, mais la corruption endémique, les seigneurs de la guerre indépendants et le trafic des stupéfiants naissant constituent un mélange délétère extrêmement dangereux au niveau intérieur. M^{me} Janice Stein du Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto nous a dit que le gouvernement du président Karzaï aura du mal à éradiquer la corruption endémique, et que nous devons modérer nos attentes quant au temps qu'il faudra pour y arriver²⁷.

Les réformes politiques se heurtent à un autre obstacle, à savoir le rôle des seigneurs de la guerre, investis de grands pouvoirs avec la bénédiction apparente du gouvernement afghan et de la communauté internationale. Diverses allégations persistent quant à leur participation à des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, et certains demeurent notoirement corrompus. Beaucoup travaillent pour le gouvernement, mais s'affranchissent par ailleurs largement des stratégies et priorités nationales. C'est une des principales raisons qui expliquent le désenchantement de la population²⁸.

26 C.J. Chivers, « Major Taliban offensive hasn't materialized, NATO General says », *International Herald Tribune*, 18 avril 2007.

27 Janice Stein, à l'émission *The Agenda*, TV Ontario, 20 février 2007.

28 Conseil de coordination des secours à l'Afghanistan, Brief to the United Nations Security Council on the Situation in Afghanistan.

Le problème n'est peut-être pas près d'être réglé. Une version révisée d'un projet de loi accordant l'amnistie à des groupes contre lesquels pèsent des allégations de crimes de guerre a été adoptée par le Parlement afghan, lequel compte de nombreux anciens chefs de milice, et promulguée par le président Hamid Karzaï le 10 mars 2007. Ainsi, l'État ne peut poursuivre personne pour crime de guerre en l'absence d'accusation émanant d'une victime présumée. Par ailleurs, la mesure confère l'immunité à tous les groupes qui ont été partie à des conflits avant 2002 et non pas seulement aux chefs des diverses factions qui auraient commis des crimes de guerre durant la résistance à l'invasisseur soviétique dans les années 1980 et durant la guerre civile. La nouvelle loi protège donc les talibans et les autres groupes responsables de violations des droits de la personne qui étaient actifs avant l'instauration de l'Administration intérimaire de décembre 2001²⁹. Les détracteurs du projet de loi soutiennent qu'il contrevient peut-être à la Constitution de l'Afghanistan et à certains traités internationaux relatifs aux droits de la personne.

L'idée est répandue parmi la population afghane que les forces externes exploitent les seigneurs de la guerre, les commandants des forces de sécurité et les fonctionnaires à leurs propres fins stratégiques. Cette manipulation compromet les droits et les moyens de subsistance des Afghans³⁰.

Dernier problème, et non le moindre, l'économie associée au trafic des stupéfiants est en plein essor en dépit des nombreux efforts déployés pour lutter contre la production d'opium. Jusqu'à présent, les mesures prises par la communauté internationale pour éradiquer la culture du pavot ont été vaines. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), la production de pavot asiatique en Afghanistan a atteint un sommet de 6 100 tonnes métriques en 2006, une augmentation de 49 p. 100 par rapport à 2005. Les programmes d'éradication du pavot affectent surtout les paysans pauvres qui, en l'absence de culture de rechange, se trouvent placés devant l'alternative suivante : continuer de vivre dans la misère ou travailler pour les talibans.

Le trafic des stupéfiants est source de corruption. La lutte contre ce trafic incite certains fonctionnaires, notamment d'anciens commandants de milice qui ont intégré le ministère de l'Intérieur après leur démobilisation, à exiger d'énormes pots-de-vin des trafiquants. On dit que, dans les districts où l'on cultive le pavot, les postes de chef de police sont vendus au plus offrant : on aurait payé jusqu'à 100 000 \$ pour une affectation

29 Caitlin Price, « Afghanistan president signs war crimes amnesty bill into law », *Jurist Legal News and Research*, University of Pittsburgh, 11 mars 2007, <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2007/03/afghanistan-president-signs-war-crimes.php>.

30 *Ibid.*

de six mois dans un poste appelant une rémunération mensuelle de 60 \$. Et tandis que les talibans protègent certains petits agriculteurs contre les efforts d'éradication, pas un haut fonctionnaire n'a encore été poursuivi pour corruption liée à la drogue³¹.

Une analyse détaillée de toutes ces questions déborderait le cadre de notre étude, et les Forces canadiennes n'ont aucun rôle direct dans les régions concernées. Elles ne participent ni aux efforts d'éradication de la culture du pavot, ni aux activités de lutte contre le trafic de stupéfiants. Elles peuvent cependant avoir une certaine influence bénéfique sur les Afghans qu'elles emploient et qu'elles encadrent comme les cadres de l'Armée nationale afghane. Au-delà de cela, il faudra une autre étude pour faire la lumière sur ces troublantes questions.

Notre propre impatience

Le Comité ne sait pas trop comment aborder cette question, qui elle aussi peut-être déborde son mandat, mais il nous a semblé que, dans le débat sur la mission du Canada en Afghanistan, et en particulier sur le volet militaire de cette mission, on sent une certaine impatience d'en finir. Cela tient peut-être à une tendance à voir le problème avec des yeux d'Occidentaux et, en toute honnêteté, à le considérer comme nous distrayant de nos véritables priorités. Les Afghans n'ont pas le luxe d'analyser la situation difficile dans laquelle ils se trouvent avec autant de détachement.

L'historien remarquera peut-être que, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Occident tolère assez mal les conflits qui perdurent. Loin de la réalité des champs de bataille, l'opinion publique peut tourner casaque du jour au lendemain et forcer les gouvernements à rapatrier leurs soldats simplement parce que la population en a assez³². Cela peut paraître peu charitable à certains égards, surtout quand on n'essaie même pas d'imaginer ce qui arrivera à ceux que nous tentons d'aider si nous plions bagage.

31 Barnett Rubin, « Saving Afghanistan », *Foreign Affairs*, janvier-février 2007, <http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86105/barnett-r-rubin/saving-afghanistan.html>.

32 Les forces américaines ont remporté succès après succès pendant la guerre du Vietnam, ce qui n'a pas suffi à contrer le mouvement pacifiste. Aux yeux de l'opinion américaine, la guerre avait tout simplement trop duré et avait coûté trop cher pour un trop faible bénéfice apparent.

Presque toutes les personnes que nous avons entendues nous ont dit qu'il faudrait plusieurs dizaines d'années pour que l'Afghanistan se redresse et redevienne un élément vigoureux de la communauté internationale. Selon l'ambassadeur Christopher Alexander³³, il faudra une période de l'ordre de celle qui a été nécessaire dans les Balkans³⁴.

En dernière analyse, le Comité pense que l'impatience des personnes mal informées risque d'avoir des conséquences fâcheuses sur notre volonté nationale et notre détermination à faire ce qu'il faut pour atteindre les objectifs stratégiques fixés par le gouvernement. Nous ne nous sommes pas appesantis sur ce point, mais il est resté présent à notre esprit dans l'étude de la manière dont le gouvernement et les médias s'y prennent pour tenir les Canadiens au courant de la situation.

33 Christopher Alexander, représentant spécial adjoint (affaires politiques) du Secrétaire général pour l'Afghanistan, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 février 2007.

34 La Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) est entrée en Croatie en 1992. La Force de mise en oeuvre de l'OTAN (IFOR) est entrée en Bosnie en 1995 et est devenue la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) en 1996.

CHAPITRE 2 — LA MISSION

Question : Quelle est la chose la plus importante dont les Afghans ont besoin aujourd'hui?
Réponse : Il nous faut de la sécurité, de l'électricité et de l'eau potable.

Ahmadsha, de la ville de Kandahar
Site Web de l'Équipe provinciale de reconstruction
http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/library/kprt-fr.asp?lang_update=1
Mai 2007

GÉNÉRALITÉS

Le présent rapport porte essentiellement sur la mission, telle qu'elle nous est apparue à la fin de 2006 et au début de 2007. Le Comité tient cependant à souligner que, lorsque les Forces canadiennes sont revenues à Kandahar à l'été 2005, c'était pour prendre la relève de l'Équipe provinciale de reconstruction et que ce n'est qu'au début de l'année suivante que le Groupement tactique du 1^{er} Bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry (GT 1 PPCLI), sous le commandement du brigadier-général David Fraser, a été appelé à diriger les opérations de la FIAS contre les talibans, qui s'efforçaient de reprendre pied dans la province de Kandahar depuis qu'ils en avaient été évincés par les Américains en 2001.

À son arrivée en février 2006, le brigadier-général Fraser a pris la tête de la Brigade multinationale dans le Commandement régional Sud, y compris, de troupes américaines¹. Au plus fort des combats qui ont fait rage à l'été, la Brigade multinationale a mené à bien la transition de l'opération à la FIAS, pendant qu'elle accueillait des forces fraîches venues du Canada. Les troupes canadiennes ont aidé les forces britanniques à entrer dans la province d'Helmand (le major Bill Fletcher, envoyé à Sangin pour cinq jours, n'en est revenu qu'au bout de cinq semaines) et contribué au déploiement des troupes néerlandaises dans la province d'Uruzgan en y transportant, à bord d'avions Hercules C-130, à peu près un millier de soldats. Elles ont reçu de nombreux éloges de la part des États-Unis, du Royaume-Uni et des Pays-Bas, sans que cela se sache vraiment au Canada.

En septembre 2006, l'opération Medusa, première opération militaire d'envergure de la FIAS, a été menée avec succès par les Canadiens. Cette opération avait pour but de déloger les insurgés talibans d'une position fortifiée dans la région de Pashmul, à une trentaine de kilomètres de Kandahar. Selon les informations publiées dans la presse, plus de 200 insurgés auraient été tués, et près de 80 autres capturés, au cours des premiers

1 Les Américains ayant l'habitude de ne pas placer leurs troupes sous le commandement opérationnel d'étrangers, le fait de mettre des forces américaines en Afghanistan sous les ordres d'un Canadien représentait une belle marque de confiance dans la qualité du commandement opérationnel canadien.

jours des combats. Un autre groupe de 180 insurgés aurait réussi à prendre la fuite². Les talibans menaçaient de s'emparer de Kandahar et d'en chasser les troupes de l'OTAN, mais ce sont eux qui se sont fait chasser par les troupes canadiennes. Selon le ministre de la Défense de l'Afghanistan et le commandant en chef des forces armées afghanes, il s'agissait de la première défaite des talibans dans cette région.

L'opération Baaz Tsuka (*Falcon Summit*) a suivi en décembre 2006. Tirant parti des succès de l'opération Medusa, cette opération, qui avait pour but de créer des conditions stables et durables pour l'acheminement de l'aide humanitaire et la réalisation de projets de reconstruction et de développement dans le district de Panjwayi-Zahre, a été exécutée en collaboration avec les forces nationales de sécurité afghanes. Les militaires afghans et ceux de la FIAS ont œuvré de concert avec les aînés tribaux et les chefs de district à la prestation d'aide et d'un développement ciblé aux habitants de ce district³. Une partie de l'opération consistait à chasser les insurgés, ce qui a été réussi, avant le début des activités de développement et de reconstruction.

Les talibans n'ont atteint aucun de leurs objectifs en 2006⁴. À la fin de l'année, le général David Richards, commandant de la FIAS, a constaté que les attaques contre les troupes de la FIAS avaient diminué de plus de 40 p. 100 dans trois des cinq régions où celle-ci était présente en décembre 2006, par rapport à décembre 2005. En outre, le nombre total d'incidents causés par des insurgés a atteint son plus bas niveau, 342, en décembre 2006, après avoir culminé à 913 en août précédent.

Mais tout cela est de l'histoire récente. Il serait utile de revenir en arrière pour voir comment on en est arrivé à la situation actuelle.

2 Donald McArthur, « Canadian troops press ahead in Op Medusa », dans *Canwest News Service, Windsor Star*, 6 septembre 2006. <http://www.canada.com/globaltv/national/story.html?id=57f6ad09-1281-4cf9-b1ca-2c90d4ce8154>.

3 Communiqué de l'OTAN, « Operation Baaz Tsuka will send a strong message to Taliban from Afghan people », 15 décembre 2006.

4 Général David Richards, commandant de la FIAS, information fournie au Comité permanent de la défense nationale le 26 janvier 2007, à Kandahar. Le général Richards a énuméré les objectifs des talibans en 2006 : (1) s'emparer de la ville de Kandahar, (2) repousser les troupes britanniques de la province d'Helmand et (3) poursuivre l'offensive tout au long de l'hiver (2006-2007). Aucun de ces objectifs n'a été atteint.

LE MANDAT

L'accord de Bonn⁵ prévoyait la constitution d'une Autorité intérimaire en Afghanistan, le 22 décembre 2001. En plus de solliciter l'aide de la communauté internationale pour lever et entraîner de nouvelles forces de sécurité et une nouvelle armée afghanes et pour restaurer l'infrastructure afghane, l'accord invitait explicitement l'ONU à mandater une force militaire pour assurer le maintien de la sécurité à Kaboul et dans les environs.

Le 20 décembre 2001, la résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2001) autorisait la création de la FIAS dans le but d'aider l'Autorité intérimaire à maintenir la sécurité à Kaboul. La FIAS pouvait aussi étendre sa protection à d'autres centres urbains et d'autres secteurs⁶. Le 22 décembre 2001, les premières troupes de la FIAS, sous commandement britannique, commençaient à se déployer.

Au début de février 2003, le Canada était invité à participer à la FIAS. Le ministre de la Défense nationale d'alors, John McCallum, avait déclaré à la Chambre des communes :

[...] la communauté internationale a demandé l'aide du Canada pour maintenir la paix et la sécurité en Afghanistan, dans le cadre d'une mission mise sur pied par les Nations Unies, à Kaboul. Le Canada a accepté de faire partie d'un groupement tactique et d'un quartier général de brigade pour une période d'un an à compter de la fin de l'été. Nous tenons à l'heure actuelle des discussions à ce sujet avec d'éventuels partenaires⁷.

En avril de la même année, le ministre McCallum a indiqué que le gouvernement était « fier de sa contribution militaire très importante en Afghanistan, qui comprend l'affectation de 1 500 à 2 000 militaires pour une période de six mois à compter du mois d'août, et celle d'un effectif similaire pour les six mois suivants⁸ ». Des troupes canadiennes étaient à pied d'œuvre à l'été et formaient l'essentiel des forces de la FIAS à Kaboul. Vers la même période, plus précisément en août 2003, l'OTAN prenait le commandement de la FIAS et celle-ci se voyait autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU à déployer des forces en dehors de Kaboul pour aider à stabiliser la situation sur le plan de la sécurité et à étendre l'autorité du gouvernement dans tout le pays.

5 Mission d'aide des Nations Unies en Afghanistan, Accord sur les arrangements provisoires applicables à l'Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes, <http://www.unama-afg.org/docs/nonUN%20Docs/Internation-Conferences&Forums/Bonn-Talks/bonn.htm>.

6 *Ibid.*, Annexe I.

7 John McCallum, *hansard*, 12 février 2003.

8 *Ibid.*, *hansard*, 28 avril 2003.

Dans le but de contribuer à l'expansion de la FIAS, le gouvernement canadien décidait en 2005 de redéployer ses effectifs militaires de Kaboul à Kandahar, afin qu'ils prennent la relève de l'Équipe provinciale de reconstruction américaine à cet endroit. Le ministre de la Défense nationale de l'époque, Bill Graham, avait fourni ces explications à la Chambre :

[...] nous avons décidé, avec nos alliés de l'OTAN, d'accroître notre engagement militaire en Afghanistan au cours des prochains mois. En fait, d'ici le début de l'an prochain, nous aurons une plus grande présence militaire en Afghanistan et notre rôle sera plus varié qu'à l'heure actuelle, même si nous avons beaucoup contribué au cours des trois dernières années [...]

Le Canada a choisi de déployer une équipe provinciale de reconstruction à Kandahar parce que nous y avons déjà envoyé des troupes dans le passé. Nous connaissons bien la région. C'est aussi l'une des provinces qui a le plus besoin de sécurité et de reconstruction [...]

En février, les Forces canadiennes vont aussi déployer à Kandahar un quartier général de brigade composé de 350 militaires pour commander pendant neuf mois la force multinationale opérant dans la région. Parallèlement, nous déploierons — toujours à Kandahar — une force opérationnelle d'environ 1 000 militaires pendant une année [...]

Précédemment, pendant notre visite en Afghanistan le 12 octobre 2005, le ministre Graham avait tenu ces propos lors d'une conférence de presse :

Il ne fait pas de doute que la mission à Kandahar est beaucoup plus périlleuse que celle [...] Nous l'avons toujours dit [...] Jamais nous n'avons prétendu que ce serait une mission facile [...] Nos militaires se sont préparés à devoir subir des attaques et ils sont prêts à réagir [...] cela s'apparentera davantage à une mission de combat, où ils devront débusquer des gens qui se livrent à ce genre d'activités dans le but de déstabiliser le pays. Leur travail consistera à les combattre sur leur propre terrain et à les détruire afin de les empêcher de s'en prendre à nos troupes et à leurs innocents compatriotes⁹.

Malgré le changement de gouvernement, la mission canadienne est demeurée sensiblement la même. Résumant les propos qu'il avait tenus à la Chambre des communes au cours d'un débat sur le déploiement militaire en Afghanistan, Gordon O'Connor, ministre de la Défense nationale, a indiqué que « nos forces canadiennes sont en Afghanistan parce que c'est dans l'intérêt national du Canada, parce que nous avons la responsabilité de jouer un rôle de chef de file dans les affaires du monde et parce que les Afghans ont besoin de nous et veulent que nous les aidions ». Au cours de son témoignage devant le Comité, le 30 mai 2006, il a été encore plus clair :

9 Bill Graham, *Transcription d'une téléconférence*, 12 octobre 2005, site du MDN, http://www.dnd.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1778. [traduction]

[...] le Canada est en Afghanistan pour assurer la sécurité des Canadiens [...]

[...] nous devons nous attaquer aux menaces à notre sécurité avant que celles-ci n'atteignent notre territoire. Le Canada a donc la responsabilité de faire en sorte que les extrémistes qui nous veulent du mal, à nos alliés et à nous, ne puissent plus trouver refuge en Afghanistan [...]

Nous sommes aussi en Afghanistan pour appuyer nos amis et nos alliés du G-8, de l'OTAN et des Nations Unies, qui considèrent tous que l'Afghanistan est une priorité. En tant que membre responsable de la communauté internationale [...]

Troisièmement, le Canada est en Afghanistan pour le bien du peuple afghan.

Il a aussi indiqué que le succès de la mission serait fonction des conditions établies dans le Pacte pour l'Afghanistan¹⁰.

Dans le cadre de notre engagement envers l'Afghanistan, le Canada a signé le Pacte pour l'Afghanistan, qui définit clairement comment le gouvernement de l'Afghanistan, les Nations Unies et la communauté internationale collaboreront au cours des cinq prochaines années pour faire en sorte que les efforts multilatéraux en Afghanistan soient couronnés de succès. Le Pacte établit clairement des paramètres pour évaluer les progrès réalisés en Afghanistan.

Il faut cependant se rappeler que, dans le cadre de cette mission canadienne en Afghanistan, le ministère de la Défense nationale et celui des Affaires étrangères et du Développement international ont des priorités différentes, mais, il faut l'espérer, complémentaires. Pour des raisons d'efficacité, il faudrait s'assurer de coordonner certaines tâches.

En résumé, l'initiative canadienne en Afghanistan s'appuie sur une série de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies au cours des cinq dernières années et dont la plus récente, la résolution 1746 datée du 23 mars 2007, prolonge jusqu'au 23 mars 2008 le mandat de la Mission des Nations Unies en Afghanistan et de la FIAS.

LA MISSION

Faute d'une couverture équilibrée de la part des médias et d'explications suffisantes fournies par le gouvernement, les Canadiens ne comprennent pas très bien la nature exacte de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan.

10 Le Pacte pour l'Afghanistan est notamment exposé à <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/20060130%20Afghanistan%20Compact%20Final%20Final.0.doc>.

Celle-ci ne s'est jamais voulue et ne sera jamais une mission de maintien de la paix. Et ce n'est pas une mission où le Canada joue le rôle d'un observateur impartial. Nous avons décidé de faire front avec le gouvernement démocratiquement élu en Afghanistan, contre les insurgés qui souhaitent son renversement.

Il importe également de comprendre que le Canada n'est pas le chef de file des opérations qui ont cours dans ce pays. Toutes les activités de la communauté internationale en Afghanistan sont coordonnées par l'ONU. La FIAS est en grande partie responsable du volet de la sécurité. Même si le Canada en assure la direction, l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) de Kandahar n'est pas une entité canadienne comme telle, mais bien un élément de la FIAS. L'EPR a pour but d'aider tous les donateurs internationaux, et non pas seulement les organismes canadiens, à contribuer au développement et à la reconstruction de l'Afghanistan. Le Canada peut faire sa part dans ces domaines, en tant que membre de l'EPR, mais ce n'est pas lui qui contrôle toute l'activité de cette équipe.

Le brigadier-général canadien Tim Grant assume le commandement national des Forces canadiennes engagées en Afghanistan, au nom du chef d'état-major de la Défense.

Le brigadier-général Grant exerce aussi le commandement opérationnel des éléments des Forces canadiennes en Afghanistan qui, au point de vue des opérations, sont placés sous l'autorité de l'OTAN, de telle sorte que, même si le Canada assure en bout de ligne le commandement de ses troupes sur le terrain, les plans et les ordres suivent la chaîne de commandement de l'OTAN, depuis le Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles jusqu'à la FIAS, en Afghanistan. Le brigadier-général Grant relève donc, sur le plan opérationnel, du commandant du Commandement régional Sud, fonctions occupées actuellement par un major-général britannique.

ENGAGEMENTS

Les Canadiens n'ont jamais vraiment saisi toute l'ampleur de la participation des Forces canadiennes aux opérations en Afghanistan. Or, la contribution canadienne est impressionnante, tant sur le plan de la quantité que de la diversité.

Opération APOLLO¹¹

L'opération Apollo était la contribution militaire originale du Canada à la campagne contre le terrorisme.

Le 20 septembre 2001, le ministre de la Défense nationale Art Eggleton autorisait plus de 100 militaires canadiens participant à des programmes d'échanges avec les États-Unis et d'autres pays alliés à participer aux opérations menées par leurs unités hôtes en Afghanistan.

Au début d'octobre, réagissant aux attentats terroristes commis en sol américain, le Conseil de l'Atlantique Nord (l'organe principal de décisions de l'OTAN) invoquait l'article 5 du Traité de Washington, suivant lequel une attaque armée contre un pays membre de l'OTAN sera considérée comme une attaque dirigée contre tous les pays membres de l'OTAN. Quelques jours plus tard, soit le 7 octobre 2001, le premier ministre Jean Chrétien annonçait que le Canada engagerait des forces aériennes, terrestres et maritimes au sein de la force internationale constituée dans le but de faire la lutte au terrorisme.

Le général Ray Henault, chef d'état-major de la Défense à l'époque, fut chargé de préparer plusieurs unités militaires à intervenir. Le lendemain, le ministre Eggleton annonçait l'affectation de 2 000 militaires canadiens à l'opération Apollo, dont l'entrée en action d'un groupement tactique d'infanterie pour les opérations terrestres en Afghanistan et le déploiement immédiat de navires de guerre dans la mer d'Oman.

Le Canada était, après les États-Unis, le premier groupe de la coalition à dépêcher des navires de guerre en Asie du Sud-Ouest pour y protéger les forces et soutenir la flotte envoyées dans cette région, intercepter les dirigeants talibans et ceux d'Al-Qaïda et mener des opérations d'interdiction maritime. Au plus fort de sa participation, en janvier 2002, le groupe opérationnel naval canadien comprenait six navires de guerre et quelque 1 500 marins. La contribution de la Marine à l'opération Apollo a pris fin en décembre 2003.

En janvier 2002, le Canada a envoyé à Kandahar des troupes de combat destinées à faire partie de la force opérationnelle de l'armée américaine. Ces troupes se composaient essentiellement du 3^e Bataillon de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3 PPCLI), qui comprenait un escadron de reconnaissance du Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) (LdSH(RC)) et des éléments de soutien logistique du combat du 1^{er} Bataillon des services. On leur a confié une mission de combat : en plus d'assurer la sécurité de l'aérodrome de Kandahar, les militaires canadiens devaient participer à la capture et à la destruction d'Al-Qaïda et des forces talibanes.

11 Les opérations décrites au présent chapitre sont toutes des opérations typiquement canadiennes correspondant à une mission précise. Il ne faut pas les confondre avec les opérations de combat menées par l'OTAN, comme l'opération *Medusa* et l'opération américaine *Enduring Freedom*.

Le 3 PPCLI est rentré au pays en juillet 2002, mais l'opération Apollo, du moins la partie se déroulant sur terre, n'était pas terminée pour autant et, en mars 2003, une section d'infanterie était envoyée ailleurs dans la région du golfe Persique pour garantir la sécurité des unités des Forces canadiennes déployées à cet endroit.

En novembre 2001, un détachement de transport aérien stratégique de la 8^e Escadre Trenton, comprenant un avion de transport à long rayon d'action CC-150 Polaris (un Airbus A310) et près de quarante membres des Forces canadiennes, soit trois équipages et une équipe de manutention de fret aérien, était envoyé en Afghanistan pour y accomplir différentes tâches, dont procéder à des évacuations sanitaires et assurer le maintien en puissance, le réapprovisionnement, la livraison rapide du matériel requis pour les opérations et le transport du personnel vers les théâtres d'opération. Même si le détachement est revenu au Canada en mai 2002, le CC-150 Polaris fait encore régulièrement la navette entre le Canada et la région du golfe Persique pour garantir le maintien en puissance de nos troupes dans ce secteur.

En décembre 2001, un détachement de patrouille à long rayon d'action composé de deux aéronefs de surveillance et de patrouille maritime CP-140 Aurora et d'environ 200 membres de la Force aérienne, dont des équipages et du personnel de soutien, était mobilisé dans la région du golfe Persique pour effectuer des missions de reconnaissance et de surveillance pour le compte des forces maritimes de la coalition. En juin 2003, ce détachement accomplissait la dernière de ses 500 missions, qui représentaient plus de 4 300 heures de vol.

Opération ALTAIR

L'opération Altair, amorcée en octobre 2003 et toujours en cours, est le nom désignant l'affectation de navires de guerre canadiens au sein de groupes d'intervention — porte-avions américains stationnés dans le golfe Persique, dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*.

Opération ACCIUS

Peu de Canadiens sont au courant de l'opération Accius, nom donné à l'affectation d'un officier supérieur des Forces canadiennes comme conseiller militaire auprès de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MINUA) dirigée par des civils. L'opération Accius a débuté à la fin de 2002 et s'est terminée en juin 2005.

Opération ARCHER

La contribution du Canada à l'opération *Enduring Freedom* dirigée par les États-Unis en Afghanistan est désignée sous le nom d'opération Archer. Y participent une trentaine de militaires canadiens jouant divers rôles au sein du Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A), un groupe dirigé par les Américains qui

s'occupe de reformer et de mettre sur pied l'Armée nationale afghane (ANA) et la Police nationale afghane (PNA). Un brigadier-général et environ 12 autres officiers canadiens sont actuellement détachés au CSTC-A à Kaboul.

Les Forces canadiennes ont également 15 militaires qui agissent à titre d'instructeurs auprès des membres de l'Armée nationale afghane, au détachement canadien du Centre d'entraînement national afghan (Dét CA CENA), à Kaboul.

Opération ARGUS

Durant son mandat à titre de commandant de la FIAS en 2004, le général Hillier s'est rendu compte que le nouveau gouvernement de l'Afghanistan avait besoin d'aide et de soutien pour établir une bureaucratie compétente et efficace. Le Pacte pour l'Afghanistan et la Stratégie de développement national de l'Afghanistan précisaient le « quoi » en matière de tâches, mais les bureaucrates afghans avaient besoin d'aide pour savoir « comment » planifier et mettre en œuvre les stratégies appropriées. Le général Hillier a offert au président afghan Hamid Karzaï une équipe d'officiers pour former et soutenir les bureaucrates afghans. Le président Karzaï a accepté son offre avec reconnaissance.

Depuis septembre 2005, les Forces canadiennes fournissent, dans le cadre d'une entente bilatérale, les services d'une équipe appelée Équipe consultative stratégique–Afghanistan, ou ECS-A.

L'ECS-A est une équipe multidisciplinaire de planificateurs stratégiques militaires et civils chevronnés qui travaillent en étroite collaboration avec les dirigeants ministériels du gouvernement de la République islamique d'Afghanistan dans le contexte de la démarche canadienne axée sur les 3D. Elle suit les directives suivantes du Chef d'état-major de la Défense :

L'ECS travaillera directement avec le gouvernement de l'Afghanistan pour identifier les chemins critiques qui permettront d'établir des institutions afghanes efficaces et durables. Elle aidera le gouvernement à déterminer les capacités habilitantes, les besoins en ressources, les activités et étapes critiques et à établir un cadre de mesure du rendement. La portée des activités de l'ECS sera déterminée en consultation avec le gouvernement de l'Afghanistan et l'ambassadeur du Canada en Afghanistan¹².

12 Tiré d'une présentation du lieutenant-colonel Fred Aubin dans le contexte d'une table ronde de l'Institut de la Conférence des associations de la défense le 30 mars 2007. Le lieutenant-colonel Aubin venait de rentrer au Canada après avoir servi près d'un an comme commandant adjoint de l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan. [traduction]

L'énoncé de mission de l'ECS est le suivant :

Mener des opérations crédibles et justifiées de développement des capacités à l'appui direct de la haute direction du gouvernement de la République islamique d'Afghanistan caractérisées par la cohérence stratégique et propres à produire une saine gouvernance et à assurer la paix et la sécurité à l'appui du Pacte pour l'Afghanistan¹³.

L'ECS-A est constituée de 14 membres des Forces canadiennes ainsi que d'un représentant de l'ACDI, qui prodigue des conseils en matière de développement. Elle comporte un petit élément de commandement et de soutien, deux équipes de planificateurs stratégiques, un analyste de défense et un conseiller en communications stratégiques. La composition, la taille et les capacités de l'équipe varient en fonction des besoins.

Bien qu'elle soit une unité militaire chargée d'une opération indépendante et qu'elle relève donc directement du CEMD sur le plan juridique, l'ECS-A travaille en consultation avec l'ambassadeur du Canada, le chef de la Coopération et un représentant supérieur du gouvernement afghan. Elle n'est en aucune façon un service de renseignement et n'a pas de rôle militaire caché comme certains médias l'ont insinué. L'ECS-A est une organisation ouverte dont la mission dépend du bon vouloir du gouvernement afghan. À l'instar de tous les autres éléments des Forces canadiennes en Afghanistan, l'ECS-A vise à développer les capacités afghanes en fournissant un soutien direct à la planification aux ministères et aux groupes de travail gouvernementaux en matière de développement et de gouvernance. Elle ne s'occupe pas du volet « sécurité » du Pacte pour l'Afghanistan, mais en plus d'offrir un appui aux ministères afghans¹⁴, elle a beaucoup travaillé jusqu'à présent avec le Groupe de travail sur la stratégie de développement national de l'Afghanistan, les responsables de la réforme de l'administration publique et de la politique en matière d'égalité des sexes dans la fonction publique, ainsi qu'avec le ministère du Relèvement rural et du Développement de l'Afghanistan.

Les planificateurs stratégiques des Forces canadiennes sont intégrés dans les ministères et les organismes du gouvernement afghan avec lesquels ils collaborent et sont dirigés par les Afghans. En gros, l'équipe fonctionne de la manière suivante : les membres aident les fonctionnaires à intégrer les idées concrètes des dirigeants afghans et des experts internationaux à l'intérieur de cadres stratégiques cohésifs¹⁵.

L'ECS-A a par exemple facilité les déplacements de fonctionnaires venus évaluer sur place les dégâts causés par une inondation. Elle a aussi fourni un soutien logistique à

13 *Ibid.*

14 L'ECS-A collabore avec les ministères suivants : le chef de Cabinet du président; le premier conseiller économique du président; le directeur général de la stratégie de développement national de l'Afghanistan; le ministère de la Justice; le ministère des Communications nationales; le ministère du Relèvement et du Développement rural (Programme de solidarité nationale); le ministère de l'Éducation; le ministère des Transports et de l'Aviation civile; le ministère de l'Intérieur; le ministère des Finances; et le président de la Réforme administrative indépendante et la Commission de la fonction publique. L'ECS-A ne s'occupe pas des questions de sécurité.

15 Site Web du MDM, Op. ARGUS, http://www.forces.gc.ca/site/afghanistan/argus_f.asp.

l'occasion de rencontres tenues avec huit conseillers provinciaux pour discuter de disparité et du soutien des initiatives nationales, provinciales et locales. L'équipe a aussi aidé le ministre du Relèvement rural et du Développement à préparer sa visite au Canada l'automne dernier. Enfin, elle a contribué à l'établissement de plans de développement provinciaux, dans le but de coordonner les efforts des provinces, de la FIAS et de l'ONU.

On peut se demander s'il est vraiment opportun d'employer ainsi des officiers. Trois raisons expliquent pourquoi l'ECS-A est composée d'officiers des Forces canadiennes. Premièrement, les officiers supérieurs des Forces canadiennes sont bien formés en planification stratégique et en organisation de programmes. Ils ont l'habitude de monter et de diriger de complexes opérations de grande envergure, une expérience précieuse quand il s'agit d'aider les Afghans à bâtir un appareil bureaucratique. Deuxièmement, les membres de l'ECS-A proviennent de la force régulière et de la force de réserve et possèdent des compétences, des connaissances et une expérience spécifiques variées dans des domaines comme les communications, la logistique, le droit, la médecine et le génie. Enfin, aucun autre ministère n'a offert ses services pour faire ce travail. Les officiers eux-mêmes conviennent qu'on ne doit pas s'attendre à ce que les Forces canadiennes fassent le travail de l'ECS-A indéfiniment et que d'autres ministères ont des fonctionnaires bien mieux placés pour offrir des conseils stratégiques pertinents. Il reste que le CEMD a constaté un besoin et y a répondu rapidement. Le personnel des Forces canadiennes a embrassé cette mission et poursuit sa tâche. Les Forces canadiennes ne seraient pas fâchées qu'un autre ministère fasse preuve du même esprit d'initiative ou offre l'aide de personnel qualifié, mais jusqu'à présent, personne d'autre ne paraît intéressé à mettre l'épaule à la roue.

Opération ATHENA

L'opération Athena représente la contribution des Forces canadiennes à la FIAS, qui se chiffre à environ 2 500 membres.

Après avoir quitté l'Afghanistan en juillet 2002, les Forces canadiennes y sont revenues en août 2003 dans le cadre de l'opération Athena, en déployant à Kaboul un important contingent destiné à servir au sein de la FIAS. Pendant près de deux ans, la Brigade multinationale et le groupement tactique d'infanterie chargés d'assurer la sécurité à Kaboul et dans les environs étaient sous commandement canadien. En 2003, le major-général Andrew Leslie était le commandant adjoint de la FIAS. Celle-ci, qui regroupait à un moment donné quelque 6 500 militaires venus de 35 pays, fut également sous le commandement du lieutenant-général Rick Hillier, de février à août 2004.

Dans le cadre de cinq rotations successives de six mois, les soldats canadiens affectés à l'opération Athena ont effectué des patrouilles à pied et des missions de surveillance dans la zone de responsabilité de la FIAS. Ils ont fait des descentes armées dans des caches d'armes illégales et certains ont été victimes de blessures, parfois mortelles, causées par l'explosion de mines et de bombes humaines. Pendant leur période de service à Kaboul, les contingents des Forces canadiennes ont facilité le processus d'élection démocratique de l'assemblée nationale afghane, des conseils provinciaux et du président afghan.

À la fin de 2005, le redéploiement à Kandahar des éléments des Forces canadiennes, pour participer temporairement à l'opération *Enduring Freedom* et se préparer à rejoindre une FIAS élargie, mettait un terme à cette étape de l'opération Athena. Des membres des Forces canadiennes ont alors pris la relève de leurs homologues américains à la tête d'une équipe provinciale de reconstruction. En février 2006, le brigadier-général David Fraser devenait le commandant de la Brigade multinationale dans le Commandement régional Sud. Il était accompagné du 1^{er} Bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry (GT 1 PPCLI), chargé de neutraliser les talibans dans la province de Kandahar afin de créer un milieu sûr et propice à la reconstruction et au développement. Le GT 1 PPCLI a occupé la majorité de son temps à combattre les talibans et déploré un certain nombre de décès et de blessés. Un diplomate canadien a aussi perdu la vie à la suite d'un attentat suicide à Kandahar.

Le 31 juillet 2006, les troupes canadiennes cantonnées à Kandahar repassaient sous le commandement opérationnel de la FIAS, après que celle-ci eut étendu sa zone de responsabilité et ses opérations, prenant graduellement la place des forces américaines affectées à l'opération *Enduring Freedom* dans le sud de l'Afghanistan.

La FIAS exerce son autorité par l'entremise des cinq commandements régionaux (CR) qui lui sont subordonnés :

- a. Le Commandement régional de la capitale à Kaboul;
- b. Le Commandement régional Nord à Mazar-e-Charif;
- c. Le Commandement régional Ouest à Herat;
- d. Le Commandement régional Sud à Kandahar; et
- e. Le Commandement régional Est à Bagram.

Chacun de ces commandements régionaux, à l'exception de celui de la capitale, a sa propre équipe provinciale de reconstruction, dont le rôle consiste à aider les autorités locales à reconstruire le pays et à maintenir la sécurité dans la région.

- a. Cinq EPR au Commandement régional Nord;
- b. Quatre EPR au Commandement régional Ouest;

- c. Quatre EPR au Commandement régional Sud (dont l'une, celle de Kandahar, est dirigée par le Canada);
- d. 12 EPR au Commandement régional est.

Le contingent canadien en Afghanistan est désigné sous le nom de Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) et commandé par le brigadier-général Tim Grant. Soldat pour soldat, la FOI-AFG offre une capacité supérieure à celle de tout autre contingent national présent en Afghanistan. En voici la composition :

- a. un groupement tactique d'infanterie de 1 200 membres comprenant :
 - 1. Un escadron de génie de combat,
 - 2. Une batterie d'artillerie,
 - 3. Une troupe blindée de reconnaissance,
 - 4. Un escadron de chars Leopard,
 - 5. Une unité de véhicules aériens tactiques sans pilote et
 - 6. Des équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) travaillant en collaboration avec des kandaks (bataillons) d'infanterie de l'Armée nationale afghane (ANA) et le QG de corps de l'ANA;
- b. 70 membres du personnel de soutien des services de santé (SSS) affectés à l'Unité médicale multinationale (UMM), sur le terrain d'aviation de Kandahar;
- c. 30 membres des FC affectés au Quartier général de la Brigade multinationale (BMN);
- d. 300 membres des FC affectés à l'Élément de commandement national (ECN) de Kandahar;
- e. 300 militaires canadiens affectés à l'Élément de soutien national (ESN), à Kandahar;
- f. À Kaboul, environ 50 membres des FC au Quartier général de la FIAS, 15 autres militaires canadiens avec un détachement réduit de l'ESN et 11 autres à l'ambassade du Canada;

- g. 250 militaires canadiens affectés à l'Élément de soutien du théâtre (EST) en Asie du Sud-Ouest; et
- h. l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar.

Contribution de la Force aérienne du Canada

Depuis 2002, la Force aérienne offre un soutien continu aux opérations menées par nos militaires en Afghanistan et dans les environs. En incluant les opérations de transport aérien tactique entre la zone d'étape au camp Mirage et Kandahar, la Force aérienne procure une liaison vitale à la FOI-AFG. Pour qu'un pont aérien soit efficace, il faut s'y consacrer totalement, car le succès même de la mission dans ce pays en dépend.

Au cours de l'année 2006, la Force aérienne a organisé plus de 550 vols stratégiques pour transporter des milliers de personnes et des tonnes de matériel jusqu'au théâtre des opérations, à l'appui des troupes canadiennes. La flotte de cinq CC-150 Polaris d'Airbus a servi avant tout à transporter du personnel et du petit fret sur palettes. Cependant, la plus grande partie — presque 75 p. 100 — du transport aérien stratégique a été impartie, notamment à l'US Air Force et ses C-17.

Le matériel et le personnel sont d'abord transportés par voie aérienne au camp Mirage, principale base aérienne du Canada dans la région. C'est également à partir de ce camp qu'est administré le personnel à son arrivée en Afghanistan ainsi qu'à son départ pour le domicile ou en congé de repos et de récupération. Ce camp est commandé par un lieutenant-colonel de la Force aérienne canadienne et est occupé presque uniquement par les membres de celle-ci. Des milliers d'entre eux ont discrètement servi à ce camp depuis sa mise sur pied en 2002.

Compte tenu de la menace et des risques aériens dans le théâtre d'opération, le CC-130 Hercules demeure la seule plate-forme permettant de déplacer du personnel en Afghanistan à partir du camp Mirage. Le Hercules, dont la taille n'est que le tiers ou le quart de celle des aéronefs de transport stratégique, est l'appareil de travail de la flotte de mobilité aérienne. Les aéronefs Hercules ont effectué plus de 500 vols en Afghanistan en 2006.

La Force aérienne est aussi à l'œuvre en territoire afghan. Des équipages d'aéronef et du personnel de soutien exécutent des missions aériennes avec le CC-130 Hercules d'un bout à l'autre de l'Afghanistan afin d'assurer un soutien direct aux Forces canadiennes. Que ce soit en déplaçant des militaires de Kandahar à Kaboul ou en parachutant jusqu'à 14 500 kilogrammes de ravitaillements par vol aux soldats disséminés dans tout le pays, ils jouent un rôle tout à fait déterminant. Ces équipages et ce personnel sont devenus un instrument clé pour les commandants, puisqu'ils approvisionnent nos soldats dans des endroits reculés de l'Afghanistan où le réseau routier est soit déficient ou détruit par les talibans.

En plus de soutenir nos soldats canadiens, la Force aérienne contribue au transport du personnel et du ravitaillement de forces étrangères, notamment celles des Pays-Bas, du

Royaume-Uni et des États-Unis. D'autres pays louent son exactitude et son efficacité, particulièrement pour le largage d'approvisionnements en zones dangereuses et hostiles.

De plus, la Force aérienne est chargée de produire et de fournir des véhicules aériens sans pilote (des UAV) à la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan. Des militaires de la Force aérienne et de l'Armée de terre, intégrés au sein d'une unité tactique UAV, apportent aux commandants sur le terrain un précieux soutien dans les domaines du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance.

Des hommes et des femmes de la Force aérienne sont aussi très actifs à des postes clés au quartier général de la FIAS, à Kaboul. Le major-général Angus Watt¹⁶, qui occupait jusqu'à récemment les fonctions de commandant adjoint de la FIAS (Services de l'air), dirigeait les opérations de la FIAS quand son commandant s'absentait du théâtre des opérations. D'autres militaires de la Force aérienne du Canada servent au sein de l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan à Kaboul. Des membres du génie de l'air et d'autres spécialistes de la Force aérienne font aussi partie de diverses unités.

Contribution de la Marine canadienne

Des officiers de marine, de la force régulière comme de la réserve, se retrouvent également au sein de l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan. La Marine a aussi détaché du personnel auprès du Combined Forces Command – Afghanistan dirigé par les Américains, afin de contribuer au transfert de commandement entre les forces américaines et les forces de l'OTAN qui a eu lieu en 2006. Elle a en outre déployé un vaste éventail de personnel sur le théâtre des opérations, dont des policiers militaires, des médecins, des spécialistes du fret, des plongeurs, des techniciens des approvisionnements et autres, et envoyé à terre des plongeurs spécialisés en déminage pour repérer et désamorcer des engins explosifs improvisés, un travail essentiel et extrêmement périlleux s'il en est un.

Des spécialistes techniques et opérationnels de la Marine aident le chef d'état-major de l'Armée de terre à déterminer dans quelle mesure il serait possible de déployer à terre le système de défense rapprochée Phalanx, ou CIWS. Il s'agit en fait d'un canon Gatling équipant les escorteurs et les frégates de la flotte canadienne, dont la puissance de tir est impressionnante et qui fait office de moyen de défense ultime contre les missiles anti-navires. On pense que le CIWS pourrait servir à défendre certaines installations contre des tirs de mortiers ou de roquettes.

Rappelons qu'en octobre 2001, c'est un groupe opérationnel naval ainsi que des patrouilleurs maritimes canadiens envoyés dans la mer d'Oman qui avaient défendu l'US Navy et les Marines partis chasser les talibans de Kandahar.

16 Qui allait bientôt devenir le lieutenant-général Angus Watt, Chef d'état-major de la Force aérienne (commandant des Forces aériennes) au Quartier général de la Défense nationale à Ottawa.

COMMANDEMENT NATIONAL ET COMMANDEMENT OPÉRATIONNEL

Commandement national

Le brigadier-général Grant, commandant de la FOI-AFG, assure actuellement le commandement national de tous les éléments des Forces canadiennes en Afghanistan. La chaîne de commandement national sert à traiter les questions de politique, d'administration et de discipline nationales. Le chef d'état-major de la Défense garde le commandement intégral de toute force opérationnelle interarmées (FOI) canadienne déployée outre-mer, par l'intermédiaire du commandant du COMFEC (Commandement de la Force expéditionnaire du Canada), dont relève le commandant de la FOI.

Commandement opérationnel

Dans le cadre de la mission de l'OTAN en Afghanistan, le Canada a convenu de placer une partie de ses troupes sous le commandement opérationnel (OPCOM) de responsables militaires de l'OTAN. La FOI-AFG est chargée de toutes les opérations militaires dans la province de Kandahar. Son commandant, le brigadier-général Grant, relève sur le plan opérationnel du major-général britannique Jacko Page, commandant du Commandement régional Sud de la FIAS. Le Tableau 1 ci-dessous offre une représentation graphique des chaînes de commandement national et opérationnel.

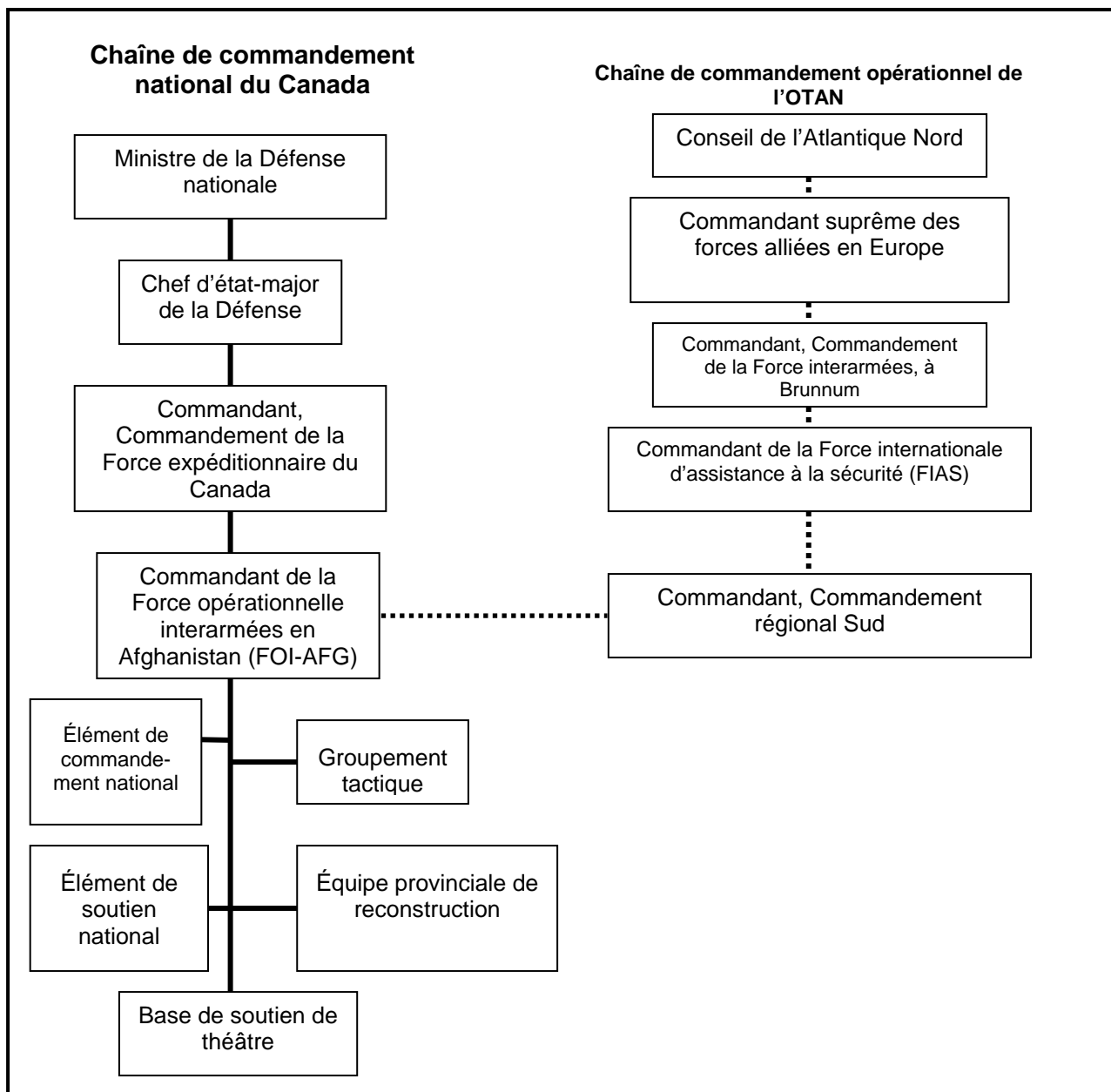


Tableau 1 — Chaînes de commandement national et opérationnel

OPÉRATIONS CINÉTIQUES ET NON CINÉTIQUES

Comme en fait foi le grand nombre d'éléments composant la FOI-AFG, la mission des Forces canadiennes en Afghanistan est beaucoup plus nuancée et adaptable qu'on le pense en général, et ce, notamment en raison de sa capacité à mener aussi bien des opérations cinétiques que des opérations non cinétiques. Comme le nom semble l'indiquer, une « opération cinétique » comporte le recours à une force militaire pour attaquer et détruire l'ennemi. Une « opération non cinétique » est une activité militaire sans combat.

Les opérations cinétiques ont pour propriété d'impressionner l'ennemi ou de lui enlever le goût de se battre, tandis que les opérations non cinétiques se veulent généralement un moyen de gagner le cœur et la faveur des gens. La FOI-AFG est en mesure d'accomplir avec succès ces deux types d'opérations.

Fort de ses 1 200 membres, le Groupement tactique d'infanterie est une unité formidable capable d'opérations cinétiques énergiques. Il n'a jamais connu la défaite et les succès qu'il a connus au cours de l'opération Medusa, au côté d'autres troupes de l'OTAN et d'éléments de l'Armée nationale afghane à l'automne 2006, ont été salués comme ce qui pourrait constituer la victoire la plus importante remportée par l'OTAN en Afghanistan jusqu'à présent. Le Groupement tactique du 1 RCR, en collaboration avec les forces alliées de la FIAS, avait repoussé les talibans qui essayaient d'atteindre la ville de Kandahar.

Mais nos soldats sont aussi capables de mener à bien des opérations non cinétiques, parfois au prix de leur vie. Des éléments du groupement tactique d'infanterie ont érigé des postes de sécurité pour protéger le chantier de construction d'une nouvelle route, la route Summit, dans le district de Panjwayi, l'hiver dernier. Les travaux de construction, financés par les Canadiens, les Allemands et les Américains, sont exécutés par une entreprise japonaise faisant appel à de la main-d'œuvre afghane. Des ingénieurs militaires canadiens ont été consultés pour une partie des travaux qui, malgré les attaques talibanes ayant fait des morts et des blessés parmi nos soldats, se sont poursuivis jusqu'à leur achèvement.

Un autre exemple d'opération non cinétique est l'opération *Falcon Summit* (Baaz Tzuka). Dans les jours qui ont précédé cette opération, des soldats canadiens ont multiplié les rencontres avec des aînés tribaux pour discuter des efforts de reconstruction qui allaient commencer et convaincre la population locale de soutenir la FIAS et de l'aider à empêcher les talibans de revenir dans les lieux d'où ils ont été chassés. Puis, le 15 décembre 2006, un aéronef de l'OTAN a attaqué un poste de commandement taliban dans la région. Le même jour, un autre aéronef de l'OTAN inondait la région de tracts. La première série de tracts prévenait la population de l'imminence des affrontements. La deuxième série l'implorait de tourner le dos aux talibans et de soutenir les efforts de l'OTAN. La troisième série montrait l'image d'un combattant taliban barrée d'un gros X, signifiant que les talibans devaient quitter la région, sinon ils devraient en subir les conséquences. Lorsque l'opération a pris fin, en janvier 2007, on avait eu à recourir à très peu de force militaire et les talibans qui n'avaient pas été tués ou capturés avaient plié bagage.

L'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar (EPRK) constitue la principale unité opérationnelle non cinétique de la FOI-AFG. Elle se compose de personnel militaire et civil offrant une vaste gamme de compétences pour favoriser la reconstruction locale et contribuer au renforcement des capacités des collectivités dans la province de Kandahar. Pour pouvoir accomplir ses fonctions non cinétiques, l'EPR peut avoir à mener des opérations cinétiques de faible envergure, habituellement pour protéger certains de ses éléments.

La FOI-AFG regroupe aussi d'autres éléments non cinétiques qui sont très occupés dans la région. Notons, par exemple, le personnel médical qui offre des soins dans les

villages ruraux, les membres des Forces canadiennes qui font du mentorat auprès du personnel de l'Armée nationale afghane à Kandahar ainsi qu'au Centre d'entraînement militaire à Kaboul, et l'ECS-A qui assiste les planificateurs du gouvernement à Kaboul.

ZONES DE DÉVELOPPEMENT AFGHANES

Dans les provinces méridionales de l'Afghanistan, la FIAS observe une stratégie dite de la « tache d'encre », laquelle s'appuie sur le concept des zones de développement afghanes (ZDA), qui consiste en l'établissement de zones suffisamment sûres pour pouvoir se concentrer sur la reconstruction. On voudrait que ces zones, où le gouvernement afghan exerce son influence et son autorité, s'étendent comme une tache d'encre jusqu'à ce qu'elles couvrent l'ensemble du pays.

Essentiellement, la façon d'établir une ZDA est la suivante. Les forces de sécurité commencent par déloger les insurgés de la zone visée. Elles maintiennent ensuite leur présence afin d'assurer la sécurité des projets de développement en instaurant un climat de sécurité avec l'aide de l'Armée nationale afghane, de la Police auxiliaire nationale afghane et de la FIAS, et l'appui de l'EPR. Puis, l'EPR et les autres organismes de développement mettent en œuvre un programme accéléré d'investissements dans des projets importants non seulement sur le plan économique, mais également sur le plan social, par exemple ponts, routes, puits et cliniques. La FIAS offre une capacité d'intervention rapide afin de protéger ces ZDA contre la reprise des attaques des insurgés.

La FOI-AFG a pour tâche de transformer la ville de Kandahar en ZDA. Elle a pour cela déployé de solides éléments d'infanterie et des chars dans des bases d'opérations avancées en dehors de la ville, de part et d'autre des voies d'approche que pourraient emprunter les forces talibanes. C'est la Police nationale afghane qui est responsable d'assurer la sécurité à Kandahar, avec l'aide de l'Armée nationale afghane. L'EPR de Kandahar est aussi à pied d'œuvre dans cette ville. La stratégie fonctionne bien.

L'ÉQUIPE PROVINCIALE DE RECONSTRUCTION DE KANDAHAR (EPRK)

Le Canada s'est vu confier la responsabilité de l'EPR de Kandahar au mois d'août 2005. Celle-ci est une des 25 EPR constituées en Afghanistan pour :

- a. Aider à étendre l'autorité du gouvernement afghan et sa capacité de gouverner;
- b. Faciliter la reconstruction des infrastructures locales;
- c. Fournir des services aux citoyens.

L'EPRK cherche à faciliter une démarche interministérielle qui permet aux Afghans d'aider leurs concitoyens. Elle collabore avec des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, et elle identifie les besoins de reconstruction dans les endroits où la communauté internationale n'est peut-être pas en mesure d'intervenir.

L'EPR de Kandahar regroupe près de 350 personnes, en majorité des membres des Forces canadiennes, mais aussi des conseillers diplomatiques du MAECI, des agents de développement de l'ACDI, des policiers civils sous la responsabilité de la GRC et des agents du Service correctionnel du Canada. Environ 145 personnes peuvent être affectées à des opérations. Le reste des effectifs est chargé de planifier et d'administrer les travaux de l'EPRK à partir du camp Nathan Smith de Kandahar. L'EPRK est constituée des ressources suivantes :

- a. Le Groupe du Quartier général tactique du commandant de l'EPR, qui assure la protection et la mobilité du commandant de l'EPR et de son personnel;
- b. Une compagnie de carabiniers d'infanterie pour protéger et escorter l'EPR, fournir une force de réaction rapide à Kandahar et effectuer des tâches de défense et de sécurité;
- c. Des chefs de projets militaires (ingénieurs militaires) qui augmentent les capacités de l'EPR à gérer des projets de reconstruction et de développement à impact rapide;
- d. Un peloton de coopération civilo-militaire (COCIM);
- e. Un peloton de police militaire;
- f. Des ressources médicales et de santé;
- g. Des éléments de service et de soutien; et
- h. D'autres éléments spécialisés, dont du personnel du Département d'État des États-Unis et de la US Agency for International Development (USAID).

La gamme de compétences

Il est important de souligner que l'EPRK cherche à mettre en valeur le potentiel afghan plutôt que de faire le travail elle-même. Le lieutenant-colonel Simon Hetherington a indiqué au Comité, au cours de sa visite à Kandahar en janvier 2007, que l'équipe cherche à donner une « couleur afghane » à tout ce qu'elle fait. À l'échelle locale, des spécialistes

de l'EPRK rencontrent des « chouras » (des regroupements d'aînés d'un village) pour s'enquérir des désirs et des besoins de la population, afin de mieux aider celle-ci à reconstruire le pays.

Bien que dirigée par du personnel militaire canadien, l'EPRK n'est pas exclusivement canadienne. Le département d'État américain y a greffé des éléments de la US Agency for International Development (USAID) et l'équipe comprend aussi des représentants du ministère afghan de l'Intérieur.

Pour illustrer le travail accompli par les membres de l'EPRK, parlons de l'adjudant Dean Henley, surnommé le « prince de Panjwayi » par la population locale. À cause de la mallette grise qu'il transporte partout avec lui, c'est peut-être l'homme le plus populaire de tout le sud de l'Afghanistan. Cette mallette est bourrée d'argent avec lequel il engage des habitants, au salaire de 5 \$ par jour, pour nettoyer les cours d'école ou encore creuser des tranchées ou des canaux. Lorsque le Comité a rencontré l'adjudant Henley en Afghanistan en janvier 2007, il avait déjà embauché plus de 500 personnes pour ce genre de travaux. L'idée, selon lui, était de donner aux Afghans juste assez d'argent pour qu'ils ne comptent pas seulement sur les Canadiens pour leur dénicher du travail.

L'adjudant Henley est un réserviste de l'Armée canadienne qui exerce normalement les fonctions d'enseignant au Canada. L'EPRK est remplie de gens comme lui.

La sécurité

L'EPRK a besoin de travailler dans un milieu sécuritaire. Les talibans sont hostiles aux travaux de reconstruction entrepris au niveau local et ont menacé et assassiné des Afghans qui ont décidé de collaborer aux projets du gouvernement et de la FIAS, dont Safia Ama Jan, directrice provinciale du ministère de la Condition féminine, abattue en septembre 2006 près de son domicile à Kandahar.

L'EPRK compte aussi une compagnie de carabiniers d'infanterie qui assure la sécurité de son personnel dans son travail de reconstruction. Elle fait appel au Groupe-brigade canadien pour les opérations de plus grande envergure visant à éliminer et à neutraliser les forces talibanes dans la région.

L'acheminement des fonds

Au cours de la visite du Comité à Kandahar, l'EPR s'est plainte du fait que l'ACDI n'acheminait pas assez rapidement l'argent devant servir à la reconstruction. Des sources officieuses nous ont appris que les fonds réservés à l'Afghanistan par l'ACDI sont assujettis aux mêmes processus contractuels et comptables que ceux qui sont imposés au Canada et que ces tracasseries administratives ne font que retarder la distribution, par l'EPR, du financement nécessaire à la mise en œuvre des projets.

On se rappellera qu'un officier supérieur des Forces canadiennes avait fait état du même problème à un autre comité parlementaire, en 2006. Au mois d'octobre 2006, le

commandant de la FOI-AFG jouissait d'un fonds de reconstruction de 1,9 million de dollars provenant du MDNA et devant servir à des projets de reconstruction locaux et qui a depuis été porté à près de 4 millions de dollars. L'ACDI devait fournir des sommes supplémentaires pour des projets à plus long terme, et c'est cet argent qui tardait à arriver. L'échange qui suit est tiré des dossiers publics :

Bgén Howard: La ministre Josée Verner est venue ici. Elle a parlé des 100 millions de dollars par année qui vont en Afghanistan et des 10 p. 100 qui sont destinés à la province de Kandahar. Cela figure dans les comptes rendus de sa comparution ici la dernière fois. Basés sur ces 10 p. 100, un certain nombre de projets sont prêts à commencer, créés par l'EPR avec les trois agents de développement. Ils attendent simplement que ces fonds arrivent. Une fois qu'ils auront les fonds, ils pourront exécuter ces projets.

Le président: Les soldats sont là depuis combien de temps, et nous attendons toujours l'argent de l'ACDI?

Bgén Howard : Oui¹⁷.

L'impression de déséquilibre qui se dégage de la stratégie des 3D est due en partie à la difficulté qu'a l'argent à franchir tous les méandres de la bureaucratie gouvernementale. Le succès de cette stratégie tient à la capacité des trois D à mettre à contribution leur savoir-faire respectif de façon dynamique et dans une parfaite complémentarité, en fonction de la mission à accomplir. Il semble cependant que l'ACDI a peut-être freiné les efforts de la diplomatie et de la défense à la fin de 2006. Le Comité espère qu'on a tiré de cela certains enseignements et que l'ACDI a modifié son processus de financement afin que les nouveaux fonds destinés aux projets de reconstruction et de développement annoncés en février 2007 par le premier ministre Harper soient acheminés dans les meilleurs délais afin de répondre aux besoins opérationnels de la mission.

La situation appelle un certain nombre de recommandations.

RECOMMANDATION 1

Le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution de fonds à des fins de reconstruction et de développement par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins de la mission, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

17 Brigadier-général A.J. Howard, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, Témoignages, 16 octobre 2006.

RECOMMANDATION 2

Il est essentiel que l'attribution sur le terrain des fonds destinés à la reconstruction et au développement se fasse rapidement non seulement en Afghanistan, mais aussi dans le cadre de toutes les opérations internationales du Canada. Par conséquent, le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution des fonds à des fins de reconstruction et de développement dans le cadre de toutes les opérations internationales afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins des missions, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

RECOMMANDATION 3

Les décaissements de fonds destinés à la reconstruction et au développement sont comptabilisés dans les rapports ministériels sur le rendement et les ministres responsables peuvent être invités à comparaître devant des comités parlementaires pour rendre compte de ces dépenses, mais le Comité estime qu'il faudrait soumettre les fonds destinés au développement international à une vérification afin de s'assurer que le financement des projets est transparent, efficace et efficient.

CHAPITRE 3 — QUESTIONS À L'ÉTUDE

DURÉE DE LA MISSION

C'est comme les éliminatoires au hockey. On perd, et c'est fini. On ne veut pas être éliminé en pensant qu'on aurait pu faire plus.

Jeune officier de l'armée canadienne à Kandahar, sirotant un café
Janvier 2007

Le gouvernement s'est engagé à maintenir les Forces canadiennes en Afghanistan jusqu'en février 2009. Le ministre O'Connor l'a indiqué clairement lorsqu'il a comparu devant le Comité le 30 mai 2006 : « Les gens parlent de 10, 15 ou 20 ans, mais ce ne sont que des hypothèses. À l'heure actuelle, sur le plan militaire — et je ne parle ici ni de diplomatie, ni d'aide — nous nous sommes engagés jusqu'en février 2009. »

À la lumière des événements, il s'avère que la reconstruction de l'Afghanistan et l'établissement d'institutions démocratiques ne seront pas terminés à ce moment-là. Beaucoup de gens disent qu'il faudra des décennies, voire des générations, pour en venir à bout. Concernant l'avenir immédiat, toutefois, la communauté internationale a convenu dans le Pacte pour l'Afghanistan de venir en aide au gouvernement afghan sous différents aspects au moins jusqu'en 2011. Signataire du Pacte, le Canada a réservé un milliard de dollars pour l'aide publique au développement en Afghanistan jusqu'en 2011.

Ces grandes considérations mises à part, le Comité estime que deux questions précises sont d'une importance capitale pour la mission militaire canadienne en Afghanistan. La première est l'instauration, d'ici février 2009, d'un environnement suffisamment sûr pour que la reconstruction et le développement suivent leur cours sans se heurter aux talibans. La deuxième est la mise en place, d'ici février 2009, de forces de sécurité afghanes qualifiées pour protéger leur pays par elles-mêmes. En présence de ces deux réalisations, le Canada pourra déclarer avec satisfaction qu'il a accompli une partie importante de son travail et rapatrier ses militaires en laissant sur le terrain un solide effectif professionnel chargé du développement. En l'absence d'une de ces deux réalisations, si l'on insiste pour rapatrier nos soldats, il faudra que les responsabilités militaires actuelles du Canada soient confiées à quelqu'un d'autre. Nous n'aurons pas mené à terme notre travail.

Des compromis sont possibles, mais qui exigeraient eux aussi qu'un autre pays déploie des forces de combat dans la province de Kandahar où elles prendraient la relève des soldats canadiens. Le Canada pourrait décider de conserver le commandement de l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) et de rappeler le

groupement tactique. Il pourrait aussi envisager de transférer à une autre région de l'Afghanistan les éléments militaires affectés à la reconstruction. Ces deux solutions exigeraient l'envoi de soldats d'un autre pays.

Le Comité estime toutefois que le nœud du problème, pour ceux qui réclament que la mission se termine en 2009 ou avant, c'est que certaines personnes n'aiment pas l'idée que les Forces canadiennes se livrent à des combats. Or, comme on l'a dit précédemment, cette façon de voir les choses est incompatible avec notre histoire nationale, contredit la force de caractère dont nous faisons preuve en tant que pays et ne concorde assurément pas avec la réalité en Afghanistan.

Ces propos sont dérangeants. Nous avons l'air de vouloir battre en retraite parce que la tâche est trop lourde. Est-il vraiment dans notre nature de prévoir faire les choses à moitié?

Quand il s'est rendu à Kaboul en mai 2007 pour le compte de CARE Canada, active en Afghanistan depuis des dizaines d'années, l'ancien vice-premier ministre John Manley a dit dans une entrevue téléphonique qu'il pensait qu'il était trop tôt pour conclure que le Canada devrait rapatrier ses soldats à l'expiration de la période à laquelle il s'est engagé dans deux ans. « Il ne faut pas sauter aux conclusions » a-t-il dit, ajoutant qu'il faudrait d'abord faire le bilan des réalisations au chapitre de l'établissement d'une société civile et évaluer les plans des alliés du Canada. « Il serait vraiment simpliste de dire que nous avons fait notre part et qu'il est temps de rentrer », a dit M. Manley¹.

Le Comité est convaincu que la décision de mettre fin à la mission militaire, peu importe le moment où elle est prise, devra être basée sur la question de savoir si les objectifs stratégiques fixés par le gouvernement ont été atteints ou peuvent l'être. Il sera notamment important de se demander si le Canada veut ou peut continuer d'assumer les coûts humains et financiers de la mission. Bref, en février 2009, le jeu en vaudra-t-il encore la chandelle?

Quand ils ont témoigné devant le Comité le 27 février 2007, James Appathurai, porte-parole de l'OTAN, et Christopher Alexander, ambassadeur, ont été très clairs : les discussions sur notre retrait de l'Afghanistan réconfortent nos ennemis, affaiblissent la confiance que les alliés ont en nous et atténuent l'espoir des Afghans de voir l'aide se maintenir. Presque tous les témoins sont d'avis que l'Afghanistan est un projet de longue haleine et que le Canada doit tenir jusqu'au bout.

Le Comité estime qu'il est encore temps de donner à la mission militaire la chance de faire ses preuves. Après avoir pris acte de l'échéance pour la mission, nous devons en

1 Murray Campbell, « Ten Killed in Kandahar Bombings », *The Globe and Mail* (édition papier), 18 mai 2007, <http://www.rbcinvest.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/PEstory/LAC/20070518/AFGHAN18/International/international/international/3/3/24/>.

premier lieu déterminer ce que nous devons faire pour réussir avant la date limite, et non essayer de voir pourquoi et comment nous devrions nous retirer avant d'avoir fini. Il est de notre responsabilité morale et professionnelle d'élaborer et d'exécuter un plan pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés en fonction de cette échéance. Forts de nos expériences militaires de la dernière année, que pouvons-nous faire maintenant pour atteindre nos objectifs d'ici février 2009?

À vrai dire, le Comité est d'avis que le Parlement et le gouvernement n'auraient pas dû, au départ, placer le pays dans cette position. Approuver une opération pour une période limitée, c'est comme partir après une seule période au hockey, peu importe le score. Il est contraire à la logique d'établir une échéance avant de déterminer le travail à faire. Une bonne planification stratégique consiste à fixer d'abord l'objectif après mûre réflexion et à établir ensuite une stratégie et un plan de campagne. Le Parlement devrait débattre de la stratégie, et non de l'échéance.

Le Comité croit que, pour redresser la situation, il faudra un effort renouvelé en vue d'aider les Canadiens à comprendre la mission militaire en Afghanistan. Il croit en outre que le gouvernement a une chance de s'assurer un soutien constructif et non partisan pour la mission en veillant à ce que le Parlement tienne en 2008 un débat parfaitement éclairé sur les objectifs et la stratégie. Le débat devrait être précédé d'un effort concerté de la part du gouvernement pour présenter à la population un bilan réaliste du succès de la mission et de ses perspectives d'avenir. Il faudrait aussi expliquer clairement les avantages que le Canada tirerait de cet effort.

RECOMMANDATION 4

Le gouvernement devrait sans tarder tenir un débat sur la mission canadienne en Afghanistan pour présenter aux Canadiens des informations exactes et à jour sur le but de cette mission, son état d'avancement et le rôle que le Canada y joue et pour orienter ses décisions concernant l'échéance de février 2009.

ÉTAT DES EFFECTIFS

Compte tenu de la difficulté des combats, le Comité est impressionné par l'ardeur au travail des hommes et des femmes membres des Forces canadiennes en Afghanistan et par l'endurance dont ils font preuve.

L'armée supporte le poids de l'effectif à fournir pour la mission en Afghanistan. Le lieutenant-général Andrew Leslie, commandant de l'armée canadienne, a comparu devant le Comité le 20 novembre 2006 pour donner un aperçu des défis auxquels il était confronté sur le plan du personnel, et dont les plus importants sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

L'armée a des effectifs suffisants pour répondre aux besoins de la mission jusqu'en 2009, mais la tâche ne sera pas facile. Une des grandes difficultés touche les sous-officiers supérieurs (ayant rang de sergent), qui représentent la cheville ouvrière de l'armée. Ils dirigent les soldats dans les opérations, les entraînent dans les centres d'instruction au combat et exercent d'autres fonctions importantes, mais ils ne sont pas assez nombreux.

Outre les effectifs limités, l'armée doit composer avec le fait que la configuration de ses unités ne correspond pas aux structures déployées en Afghanistan. Par exemple, au Canada, les compagnies d'infanterie se composent généralement de 100 à 110 soldats, alors qu'en Afghanistan, les unités opérationnelles comptent de 145 à 150 soldats. Par conséquent, lorsqu'elle forme une compagnie d'infanterie pour la mission afghane, l'armée doit puiser dans au moins deux autres compagnies du même bataillon.

Le lieutenant-général Leslie a ordonné qu'au Canada les effectifs de l'armée soient restructurés à l'image de ce qui se fait dans les opérations. La force de campagne régulière est en train d'être modifiée pour comprendre trois brigades et neuf, peut-être dix, groupements tactiques d'infanterie. Ces brigades et groupements tactiques seront ensuite organisés, instruits et équipés en fonction des opérations. Lorsqu'il aura terminé sa période d'affectation actuelle en Afghanistan, le 2^e Bataillon du Royal Canadian Regiment sera désigné comme groupement tactique permanent dans le cadre d'un essai de cinq ans.

Au chapitre du personnel, le traitement des blessés est une autre question qui suscite l'attention générale.

Services de santé

Les Forces canadiennes ont créé un commandement distinct pour les Services de santé. L'existence d'un système de santé militaire tient au fait que la *Loi constitutionnelle de 1867* a attribué au gouvernement fédéral la compétence exclusive des questions militaires, y compris des soins de santé. La *Loi sur la défense nationale* confie la gestion et la direction des Forces canadiennes au ministre de la Défense nationale, qui délègue l'administration des services médicaux et dentaires aux Forces canadiennes.

De plus, la *Loi canadienne sur la santé* de 1984 exclut formellement les membres des Forces canadiennes de la définition d'« assuré ». Ceux-ci sont également exclus de la protection des régimes de soins médicaux et dentaires de la fonction publique. Par conséquent, les Forces canadiennes ont la forte obligation légale et morale d'offrir des soins de santé complets à leurs membres, tant au Canada qu'à l'étranger. En reconnaissance de leur engagement et de leur obligation de servir le pays sans condition, les membres des Forces canadiennes doivent recevoir des soins de santé comparables à ceux dont bénéficient les autres Canadiens, quoiqu'adaptés à leurs propres besoins.

En dépit de ce que beaucoup de gens présument, les Services de santé des Forces canadiennes ne fournissent pas de soins de santé courants aux familles des militaires. Comme pour tous les citoyens, ces familles utilisent les services de santé qui relèvent des gouvernements provinciaux. De nombreuses familles de militaires, par exemple celles de la BFC de Petawawa, ont du mal à trouver un médecin de famille parce que leur base est éloignée d'une grande ville. En pareil cas, le Centre de ressources pour les familles des militaires installé sur la base offre du counselling aux familles et les oriente vers d'autres services au besoin, en particulier lorsque le conjoint est affecté à une mission opérationnelle comme celle de l'Afghanistan (on trouvera davantage d'information sur ces centres un peu plus loin).

Dans les opérations, les soins de santé revêtent une signification et une importance tout autres. Il y a généralement deux types de blessures sur le théâtre d'opérations : les blessures corporelles et les traumatismes psychologiques.

Blessures corporelles

Les blessures corporelles, en particulier celles causées sur le champ de bataille, sont traitées efficacement par les éléments médicaux de niveau tactique, qui vont de l'équipe des premiers soins immédiats en campagne à l'hôpital multinational de rôle 3² à la base aérienne de Kandahar en passant par le poste sanitaire d'unité. Pendant sa visite à l'établissement de rôle 3, le Comité a été très impressionné par l'équipe multinationale, qui traitait tous les blessés — canadiens, alliés, afghans et, oui, même talibans — avec le même empressement et la même attention professionnelle.

Les blessés dont l'état a pu être stabilisé dans l'établissement de rôle 3 mais dont l'état nécessite des soins qu'on ne peut leur offrir sur place sont en général évacués vers l'hôpital régional américain de Landstuhl³, en Allemagne, un centre médical de classe mondiale qui prodigue les meilleurs soins qui soient à nos soldats blessés. Si un blessé canadien doit passer du temps à Landstuhl, les Forces canadiennes prennent des dispositions pour y faire venir son plus proche parent⁴. Le général Hillier, chef d'état-major

2 Dans la terminologie et l'organisation militaires, la capacité médicale de rôle 1 représente les premiers soins de base donnés sur le champ de bataille par le personnel médical en campagne. La capacité de rôle 2 est en général une installation plus établie, mais tout de même rudimentaire, qui fait des chirurgies de base. L'établissement médical de rôle 3 assure le tri, les chirurgies plus avancées et d'autres services médicaux.

3 Le Centre médical régional de Landstuhl est un hôpital de 143 lits situé près de la base aérienne de Ramstein en Allemagne. Il relève conjointement du commandement de l'armée américaine en Europe et du commandement médical régional européen. Plus de 100 soldats canadiens y ont été traités depuis l'automne de 2005. On y trouve la Maison Fisher, semblable aux maisons Ronald McDonald d'Amérique du Nord, où les parents des soldats blessés sont hébergés et réconfortés pendant qu'on soigne leur proche à l'hôpital. *La Feuille d'érable*, 25 avril 2007, vol. 10, n^o 11, p. 15.

4 Ces parents sont logés à la Maison Fisher. Le 21 mars 2007, le brigadier-général Grant, commandant de la FOI-AFG, a remis à la Maison Fisher une plaque au nom du groupement tactique du 1^{er} bataillon, The Royal Canadian Regiment, ainsi que la somme de 20 000 \$ en dons de la part de tous les membres de la FOI-AFG. *La Feuille d'érable*, 25 avril 2007, vol. 10, n^o 11, p. 15.

de la Défense, a décerné officiellement une mention élogieuse à cet hôpital au nom du Canada pour les soins exceptionnels donnés aux militaires canadiens.

Selon la nature de leurs blessures, les victimes peuvent être expédiées directement au Canada à partir soit de l'hôpital international de Kandahar, soit de l'hôpital de Landstuhl. À leur arrivée au pays, elles sont confiées aux Services de santé des Forces canadiennes.

Pendant leur visite aux BFC d'Edmonton et de Petawawa, les membres du Comité se sont longuement entretenus avec des soldats blessés qui avaient été rapatriés et étaient encore en traitement. Chacun d'entre eux — sans exception — n'avait que des éloges à faire pour les soins et l'attention reçus à partir du moment où ils avaient été blessés, peu importe le parcours suivi pour revenir au pays.

Les soldats blessés plus gravement que le Comité a rencontrés aux BFC d'Edmonton et de Petawawa lui ont dit clairement que leur préoccupation première était de pouvoir continuer à porter l'uniforme. Ils savaient que la gravité de leurs blessures pourrait les empêcher de poursuivre la même vie de soldat, mais ils étaient tous déterminés à rester dans les Forces canadiennes et à faire œuvre utile.

Après une période de traitement, le médecin détermine si le soldat blessé peut continuer de servir dans les Forces canadiennes. Pour prendre cette décision, il se fonde sur la politique des Forces canadiennes concernant l'« universalité du service », selon laquelle chaque membre peut devoir être envoyé sur un théâtre d'opérations et doit donc satisfaire aux exigences physiques de l'affectation. Malheureusement, certaines blessures ou incapacités graves ne seront jamais guéries ou atténuées au point où le militaire peut espérer retrouver son excellente condition physique antérieure.

Les personnes libérées des Forces canadiennes pour raisons médicales sont suivies de près dans le cadre d'un mécanisme intégré de transition géré conjointement par le MDN et Anciens combattants Canada. Ces jeunes vétérans et leurs familles bénéficient des indemnités et des autres avantages prévus par la nouvelle Charte des anciens combattants⁵.

Traumatismes psychologiques

Les traumatismes psychologiques sont plus difficiles à diagnostiquer, à traiter et à suivre. Qualifiés officiellement de traumatismes liés au stress opérationnel, ils résultent d'une multitude de stress et se manifestent de différentes façons. Là aussi, le MDN et Anciens combattants Canada ont mis au point un programme concerté et efficace destiné aux militaires en service et aux anciens militaires.

5 Voir, sur le site Web d'Anciens combattants Canada, la nouvelle Charte des anciens combattants, http://www.vac-acc.gc.ca/clients_f/sub.cfm?source=Forces/nvc&CFID=6926210&CFTOKEN=95200984.

Il n'est pas surprenant que le stress des combats continus soit une des causes du stress opérationnel, mais il y en a d'autres. Le stress opérationnel peut aussi toucher ceux qui vivent dans l'attente ou dans la crainte de mauvaises nouvelles, comme les familles restées au Canada.

En préparation aux combats, les dirigeants des Forces canadiennes de tous rangs sont maintenant instruits régulièrement des symptômes du stress opérationnel et ils surveillent de près tout signe de comportement anormal. Le machisme qui régnait traditionnellement dans les forces armées amenait les militaires à masquer, à négliger et à dénigrer la « faiblesse » apparente d'un « traumatisme » ou d'autres signes de « couardise ». Cette attitude stéréotypée n'a plus cours, mais le Comité a appris que la tendance à cacher les symptômes du stress opérationnel est encore présente, surtout dans les unités de combat. Bien que cela paraisse inquiétant, il faut signaler que c'est dans ces unités que les dirigeants sont le plus sensibilisés aux symptômes du stress opérationnel et aptes à les déceler, car il serait désastreux de laisser ces troubles couvrir sur le champ de bataille. Selon le brigadier-général Hilary Jaeger⁶, alors médecin-chef des Forces canadiennes, la génération actuelle des dirigeants d'arme de combat est très consciente du rôle crucial qu'elle joue dans la surveillance de la santé mentale de ses effectifs; ces dirigeants prennent en considération les réactions émotionnelles possibles lors de chaque incident, encouragent le soutien des pairs et n'hésitent pas à demander conseil⁷.

L'entraînement suivi avant le déploiement est d'une importance capitale pour au moins deux raisons : tout d'abord, plus le militaire a confiance en ses habiletés, mieux il pourra réagir en cas de danger; et ensuite, plus il a le sentiment de faire partie d'un groupe homogène, mieux cela vaut pour sa santé mentale. Un entraînement collectif exigeant est extrêmement important aussi pour favoriser l'homogénéité dans l'équipe.

Certaines des observations additionnelles du brigadier-général Jaeger sur le système de santé mentale des Forces canadiennes, présentées au Comité le 27 novembre 2006, sont reprises dans les paragraphes suivants.

Tous les soldats subissent un examen psychosocial général mais minutieux avant leur déploiement. Normalement, les conjoints sont invités à y assister; ils ne le font toutefois pas toujours pour différentes raisons — certains ne le veulent tout simplement pas, d'autres habitent à l'extérieur et d'autres encore en sont empêchés par des obligations. Les séances ont pour objet d'évoquer les préoccupations personnelles du militaire ou les situations susceptibles d'aggraver les choses (sa propre santé, un parent malade, une procédure judiciaire en instance, etc.) et d'évaluer les conséquences du déploiement sur ces éléments de stress. Tous les membres des Forces canadiennes

6 Le brigadier-général Jaeger est maintenant commandant des Services de santé des Forces canadiennes.

7 Brigadier-général Hilary Jaeger, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 novembre 2006.

subissent également un examen médical général avant de recevoir le feu vert pour partir en mission.

Une fois sur le théâtre d'opérations, tous les militaires ont accès à une équipe de soins en santé mentale qui compte un psychiatre, une infirmière en santé mentale et un travailleur social. Ils peuvent aussi discuter de leurs problèmes avec un aumônier ou un omnipraticien de l'armée.

Parallèlement, les Services de santé des Forces canadiennes continuent de renseigner tout le personnel sur les questions de santé mentale. Il y a trois points importants à retenir. Premièrement, la réaction aiguë au stress (ou réaction au stress du combat, autrefois désignée sous le nom de psychose traumatique) est typique du bon soldat qui n'est plus capable de fonctionner, qui tremble, pleure, etc., et peut aller jusqu'à faire des fugues. Il s'agit d'un trouble aigu, généralement de courte durée, qui se traite le mieux à proximité de l'unité par des mesures simples, comme un repos suffisant et des aliments sains, car, a priori, le militaire est normal et retournera à ses fonctions, ce qui est la plupart du temps le cas, si le trouble est bien géré. Deuxièmement, l'état de stress post-traumatique, lui, est très différent. Trouble anxieux, il peut résulter d'un facteur de stress unique mais grave et produire divers symptômes pouvant être répartis en trois grandes catégories : évitement, intrusion (l'événement est revécu) et hypervigilance. Dans les Forces canadiennes, cet état semble se manifester en différé. Par conséquent, la plupart des outils de santé mentale qui s'y rapportent sont utilisés au cours du dépistage post-déploiement amélioré qui a lieu de quatre à six mois après le rapatriement des militaires. Troisièmement, le stress du déploiement peut aggraver presque n'importe quel trouble mental, que ce soit la dépression, de simples phobies ou des troubles de la personnalité.

À fin d'une période de service en Afghanistan, tout le personnel passe par un séjour de « décompression » de quatre jours à Chypre pour se détendre et réduire la tension associée au retour au pays. Ce programme vise surtout le repos et la récupération, mais il comporte aussi un volet éducatif qui permet aux soldats de reconnaître, de comprendre et, dans certains cas, de contrôler leurs réactions émotives à certaines situations. Des militaires qui ont participé au programme de décompression ont dit au Comité qu'avant de quitter l'Afghanistan ils voyaient l'escale à Chypre comme un obstacle qui les séparait pendant encore quatre jours de leur femme et de leurs enfants. Toutefois, après avoir mené à bien le programme de décompression, ils ont tous trouvé l'expérience bénéfique et nécessaire, surtout ceux qui avaient participé à des périodes de combat prolongées.

Étant donné que ce programme de décompression est populaire et jugé utile et qu'il a des effets positifs sur la santé mentale des soldats qui rentrent au pays, le Comité se demande pourquoi il n'est pas offert aux soldats qui retournent chez eux pour un congé à la mi-temps de leur période de service. Faut-il y voir une simple omission?

Prenons le cas du groupement tactique du 1RCR dans la ROTO 2, au cours de l'automne 2006 et de l'hiver 2007. Dès les premiers jours, ou presque, de son arrivée en août et pendant au moins trois mois, le groupement est demeuré en période de combat

intensif, et il s'est livré à des combats sporadiques le reste du temps. Il est certain que les soldats qui devaient partir en congé en novembre, par exemple, avaient été soumis à un énorme stress du combat. Fait étonnant, on ne semble pas croire qu'une décompression soit nécessaire dans cette situation. Malgré tout le travail que les Forces canadiennes ont effectué ces dernières années pour prévenir, diagnostiquer et traiter les traumatismes liés au stress opérationnel, ce cas semble avoir été négligé. Un soldat qui a vécu un violent stress du combat sera renvoyé parmi les siens à la mi-temps de sa période de service sans décompression préalable. Pourquoi risque-t-il moins d'être victime du stress opérationnel que le soldat qui rentre au pays à la fin de son affectation?

RECOMMANDATION 5

Le ministère de la Défense nationale devrait examiner la nécessité d'un programme de décompression souple destiné aux soldats qui rentrent au pays pour un congé à la mi-temps de leur période de service.

Quatre à six mois après leur rapatriement, tous les militaires subissent un dépistage post-déploiement amélioré, qui consiste en un questionnaire type assez complet, suivi d'un entretien individuel semi-dirigé avec un professionnel de la santé mentale. Cet outil est considéré comme efficace pour le dépistage précoce des problèmes de santé mentale et d'adaptation. Le brigadier-général Jaeger estime qu'il est bon de procéder à cet examen de quatre à six mois après le retour car, à ce stade, beaucoup de symptômes présents au départ auront alors disparu spontanément, tandis que, dans d'autres cas, l'apparition des symptômes aura été retardée ou l'individu acceptera plus facilement de reconnaître qu'ils sont présents depuis son retour. En outre, un militaire qui s'inquiète de sa santé mentale peut en tout temps obtenir de l'aide auprès de différentes sources, sans devoir attendre cet examen.

L'accès aux services de santé mentale et à d'autres formes de soutien n'est pas le même dans toutes les grandes bases de l'armée. Durant sa visite à la BFC de Petawawa, le Comité a appris que, parmi les trois grandes bases qui servent au déploiement des troupes en Afghanistan, celle de Petawawa ne comptait que neuf professionnels de la santé mentale, contre 27 à la BFC d'Edmonton et 35 à la BFC de Valcartier. Toutefois, le brigadier-général Jaeger a expliqué qu'environ 30 professionnels de la santé sont accessibles à Ottawa pour aider les neuf de Petawawa au besoin.

L'équipe de santé mentale compte d'autres membres. En plus des services militaires de santé mentale, il existe un réseau indépendant, mais complémentaire, qui fait un excellent travail.

Soutien social aux victimes de stress opérationnel (SSVSO)

Le réseau de soutien social aux victimes de stress opérationnel (SSVSO)⁸ a vu le jour au printemps 2001, à la suite des recommandations formulées par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, par la Commission d'enquête sur la Croatie du ministère de la Défense nationale et par l'ombudsman de la Défense nationale. Ses objectifs sont les suivants :

- a. Concevoir des programmes de soutien social pour les membres, les anciens combattants et leurs familles touchés par le stress opérationnel;
- b. Offrir l'éducation et la formation qui permettront de changer la culture à l'égard des traumatismes psychologiques au sein du ministère de la Défense nationale, en particulier des Forces canadiennes, mais aussi d'Anciens combattants Canada.

Le programme, basé sur le principe du soutien par les pairs, procure un soutien social confidentiel aux membres des Forces canadiennes, aux anciens combattants et à leurs proches touchés par le stress opérationnel, par exemple l'anxiété, la dépression ou l'état de stress post-traumatique résultant du service militaire. Le soutien social est offert par des personnes qui ont elles-mêmes subi un traumatisme et par des proches qui comprennent à fond les problèmes que cela occasionne parce qu'ils les ont vécus.

Le programme est offert dans différentes régions du Canada aux membres des Forces canadiennes, aux anciens combattants ainsi qu'à leurs familles. Des coordonnateurs formés pour donner un soutien par les pairs sont présents dans la plupart des grandes villes. Ayant eux-mêmes vécu un stress opérationnel, ils apportent leur soutien en écoutant les personnes qui souffrent, en leur faisant profiter d'expériences analogues et en les orientant vers des ressources offertes au ministère de la Défense nationale, à Anciens combattants Canada et dans leur collectivité. Ils respectent la vie privée des gens et préservent le caractère confidentiel des entretiens.

Des coordonnateurs de soutien familial viennent en aide aux familles touchées en les écoutant, en leur donnant de l'information, en les faisant participer à des groupes de discussion et en les dirigeant vers des ressources communautaires.

Un des avantages du réseau de SSVSO est qu'il est entièrement indépendant de la filière de commandement militaire, ce qui met à l'aise les militaires et leurs familles qui cherchent de l'aide. Malgré les encouragements, beaucoup sont d'avis qu'ils nuiront

8 Voir le site du SSVSO, <http://www.osiss.ca/>.

irréparablement à leur carrière s'ils tentent de faire traiter leurs traumatismes par la filière militaire normale.

Pour soutenir le réseau de SSVSO, le ministère des Anciens combattants a établi des cliniques à l'intention des anciens combattants, des membres des Forces canadiennes et des agents de la GRC admissibles qui se remettent de traumatismes liés au stress opérationnel. On y trouve des professionnels de la santé, notamment des psychiatres, des psychologues, des infirmières et des travailleurs sociaux cliniciens qui offrent des services d'évaluation, de traitement, de prévention et de soutien normalisés qui répondent à des normes de qualité élevées⁹.

RECOMMANDATION 6

Le gouvernement devrait reconnaître le travail essentiel accompli par le réseau de soutien social aux victimes de stress opérationnel et appuyer ce réseau en lui affectant des fonds suffisants et d'autres ressources pour qu'il puisse continuer de répondre aux besoins des militaires de retour d'Afghanistan et de leurs familles, car la demande de services augmente.

Commodités

La FOI-AFG est sans doute la force la mieux accompagnée que le Canada ait jamais déployée à l'étranger. Le soutien apporté par les Canadiens dans tout le pays est phénoménal. Il égale, et dépasse parfois, l'appui témoigné pendant la Deuxième Guerre mondiale. Il n'y a assurément eu rien de tel depuis cette époque.

Ce soutien se manifeste par la quantité d'envois que les Canadiens font à leurs troupes. Cartes de Noël d'écoliers, tuques, gâteaux, plein de choses se rendent jusqu'à Kandahar. En fait, plusieurs soldats ont avoué au Comité, d'un air penaud, que les colis étaient trop nombreux. Ils se sont toutefois empressés de préciser qu'ils ne gaspillaient rien et que le surplus était donné à de bons organismes de bienfaisance d'Afghanistan.

L'Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes (ASPFC) offre à la FOI-AFG des programmes, des services et des activités propres à soutenir le moral des troupes. Elle compte plus de 60 volontaires civils (dont 75 p. 100 de femmes) qui

9 On trouvera plus d'informations sur les cliniques sur le site http://www.vac-acc.gc.ca/clients_f/sub.cfm?source=mhealth/osic.

organisent des activités sportives, des séjours à l'étranger et des cafés internet, entre autres choses. Elle s'occupe aussi des commodités liées au programme de décompression à Chypre.

L'ASPFC gère le comptoir Tim Hortons de la base aérienne de Kandahar, situé tout juste à côté du « Maple Leaf Gardens », terrain de hockey-balle grandeur nature équipé de projecteurs. La remorque Tim Hortons, qui donne sur la « promenade » surélevée aménagée tout autour du terrain de sport et où des comptoirs commerciaux d'autres pays commencent à faire leur apparition¹⁰, est devenue un symbole du Canada et un point d'arrêt populaire pour les militaires de toutes les nationalités qui vivent sur la base. Ce n'est pas une concession Tim Hortons traditionnelle. Elle appartient au gouvernement canadien et a coûté 1,2 million de dollars à implanter, mais elle génère des profits beaucoup plus rapidement que prévu¹¹.

L'ASPFC confie à un entrepreneur la transmission en direct d'émissions de radio et de télévision pour les forces déployées à l'étranger. Les militaires peuvent aussi envoyer régulièrement des courriels et réserver des périodes au centre de vidéo de la base pour communiquer avec leur famille.

L'ASPFC offre des livres, des vidéos, des projections de films le soir, et elle organise le populaire spectacle de Noël qui met en vedette des personnalités canadiennes, comme Rick Mercer.

Comme on peut s'y attendre, la plupart de ces belles commodités se trouvent à la base aérienne de Kandahar, mais certaines sont mises à la disposition des militaires affectés aux bases d'opérations avancées et aux centres de résistance. Les équipements d'haltérophilie et d'exercice en général sont courants dans ces postes isolés.

Le programme de bien-être et de maintien du moral des Forces canadiennes en Afghanistan n'a jamais fonctionné aussi bien. Il peut quand même être encore amélioré. Un double sucre double crème accompagne bien une queue de castor.

RECOMMANDATION 7

Le gouvernement devrait activement encourager d'autres entrepreneurs canadiens qualifiés à offrir leurs services aux missions canadiennes à l'étranger.

10 En plus des commerçants locaux, il y a un comptoir de Burger King, un de Pizza Pizza et une banque avec guichet automatique.

11 Les prix du Tim Hortons de Kandahar sont les mêmes qu'au Canada, sauf qu'ils sont en dollars américains. Selon des « renseignements privilégiés » fournis au Comité, le plus beau cadeau à offrir à un soldat envoyé en Afghanistan est un ou plusieurs coupons de Tim Hortons achetés au Canada, en dollars canadiens, qu'il pourra utiliser à Kandahar.

Le front intérieur

Lors du déploiement des Forces canadiennes en Afghanistan, plusieurs organisations sont mises en activité au Canada pour soutenir les familles des militaires. Ce sont :

- a. Le Centre de soutien au déploiement
- b. Les détachements arrière
- c. Le Centre de ressources pour les familles des militaires
- d. Les groupes et représentants civils locaux.

Les déploiements mobilisent une grande unité, comme un bataillon d'infanterie, mais beaucoup d'autres unités d'une base ou d'une brigade sont sollicitées dans le cadre de la mission. Lors de l'affectation d'un groupe aussi vaste, la base d'attache établit un Centre de soutien au déploiement, point de contact unique pour toutes les questions de déploiement qui intéressent les militaires à l'étranger ou les familles restées au pays. Chaque unité qui a envoyé un nombre important de militaires en mission a, au Centre de soutien au déploiement, un représentant qui s'occupe des intérêts du personnel. Dans les faits, le Centre coopère avec tout le monde et vient en aide à tous également.

Complément au Centre de soutien au déploiement, le détachement arrière est l'élément d'une unité déployée qui reste derrière pour s'occuper des affaires de l'unité. Les détachements arrière servent de point de contact aux familles. Ils aident à tenir les familles au courant de la situation et leur donnent appui et conseils.

L'outil d'aide aux familles le plus précieux est sans doute le Centre de ressources pour les familles des militaires situé sur chaque grande base militaire. Chacun d'eux, indépendant de la filière de commandement mais bénéficiant de son appui, fait partie d'un réseau de centres parrainés et gérés par l'Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes. Il offre tout un éventail de programmes et de services aux familles, comme de trouver des gardiennes et des services de garderie ou de fournir des séances de counselling. Il peut servir de centre d'accueil ou, en période difficile, de refuge. Il donne des ateliers de réunification pour aider les familles à s'adapter au retour de mission d'un de ses membres. Des ateliers sur le déploiement sont offerts aux enfants des militaires pour les aider à composer avec le départ ou le retour d'un de leurs parents. Le programme moyen d'un centre de ressources est un modèle de service à la clientèle.

Chaque Centre de ressources est dirigé par un conseil d'administration, qui se compose généralement de femmes ou maris de militaires et de représentants de la filière de commandement. Un directeur exécutif en assure la gestion quotidienne, avec un effectif restreint. Le gros du travail est réalisé par des bénévoles de la communauté militaire, issus la plupart du temps des vaillantes familles dont nous sommes si fiers.

Dernier point, mais non le moindre, il faut souligner l'apport considérable des groupes et des représentants locaux aux familles de militaires.

Récemment, une question préoccupante a surgi. Comme indiqué plus haut, le stress peut toucher aussi bien les familles des militaires restées au pays que les soldats qui servent à l'étranger. Au retour des militaires de la BFC de Petawawa après six mois de combats presque continuels en Afghanistan, on a observé une hausse sensible des cas de stress dans les familles, qui n'ont toutefois pas pu être traitées avant plusieurs mois dans une clinique locale de Pembroke en raison des temps d'attente. Le budget de la clinique permettait de traiter une dizaine de cas par mois adressés par la base de Petawawa. Or, en janvier et février 2007, la clinique s'est vu adresser jusqu'à 90 cas en un seul mois. Elle a besoin de plus de ressources pour faire face à ce volume.

Les militaires sont soustraits à l'application de la *Loi canadienne sur la santé* et bénéficient par conséquent de services de santé fournis par les Forces canadiennes au moyen des fonds fédéraux, mais ce n'est pas le cas de leur famille. Les soins offerts aux familles, comme à tous les autres civils, relèvent des provinces. L'attente que doivent subir certaines familles de militaires alourdit un fardeau qui est déjà considérable.

Les autorités provinciales ont tant hésité à assumer cette responsabilité que l'ombudsman de l'Ontario a fait enquête¹². Dans un communiqué de presse en date du 13 avril¹³ on précise que, le jour même où l'ombudsman a dit qu'il fallait faire quelque chose, le gouvernement de l'Ontario a annoncé un financement d'urgence de 2 millions de dollars pour fournir des services de soutien de santé mentale aux enfants de communautés en crise comme celle de Petawawa et s'est engagé à fournir au Centre Phoenix le budget requis pour répondre aux besoins de counselling des familles des membres des forces armées.

Selon le communiqué de presse, l'enquête de l'ombudsman a confirmé que si les services de santé destinés aux membres des Forces canadiennes relèvent des autorités fédérales — et bien que le gouvernement fédéral ait l'obligation morale d'appuyer ses

12 André Picard, « Mental-health services shortchanging children of our soldiers », *Globe and Mail*, 8 mars 2007.

13 Communiqué de presse de l'ombudsman de l'Ontario, 13 avril 2007, <http://www.ombudsman.on.ca/UploadFiles/File/PDF/Press%20release%20FR.pdf>.

soldats — la province est entièrement responsable des services de santé dispensés aux enfants de l'Ontario, quelle que soit la profession de leurs parents. Or, rien n'était prévu pour composer avec une situation de crise comme celle qui frappe Petawawa.

L'ombudsman a fait trois recommandations à la province :

Qu'elle finance immédiatement les services de santé mentale à l'intention des enfants par l'intermédiaire du Centre Phoenix;

Qu'elle assure un soutien à long terme pour les enfants du personnel des forces armées en consultation avec le gouvernement fédéral;

Qu'elle présente un rapport d'étape mensuel à l'ombudsman.

Le gouvernement de l'Ontario a accepté les recommandations de l'ombudsman.

RECOMMANDATION 8

Compte tenu de sa responsabilité morale, le gouvernement fédéral devrait vivement encourager les gouvernements des provinces et des territoires à fournir les ressources nécessaires pour offrir aux familles de militaires le soutien en santé mentale dont elles ont besoin.

ÉTAT DU MATÉRIEL

Pour la première fois de l'histoire militaire canadienne depuis la formation du glorieux Corps canadien au cours de la Première Guerre mondiale, on peut dire que le contingent canadien déployé en Afghanistan est l'unité la mieux équipée et la plus apte de toutes les unités de sa taille qui font partie de la FIAS. La vitesse à laquelle les Forces canadiennes se sont procuré certains équipements est digne de mention. Bien connu pour sa lenteur, le processus d'achat gouvernemental dure jusqu'à 15 ans pour l'acquisition d'un appareil important, mais il a été considérablement simplifié pour la mission en Afghanistan. Depuis que les Forces canadiennes se sont jointes à la FIAS en 2003, le gouvernement, l'armée et la fonction publique se sont concertés pour donner aux troupes canadiennes les vêtements, les armes et l'équipement dont elles ont besoin pour accomplir leur mission.

Les tenues et l'équipement que portent nos hommes et nos femmes à Kandahar sont les meilleurs que les Forces canadiennes ont jamais eus. Des gilets de combat aux casques, l'habillement est de première classe. Il convient de souligner les lunettes de protection balistique que tous sont obligés de porter au cours des opérations. Le Comité a vu des photos de soldats canadiens dont le visage avait été légèrement blessé par des éclats et a constaté que la surface autour des yeux avait été épargnée grâce aux lunettes

de protection balistique. Une autre photo montrait des verres de lunettes de protection balistique où s'était logé un morceau d'éclat de la taille d'une petite arachide, qui aurait autrement atteint l'œil d'un soldat.

Le véhicule le plus efficace est sans doute le VBL III (véhicule blindé léger). Il jouit de la confiance des militaires, dont beaucoup ont dit au Comité qu'il avait sauvé leur vie, tant dans des embuscades tendues par des talibans armés de mitrailleuses et de grenades propulsées par fusée que dans des explosions d'engins artisanaux.

Face à la menace croissante des engins explosifs artisanaux, les Forces canadiennes ont fait l'acquisition du véhicule à roues Nyala RG-31 construit en Afrique du Sud, dont la caisse a été conçue tout spécialement pour résister à l'impact d'une mine qui explose au-dessous. L'entrée en service du Nyala à Kandahar s'est faite un peu plus d'un an après la demande initiale.

En novembre 2005, l'obusier léger M777 a été commandé pour des besoins opérationnels urgents. Il a été déployé en février 2006, à peine quatre mois plus tard. Le MDN négocie actuellement l'acquisition de six autres M777, avec option pour 15 autres. Il a commencé à acheter, pour ce type d'armement, des obus à guidage de précision par GPS (système mondial de localisation) pouvant être dirigés directement sur la cible.

En 2006, les Forces canadiennes ont déployé un escadron de chars de combat Leopard. Beaucoup de gens pensaient qu'il n'y avait plus d'avenir pour les chars au lendemain de la guerre froide, surtout au Canada. Les programmes militaires prévoyaient les remplacer graduellement par des véhicules plus légers et plus agiles. Cependant, des analyses stratégiques du MDN et les leçons tirées des opérations ont commencé à prouver que les chars avaient encore un rôle à jouer de nos jours. L'expérience de l'Afghanistan a aussi montré qu'ils étaient nécessaires pour leur puissance de feu et leur protection.

L'armée s'est empressée de remettre en état 17 chars et de les envoyer à Kandahar. Le Canada est le seul contingent de la FIAS à avoir des chars en Afghanistan; il n'en avait jamais déployé dans une région aussi éloignée. Les équipes canadiennes chargées du fonctionnement et de l'entretien des chars font des merveilles pour les garder opérationnels dans un milieu aussi aride.

Le Comité juge nécessaire de clarifier certains points. D'abord, le char est une arme offensive et sa capacité de tir de précision direct confère au groupement tactique canadien une énorme puissance de combat et, par conséquent, une plus grande efficacité. Ensuite, le char procure à nos soldats une protection considérable. Il peut résister à l'impact des grenades propulsées par fusée et de la plupart des engins explosifs artisanaux vus jusqu'à présent.

Malgré tous les avantages que procurent les chars dans cette situation, un point est devenu préoccupant, à savoir l'effet de la chaleur sur les équipages pendant les mois d'été torrides. Compte tenu de la chaleur ambiante générée dans un char, les températures à l'intérieur peuvent monter à plus de 50 °C. L'armée a étudié différentes solutions allant de gilets refroidis à l'eau à un système de conditionnement d'air semblable à celui qui a été intégré au VBL III. Malheureusement, aucune n'était satisfaisante, et il a été décidé d'acheter de nouveaux chars.

Ainsi, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il fera l'acquisition d'une centaine de chars Leopard 2 et qu'il empruntera 20 chars Leopard 2A6 qui seront déployés en Afghanistan cet été. Le Leopard 2 est plus récent, mieux blindé et technologiquement plus avancé que le Leopard 1 que l'armée utilise actuellement. Il offre une bien meilleure protection contre les engins explosifs et les mines, peut se déplacer beaucoup plus rapidement en terrain difficile, est équipé d'un moteur plus puissant et possède une capacité de feu supérieure.

Les vingt chars Leopard 2A6 prêts au combat seront prêtés par l'Allemagne pour répondre aux besoins à court terme. Ils seront déployés en Afghanistan cet été lors de la prochaine rotation de troupes canadiennes. Les 100 chars Leopard 2 seront achetés aux Pays-Bas pour satisfaire les besoins à long terme des Forces canadiennes. Ils devraient être livrés d'ici la fin de l'été 2007, après quoi ils seront mis à niveau pour les rendre conformes aux normes des Forces canadiennes.

Le lieutenant-général Leslie et le lieutenant-général Mike Gauthier, commandant du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, ont toutefois un autre besoin qu'ils espèrent pouvoir combler aussi rapidement que les autres. Il s'agit d'hélicoptères de transport moyen à lourd.

Les Forces canadiennes en Afghanistan dépendent en grande partie de convois terrestres pour transporter les soldats vers les opérations, réapprovisionner les bases avancées et assurer le transport administratif courant dans la région de Kandahar. Tout mouvement routier peut être attaqué par un engin explosif artisanal, un kamikaze ou des rebelles en embuscade. Un hélicoptère de transport moyen pouvant transporter des militaires dans les zones d'opérations atténuerait le danger des mouvements routiers et augmenterait la vitesse des déploiements tactiques.

Le lieutenant-général Leslie a fait remarquer que ces hélicoptères sont également nécessaires au Canada pour différentes opérations intérieures. Ils sont particulièrement utiles pour transporter des personnes et du ravitaillement dans les régions touchées par des inondations, des incendies et des tempêtes de verglas.

Le MDN travaille actuellement à un projet d'acquisition de 16 hélicoptères de transport moyen à lourd d'une valeur totale de 4,7 milliards de dollars pour les Forces canadiennes. Cependant, d'après le calendrier d'exécution du projet, les Forces canadiennes en Afghanistan ne recevront pas ces hélicoptères avant février 2009. Le

Comité estime nécessaire d'accélérer le calendrier d'exécution de ce projet de manière que les soldats canadiens en Afghanistan disposent des hélicoptères dont ils ont besoin le plus rapidement possible.

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement devrait accélérer la livraison des hélicoptères de transport moyen à lourd devant faciliter les opérations de combat des Forces canadiennes en Afghanistan et faire en sorte que les hélicoptères en question soient efficaces pour des opérations menées tant au Canada qu'à l'étranger¹⁴.

LIEN ENTRE LES OPÉRATIONS DE COMBAT, LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECONSTRUCTION

Aide humanitaire, développement, reconstruction et COCIM

Avant d'aborder les questions d'équilibre, il serait utile de clarifier le sens de certains termes. Bien qu'il existe assurément de meilleures explications techniques, les éclaircissements donnés plus bas ont aidé le Comité à comprendre les concepts en jeu.

Lorsqu'il s'est rendu en Afghanistan auprès des Forces canadiennes, le Comité a appris les différences subtiles qui existent entre l'aide humanitaire, les programmes et projets de développement, les projets de reconstruction et la coopération civilo-militaire (COCIM).

L'aide humanitaire consiste en des secours et des ressources d'urgence apportés à des personnes en situation désespérée dont la vie est en danger. Elle atténue les souffrances et vise à préserver la dignité humaine. À titre d'exemple, les secours à grande échelle dispensés aux millions de victimes du tsunami en décembre 2005 dans la région

14 L'entrepreneur choisi devra livrer 16 hélicoptères de transport moyen à lourd qui satisferont aux capacités obligatoires minimales suivantes : la cabine doit pouvoir accueillir un peloton d'infanterie (30 soldats) et tout son équipement de combat; l'hélicoptère doit pouvoir lever des charges multiples, notamment un obusier de campagne léger et son équipement connexe (un minimum de 5 443 kilogrammes) et avoir un rayon d'action minimal de 100 kilomètres; le premier doit être livré au plus tard 36 mois après l'attribution du contrat et le dernier au plus tard 60 mois après l'attribution du contrat.

Les hélicoptères des Forces canadiennes assistent aussi les autorités civiles en cas d'urgence (inondations, incendies de forêt et tremblements de terre).

Le coût estimatif total de la phase d'acquisition des hélicoptères est de 2 milliards de dollars, ce qui comprend le coût d'achat. Une somme additionnelle de 2,7 milliards de dollars a été estimée pour un contrat distinct de soutien en service d'une durée de 20 ans. À cet égard, le fabricant principal des hélicoptères doit présenter une soumission à l'occasion d'une demande de propositions. Les Forces canadiennes ont un besoin pressant de ces hélicoptères.

de l'océan Indien. Autre exemple, les secours envoyés pour atténuer les souffrances extrêmes et la famine en Somalie en 1992. L'aide humanitaire est toujours fournie par des pays autres que les pays bénéficiaires. Elle est souvent le fait d'organismes de secours de l'ONU ou d'autres organisations humanitaires internationales, comme CARE et le Comité international de la Croix-Rouge.

L'aide au développement s'attaque aux conditions socio-économiques sous-jacentes pouvant conduire à une crise humanitaire. Elle se distingue de l'aide humanitaire par son objectif, qui est d'atténuer la pauvreté à long terme plutôt que les souffrances à court terme. Elle provient de gouvernements de pays industrialisés ou en développement et d'organisations internationales comme la Banque mondiale.

La reconstruction consiste à réparer ou à rebâtir les infrastructures détruites ou endommagées par un conflit, une catastrophe naturelle ou l'usure prolongée. Elle peut englober aussi la construction de nouvelles installations. Un exemple d'activité traditionnelle menée par l'EPR que dirige le Canada est la reconstruction et l'ouverture d'une école locale. Un autre exemple est l'appui et la sécurité assurés pour la construction de la nouvelle route SUMMIT dans le district de Panjwayi.

La coopération civilo-militaire (COCIM) est liée aux opérations d'aide humanitaire, de développement ou de reconstruction, mais ces dernières sont axées sur la population tandis que la COCIM est principalement un « multiplicateur de force » militaire qui aide les commandants à réaliser leur mission. L'EPR de Kandahar comporte un élément de COCIM. Le principal objectif de la COCIM est d'établir la coopération nécessaire entre les autorités civiles et les Forces canadiennes en vue d'améliorer la probabilité de succès des opérations militaires¹⁵.

Selon la doctrine opérationnelle des Forces canadiennes, les principaux objectifs de la COCIM sont les suivants :

- a. Remplir les obligations imposées par le droit national (p. ex. la *Loi sur la défense nationale* et le *Code criminel*) et le droit international (p. ex. le droit des conflits armés et le droit international en ce qui concerne les droits de la personne), les quatre conventions de Genève de 1949 et les deux protocoles additionnels de 1977, les traités, les protocoles d'entente et autres accords ainsi que les arrangements techniques conclus entre les autorités nationales ou les parties;

15 Forces canadiennes, La coopération civilo-militaire en temps de paix, de situations d'urgence, de crise et de guerre, B-GG-005-004/AF-023, 1999-01-15, p. 1-5.

- b. Faciliter la mission en appuyant l'administration civile, en assistant ou en renforçant les pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif ainsi que l'infrastructure politique et socio-économique afin d'augmenter l'efficacité et l'efficience des institutions publiques et de la fonction publique;
- c. Faciliter la mission en réduisant au minimum l'intervention de la population locale dans la phase militaire d'une opération lorsqu'on a recours aux services de civils pour l'exécution de la phase civile et des tâches connexes;
- d. Aider tous les commandants militaires en leur fournissant les ressources nécessaires pour répondre aux besoins essentiels de la population civile, en évitant d'endommager les ressources et les biens civils utilisables et en réduisant au minimum les pertes de vie et les souffrances humaines;
- e. Déterminer et coordonner l'utilisation des ressources, des installations et du soutien locaux tels que la main-d'œuvre, le transport, les communications, la maintenance, les installations médicales et les approvisionnements civils nécessaires au rétablissement du gouvernement local;
- f. Appuyer, au besoin, les organisations internationales, les ONG, l'ONU et les organismes civils nationaux.

En pratique, les commandants militaires déploient des équipes de COCIM au niveau tactique pour « toucher les cœurs et les esprits » de la population locale. Si le travail est bien fait, tout le monde en sort gagnant. La population reçoit de l'aide et les militaires peuvent se concentrer sur les opérations contre l'ennemi.

Participation des forces armées à l'aide humanitaire, au développement ou à la reconstruction

Il existe une divergence d'opinions fondamentale d'ordre idéologique en ce qui concerne le rôle des forces armées dans les activités d'aide humanitaire, de développement ou de reconstruction. Les organismes professionnels d'aide internationale estiment que les forces militaires ne devraient jamais participer à quelque forme d'aide que ce soit.

Dans son témoignage devant le Comité le 8 juin 2006, M. Kevin McCort, vice-président directeur des Opérations, CARE Canada, a indiqué :

Nous ne devons pas mélanger [...] les missions des entités chargées surtout des opérations militaires avec celles des organismes chargés de la reconstruction. Je sais que la sécurité est nécessaire au développement tout comme je sais que le développement peut réduire la sécurité. Mais je suis convaincu que les organisations spécialisées dans un domaine ne devraient pas jouer le rôle et avoir les responsabilités des organisations spécialisées dans un autre domaine.

M. Gerry Barr, président et directeur général du Conseil canadien pour la coopération internationale, a donné plus de précisions :

Le flou entre les stratégies d'aide et les stratégies militaires est le problème qui se pose de toutes parts aux nombreuses ONG actives en Afghanistan. Mon collègue monsieur McCort en a touché quelques mots. Ce flou apparaît lorsque les militaires fournissent de l'aide et lorsque l'aide fournie par les ONG ou le gouvernement est liée, implicitement ou explicitement, à une stratégie militaire [...]

La position officielle du Canada est qu'il n'y a pas de confusion au niveau des rôles dans la stratégie du Canada en Afghanistan car l'aide humanitaire — c'est-à-dire, l'aide pour sauver des vies — n'est pas fournie par l'Équipe de reconstruction provinciale à Kandahar. En fait, c'est simplement une distinction de poste budgétaire, pas une distinction de rôles. L'armée entreprend des travaux de développement de la collectivité, comme les réparations des écoles locales. Un fonds de coopération civile-militaire géré par l'armée sert à financer ce genre d'activités [...]

Nous devons avoir des clarifications sur la position de l'armée concernant l'utilisation de l'aide au développement dans ses campagnes et je dirai respectueusement que le Canada doit corriger la situation [...] L'aide devrait être fondée sur les besoins et les droits des Afghans et ne pas être liée à une stratégie militaire ou politique et, sauf en cas de situation exceptionnelle, les forces militaires devraient éviter de s'engager dans des activités de reconstruction ou de secours en Afghanistan. Les travailleurs de l'aide sont tout indiqués pour ce travail [...]

[...] les militaires devraient se limiter à la sécurité [et] à la protection des civils et ne pas acheminer de l'aide.

Le Comité a déjà été saisi de ces préoccupations, mais il estime que l'aide apportée aux Afghans par les forces armées est mal comprise. Tout en étant conscient de la différence de rôle entre les organismes d'aide humanitaire et les forces armées, il ne croit pas que cette distinction bien arrêtée puisse s'appliquer en Afghanistan parce qu'elle ne reflète pas la réalité sur le terrain.

La militarisation de l'aide au développement est traitée au chapitre 4. Ici, le Comité veut seulement préciser qu'à son avis ce sont les organismes d'aide professionnels qui devraient fournir une assistance quand ils le peuvent, et non les forces armées. Les commandants militaires sont du même avis. Le problème se pose quand les organismes

professionnels ne peuvent pas — ou ne veulent pas — tendre la main à une population qui souffre. C'est le cas dans la province de Kandahar. Bien peu d'ONG ou d'autres organismes d'aide y sont présents pour aider les Afghans, exception faite du Programme alimentaire mondial. M. Philip Baker, directeur général de la Direction de l'Afghanistan à l'ACDI, a dit au Comité le 12 décembre 2006 en réponse à une question sur le nombre d'ONG sur place dans la province de Kandahar :

En fait, le nombre d'ONG qui sont actives dans la province est relativement limité, par rapport aux autres provinces, pour des raisons de sécurité. Ainsi, certaines ONG avaient commencé à mettre en œuvre le programme MISFA [mécanisme de microcrédit et de soutien en Afghanistan]. Elles avaient tenté de le faire pendant un an, mais elles ont dû arrêter pour des raisons de sécurité. Un peu partout dans la province, il y a d'autres petites ONG qui commencent à s'organiser, mais en ce qui concerne la distribution massive de produits alimentaires, c'est le Programme alimentaire mondial qui a les effectifs et qui mène le bal.

Comme il est indiqué ailleurs dans le présent rapport, les Forces canadiennes ne s'occupent pas elles-mêmes d'acheminer l'aide à la population afghane ou de réaliser des activités de développement. Elles facilitent ces actions par l'intermédiaire de représentants de l'ACDI et de l'USAID, qui travaillent avec des ONG et des organisations internationales présentes dans la province de Kandahar. Elles consultent néanmoins les dirigeants afghans locaux sur les besoins à combler.

Le Comité comprend aussi que le rôle de coopération civilo-militaire (COCIM) de l'armée préoccupe particulièrement les organismes d'aide professionnels. La COCIM englobe des actions utiles à la population locale, surtout au lendemain d'une bataille ou d'une période de combat. Naturellement, compte tenu de leur éthique, les commandants militaires canadiens veulent aider les non-combattants le mieux et le plus rapidement possible. On comprendra aussi qu'il y a un avantage tactique à aider les civils et leurs dirigeants, pour « toucher les cœurs et les esprits ». La COCIM a toujours été une fonction légitime des forces militaires et elle ne se veut pas une activité « neutre ». Cela dit, les commandants militaires de Kandahar sont tous d'avis que la consultation des autorités civiles locales dans le contexte de la COCIM devra se poursuivre aussi longtemps qu'il le faudra, mais que l'aide de l'armée, par exemple pour creuser des puits et reconstruire les murs d'enceinte de villages, cessera dès que les organismes de développement professionnels pourront prendre le relais.

D'après ce que le Comité a vu en Afghanistan, les effectifs militaires et les professionnels du développement comprennent bien leurs tâches et leurs capacités respectives. Il ne semble pas y avoir de différends fondamentaux parmi ceux qui se doivent de venir en aide aux Afghans. Dans la mission canadienne, c'est le rôle de l'EPR de collaborer avec les organismes de développement professionnels afin de régler les préoccupations et les malentendus. Lorsque des difficultés surgissent à un haut niveau, il revient à la FIAS et à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan de les dénouer.

ÉQUILIBRE

Le Comité s'est penché sur la question de l' « équilibre » de la mission du Canada en Afghanistan. La préoccupation centrale était qu'on consacrait trop de temps et d'efforts à combattre les talibans plutôt qu'à répondre aux besoins de développement si manifestes.

Parmi toutes les questions touchant la mission en Afghanistan, celle-ci est l'une des plus exagérément simplifiées, partant l'une des moins bien comprises. Beaucoup ont prétendu que le nombre de combattants (un groupement tactique d'environ 1200 militaires) par rapport à l'effectif total de l'EPR de Kandahar (environ 350 personnes) témoignait de la trop grande importance accordée aux combats plutôt qu'au développement. La perception commune selon laquelle seulement un ou deux diplomates du MAECI et seulement un ou deux agents de développement de l'ACDI faisaient partie de l'EPR ne faisait qu'ajouter à cette impression.

Ceux pour qui la mission manque d'équilibre invoquent deux critères : l'argent et la répartition des effectifs. Mais ces deux éléments ratent la cible.

Le 6 juin 2006, le ministre MacKay a indiqué au Comité qu'entre 2001 et 2006, les coûts additionnels de la composante militaire de la mission en Afghanistan s'étaient élevés à 1,8 milliard de dollars. Il s'agit des coûts qu'entraîne la présence des Forces canadiennes en Afghanistan. Cela ne comprend pas la solde des militaires et les frais d'entretien de l'équipement qu'il aurait fallu assumer dans le cadre des activités habituelles au pays. Le ministre MacKay a ajouté que 466 millions de dollars avaient été consacrés au développement au cours de la même période. D'aucuns ont alors comparé les dépenses militaires aux dépenses de développement et déploré que les premières sont plus de quatre fois supérieures aux secondes, preuve du déséquilibre de la mission selon eux.

Il s'agit d'un argument spécieux pour trois raisons. Premièrement, il n'existe pas de définition admise d'un éventuel rapport « équilibré » entre les dépenses militaires et les coûts de développement. Deuxièmement, les deux activités sont si intrinsèquement différentes que toute comparaison s'avère dans une large mesure sans objet. Troisièmement, parmi tous les témoins que le Comité a entendus, aucun ne croyait sérieusement que le temps était venu de retirer les Forces canadiennes de l'Afghanistan. Par ailleurs, si les forces militaires canadiennes n'étaient pas en train de mener des opérations (un énoncé hypothétique pour le moment car elles mènent chaque jour des opérations), elles « coûteraient » néanmoins quelque chose au Canada même en garnison.

En revanche, l'*incidence* de l'activité militaire ou de développement doit sûrement être un critère important dans chaque cas, et plusieurs témoins ont dit très clairement au Comité que le climat général d'insécurité entravait le développement. Il apparaît donc logique qu'une plus grande incidence militaire s'avère nécessaire pendant la période en question, dans l'espoir que s'ensuive une plus grande incidence sur le plan du

développement. Comme nous l'observons maintenant, une amélioration de la sécurité aura peut-être pour effet de favoriser le développement — une éventualité souhaitée.

L'autre critique formulée fréquemment au sujet de l'équilibre portait sur le nombre de personnes affectées aux différentes tâches. L'effectif total de la mission des Forces canadiennes compte environ 2500 personnes, dont 1200 dans le groupement tactique qui combat. L'Élément de commandement national, l'Élément de soutien national et l'Élément de soutien du théâtre, qui contrôlent et administrent la FOI-AFG, regroupent un peu plus de 950 personnes, ce qui laisse environ 330 personnes pour l'EPR. Certains prétendent toutefois que plus de 100 personnes affectées à l'EPR font partie des effectifs de combat nécessaires à la sécurité locale. En outre, l'administration centrale de l'EPR et l'élément de soutien administratif ont aussi besoin de personnel, ce qui ne laisse qu'environ 180 personnes pour le travail de reconstruction. Selon eux, ce n'est guère suffisant.

De telles critiques reposent sur une perception erronée du travail réel de l'EPR. Comme on l'a mentionné, l'EPR ne prend pas elle-même la décision de réparer ou de construire des choses pour les Afghans. Elle aide ces derniers à décider des travaux à accomplir, pour qu'ils les accomplissent eux-mêmes. L'EPR cherche à créer des capacités afghanes grâce aux Afghans — à donner un « visage afghan » aux projets. Le personnel de l'EPR a donc un rôle de facilitateur, et non d'exécutant. À ce titre, il peut générer et superviser beaucoup plus de travail que ce que les chiffres peuvent laisser supposer. Au sein de l'Équipe, l'ACDI administre l'affectation de fonds à des projets et programmes réalisés par les Afghans, des ingénieurs militaires supervisent des afghans qui creusent des puits et des agents de la GRC aident à former des policiers afghans. On peut constater que l'équilibre ne se résume pas à une question de chiffres. On évaluerait plus justement et de manière plus crédible l'équilibre de la mission en mesurant le rythme et l'incidence du travail de reconstruction facilité par l'EPR. Malgré un départ lent, ce travail s'est accéléré au cours de l'hiver, tout comme ses retombées, de sorte que les 180 facilitateurs ont beaucoup plus d'impact que ce qu'on pourrait imaginer en examinant uniquement les chiffres.

Au cours de la visite du Comité en Afghanistan, le commandant de l'EPR, le lieutenant-colonel Simon Hetherington, a clarifié les chiffres. S'il est vrai qu'il n'y avait qu'une seule agente de développement de l'ACDI au sein de l'EPR, elle n'était pas seule. Il y avait un autre agent de développement à l'état-major supérieur du Commandement régional sud, trois autres dans la ville de Kandahar et trois autres à l'ambassade du Canada à Kaboul. L'agent diplomatique au sein de l'EPR et l'agent diplomatique agissant comme conseiller politique auprès du commandant de la FOI-AFG n'étaient pas isolés non plus. Ils étaient en contact régulier avec le personnel diplomatique et de développement canadien au sein de l'ambassade du Canada, sous la direction de l'ambassadeur Arif Lalani.

L'EPR comprend également cinq policiers civils canadiens, dirigés par le surintendant en chef de la GRC David Fudge. Ce contingent, qui travaille avec des forces de police alliées, aide à former la Police nationale afghane (PNA) et s'élargira à

10 policiers d'ici mars 2007. Il y a aussi un peloton de 25 policiers militaires qui appuient la formation de la PNA. En outre, deux agents des Services correctionnels du Canada sont arrivés à Kandahar pour aider les alliés à mettre sur pied un système de détention afghan adéquat.

Le programme de reconstruction de l'EPR fait intervenir les Afghans eux-mêmes. On demande aux Chouras des villages de décider de la nécessité et de la priorité de projets de reconstruction. Ainsi, non seulement les Afghans s'aident eux-mêmes, mais ils sont encouragés à devenir propriétaires de projets locaux et à développer leurs propres capacités en vue d'activités ultérieures. L'EPR facilite le travail de reconstruction par les Afghans; elle ne l'exécute pas à leur place.

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité le 12 décembre 2006, la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a expliqué pourquoi la propriété locale des projets était importante :

À l'échelle de l'Afghanistan, on a recensé jusqu'à présent plus de 8 100 projets découlant du travail des conseils communautaires, et moins de 1 p. 100 de ces projets ont été attaqués par des rebelles. C'est précisément pour cette raison que nous travaillons avec des partenaires locaux, des conseils élus, des représentants de la population, et que nous nous assurons qu'ils dirigent pleinement ces projets, parce que ces personnes jouissent d'un appui considérable.

Il importe de se rappeler que l'EPR de Kandahar n'est pas une EPR *canadienne*, mais une EPR *dirigée par le Canada*. Outre les éléments canadiens déjà mentionnés, elle compte des représentants de l'USAID, du PAM et du Fonds international des Nations Unies pour le secours de l'enfance (UNICEF). Davantage qu'une « unité », l'EPR est une « coopérative » au sein de laquelle des équipes aux talents divers mettent leurs services et leurs compétences de gestion au service d'un éventail croissant d'activités de développement.

Au bout du compte, une fois mis de côté les éléments administratifs de l'EPR, il y aurait, selon ce qu'a appris le Comité, environ 180 personnes de l'Équipe déployées sur le terrain afin de faciliter le travail de développement et de reconstruction.

Il reste que, pour beaucoup d'observateurs, l'affectation de 180 personnes à la reconstruction ne semble pas faire le poids face aux 1200 militaires engagés dans les combats, mais un examen plus attentif révèle qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter outre mesure. Là où les 1200 militaires ont écarté des centaines de talibans, les 180 travailleurs de la reconstruction, parce qu'ils facilitent le travail des Afghans, ont eu une influence positive sur des milliers d'Afghans, une incidence non proportionnée à leur nombre. Cette incidence élargie s'explique par le fait que le personnel de l'EPR

« facilite » les choses au lieu de les « accomplir ». Le Comité a été impressionné par la liste abrégée qui suit des réalisations générales de l'EPR pendant la période rotation allant d'août 2006 à janvier 2007 :

- a. Services médicaux — des équipes médicales mobiles se sont rendues dans les villages pour aider à réparer les cliniques locales, à administrer les premiers soins et à fournir des services de santé aux Afghans ruraux;
- b. Fourniture d'équipement aux forces de sécurité afghanes, aide à la construction d'infrastructures, comme des postes de police, et encadrement complet des soldats et des policiers afghans;
- c. Réparation de 16 écoles, ouverture de deux nouvelles écoles et fourniture de centaines de tentes afin de mettre des classes « portatives » à la disposition de tous les élèves; et
- d. L'EPR a payé des élèves et des enseignants afin d'entreprendre un immense nettoyage du Collège technique de Kandahar, jonché de débris, le premier de projet à petite échelle qui pourrait se transformer en un investissement d'un million de dollars. En février 2007, après des mois de retards attribuables aux anciens entrepreneurs, l'université mettra en activité une nouvelle génératrice de 17 000 \$ fournie par le Canada et des plombiers compléteront de nouveaux systèmes d'adduction d'eau et de plomberie¹⁶.

La ministre Verner a également rappelé ce qui suit au Comité :

À Kandahar, jusqu'à présent, ces programmes ont donné d'excellents résultats dans près de 400 villages. D'autres villages en profiteront bientôt. À Kandahar, les projets de l'Équipe provinciale de reconstruction sont achevés au rythme d'environ 10 à 20 nouveaux projets par mois. Pour l'instant, ils sont déployés dans sept districts de Kandahar. Nous finançons leur déploiement dans deux autres des 17 districts de Kandahar. Ils le seront également ailleurs.

Dans la seule province de Kandahar, avec l'appui de notre gouvernement et d'autres donateurs, les projets de l'Équipe provinciale de reconstruction ont donné des résultats probants améliorant la vie des villageois et de la population rurale. Par exemple, plus de 1 000 puits ont été creusés et 800 pompes manuelles distribuées; quatre grands

16 D'après un article de Doug Schmidt, CanWest News Service, *Higher Learning in Disarray in Kandahar*, 31 janvier 2007. « Il y a des besoins partout, a dit le Lt Alfred Lai, un agent de coopération civil-militaire auprès de l'EPR de Kandahar. Il nous reste à réparer la structure du collège et de l'université. Lorsque nous aurons terminé, peut-être pourront-ils rémunérer les enseignants [...] »

réservoirs d'eau ont été mis en service; 100 kilomètres de canaux d'irrigation ont été remis en état; le réseau de transport provincial a été amélioré, ainsi que le réseau électrique, ce qui représente 150 kilomètres de nouvelles routes, quatre ponts, 50 kilomètres de lignes d'énergie électrique, 10 transformateurs et 42 génératrices d'électricité.

Il devient donc évident que cette question de l' « équilibre » n'est pas aussi simple qu'il n'y paraissait au premier abord. Mais il y a davantage.

Lors de sa comparution devant le Comité le 9 mai 2006, le professeur Douglas Bland, titulaire de la chaire d'étude en gestion de la défense à l'Université Queen's, a abordé la question de l'équilibre de la mission et mentionné que les critiques reposent souvent sur un raisonnement fautif, c'est-à-dire le fait de considérer comme synonymes les termes *équilibre* et *égalité*. « L'équilibre est réalisé pour chacun des D, l'un après l'autre, a-t-il dit, en y consacrant la quantité de ressources qui correspond aux exigences particulières de chacun des D. » Il a poursuivi :

L'équilibre est maintenu lorsque nous ajustons les ressources au gré des besoins et des circonstances. Il n'y a pas de moyen logique ni approprié d'équilibrer les trois D sans mesurer les besoins particuliers indépendamment les uns des autres. En d'autres termes, il n'y a aucune logique ou exigence pour les rendre égaux à tous les égards.

Par exemple, en ce qui concerne le premier D, la diplomatie, environ 25 ou 30 diplomates canadiens sont stationnés à Kaboul aujourd'hui, alors qu'il n'y en avait aucun en 2001. D'autre part, nombre de responsables canadiens à Ottawa, à l'ONU, à l'OTAN, à Washington, dans les capitales européennes et ailleurs s'occupent de coordonner les politiques et les efforts diplomatiques du Canada pour les missions humanitaires et de sécurité en Afghanistan. En ce qui concerne le deuxième D, le développement, l'Afghanistan est le plus important bénéficiaire de l'aide publique au développement du Canada, qui est l'un des principaux donateurs d'aide à ce pays. L'enveloppe totale de l'aide à l'Afghanistan pour la période s'étendant de 2001 à 2011 est d'environ un milliard de dollars. Le troisième D, la défense, fait rarement l'objet de rapports aussi complets qu'ils devraient l'être. Les opérations militaires du Canada retiennent beaucoup l'attention des médias et, malgré une amélioration récente à cet égard, l'accent mis précédemment sur les combats et l'arrivée de cercueils ont laissé à nombre de Canadiens l'impression que l'engagement militaire constituait la seule mission du Canada et que nos militaires passaient tout leur temps à se battre. Trop peu de Canadiens savent qu'ils apportent également leur appui à une vaste activité de reconstruction.

Au cours des premières étapes de l'étude, le Comité a entendu de nombreux témoins se plaindre du fait que les médias canadiens en général, et ceux intégrés aux troupes canadiennes en particulier, présentaient des reportages déséquilibrés, se concentrant presque entièrement sur le récit de combats palpitants et de décès tragiques de soldats canadiens en action. Les cérémonies d'adieu solennelles ont fait fréquemment la une et les nouvelles télévisées.

Dans cette couverture médiatique, on a semblé oublier que d'autres Canadiens conseillaient le gouvernement afghan, formaient la police nationale afghane, encadraient des unités de l'armée nationale afghane, construisaient des routes et des canaux et envoyaient des équipes médicales mobiles visiter les mères et leurs bébés dans des villages. Beaucoup ont exprimé l'avis que le « déséquilibre » se trouvait en fait dans les reportages des médias.

Personne n'a contesté devant le Comité la nécessité d'une activité de développement accrue. La question n'était pas de savoir s'il y avait lieu d'augmenter l'aide au développement, mais plutôt de savoir quand, comment et par qui. La stratégie internationale, qu'appuie sans réserve le Canada, vise à donner aux Afghans la capacité de s'aider eux-mêmes. Dans la province de Kandahar, les Afghans choisissent, conçoivent et mettent en œuvre leurs propres plans de développement avec l'aide du Canada. Cela signifie un rythme acceptable pour les Afghans.

De l'avis du Comité, l'idéal serait un « déséquilibre » clair en faveur du travail de reconstruction et de développement. Tout le monde souhaite une situation où il y aurait moins de combats et plus de travail de développement et de reconstruction. Le ministre O'Connor a dit qu'« il n'existe pas de solution militaire en Afghanistan¹⁷ ». Lorsqu'il informait le Comité lors de la visite de ce dernier en janvier 2007, le brigadier-général Tim Grant, commandant de la FOI-AFG, a expliqué clairement que les militaires travaillaient à se rendre inutiles. Le lieutenant-colonel Simon Hetherington, commandant de l'EPR de Kandahar, a renforcé ces propos; dès que le climat de sécurité s'améliorera et que la menace talibane sera atténuée, a-t-il dit, les forces militaires de combat seront remplacées par davantage de travailleurs affectés à la reconstruction et au développement.

À l'heure actuelle, les combats sont dans une large mesure amorcés par des actions offensives des talibans. Ceux qui réclament plus d'« équilibre » (moins de combats) ont tendance à passer sous le silence le fait que les talibans ont leur mot à dire sur l'évolution de la situation. Là où les Forces canadiennes ont lancé des initiatives, il s'agissait d'une réaction à une menace talibane sur le point de se concrétiser, habituellement l'occupation de villages locaux par les insurgés. L'activité guerrière dépend donc entièrement de la présence et de l'action des forces talibanes. Sans talibans, point de combats. Dans les discussions sur l'équilibre, il n'a jamais été question de la possibilité d'un effort militaire encore plus grand à court terme, dans l'optique d'une offensive majeure en vue d'éliminer la menace talibane à long terme.

Pour le Comité, il apparaît donc évident que le seul obstacle à une plus grande activité de reconstruction et de développement par le Canada est le maintien d'un climat d'insécurité dans la province de Kandahar. Différents témoins ont indiqué au Comité qu'il

17 Gordon O'Connor, ministre de la Défense nationale, comparution devant le Comité le 30 mai 2006.

n'y avait pas lieu de réduire les forces militaires tant que la menace demeure. Le même point de vue a été clairement exprimé, ce qui n'a rien d'étonnant, lors des séances d'information données par les militaires.

En Afghanistan, Sara Chayes¹⁸, une auteure américaine bien en vue et une entrepreneure de Kandahar, a exprimé très clairement son point de vue sur la question de l'« équilibre ». Lorsqu'on lui a demandé ce qu'elle pensait du supposé « débat » canadien sur l'opportunité de garder les forces militaires en Afghanistan ou de les rapatrier, elle a répondu que, formulée de cette façon, la question était beaucoup trop simpliste. « Des opérations cinétiques sont essentielles », a-t-elle dit. Mme Chayes a également expliqué que la sédition afghane n'est pas originaire du pays même. À son avis, il s'agit d'une « invasion » en provenance du Pakistan, qui utilise comme soldats les talibans. Il faut certainement aider davantage, mais l'aide ne peut simplement être remise aux Afghans; une surveillance efficace s'impose afin de s'assurer qu'elle ne se perd pas dans les méandres d'une corruption endémique. Parallèlement, le manque de sécurité nécessite le maintien en place d'une importante force militaire.

L'Afghan Women's Counselling and Integration Community Support Organization a envoyé un autre message clair au Comité dans une lettre¹⁹ datée de janvier 2007. L'organisation dit s'inquiéter du fait que le débat actuel concernant la mission du Canada en Afghanistan simplifie à outrance et politise la crise humanitaire et le conflit très complexe qui déchirent l'Afghanistan. Elle croit que la politique canadienne ne devrait pas être réduite à l'alternative de maintenir la mission militaire actuelle ou de la retirer. L'organisation est fermement convaincue que la présence militaire canadienne est essentielle.

Fin mai 2007, on constate de nombreux signes d'amélioration de la sécurité dans la province de Kandahar. Les activités de reconstruction et de développement sont bien plus nombreuses qu'à la même époque de l'année précédente. Les soldats observent une

18 Sarah Chayes est une ancienne correspondante de guerre de la National Public Radio (NPR) qui a quitté son emploi en 2002 afin d'aider à la reconstruction du Kandahar. Ses efforts altruistes, sujet d'innombrables reportages, l'ont mise en position d'offrir au monde, dans son livre *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*, un compte rendu de première main des dures réalités de la vie dans l'Afghanistan de l'après-guerre. Aujourd'hui, elle gère une petite agro-entreprise appelée Arghand, qui utilise les récoltes fruitières de Kandahar pour produire des produits haut de gamme de soins de la peau, comme du savon et des huiles de bain, ainsi que de la confiture pour le marché local. Mme Chayes a obtenu un baccalauréat en histoire de l'Université Harvard et reçu le prix d'histoire du Collège Radcliffe pour la meilleure thèse rédigée par une femme. Elle a servi dans le Corps des volontaires de la paix au Maroc, puis est retournée à Harvard pour y faire une maîtrise en histoire et en études du Moyen-Orient. Elle a entrepris sa carrière radiophonique en 1991, au Monitor Radio de Boston, puis est entrée à NPR en 1996, en tant que reporter à Paris. Lorsqu'elle était à NPR, elle a produit des reportages depuis l'Algérie, le Liban, Israël et la Palestine, la Serbie et la Bosnie. En 1999, son travail pendant la crise du Kosovo lui a mérité les prix Sigma Delta Chi et du Foreign Press Club.

19 Signée par Adeena Niazi, directrice exécutive, Afghan Women's Counselling and Integration Community Support Organization, 4 janvier 2007.

amélioration sensible dans les rues et les marchés. Des ONG font maintenant du bon travail dans la région.

À la lumière de la très grande majorité des témoignages, le Comité considère que la mission canadienne en Afghanistan est adéquatement équilibrée dans les circonstances. De fait, elle témoigne d'une souplesse étonnante pour ce qui est de s'adapter à l'évolution de la situation. Cependant, il faut se garder d'oublier qu'il faut que les activités de développement et de reconstruction se multiplient à mesure que la sécurité s'améliore.

RECOMMANDATION 10

Le gouvernement devrait rééquilibrer les volets diplomatie, développement et défense de la mission canadienne en Afghanistan, afin de mettre l'accent sur la diplomatie et le développement.

CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISSION

Le Comité n'a cessé de manifester de l'intérêt pour le mécanisme gouvernemental permettant de mesurer l'efficacité et le degré de réussite de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan, mais il a dû pendant un bon moment faire son deuil d'une explication claire. Comment savons-nous si nous améliorerons les choses?

Fait intéressant, l'Énoncé de la politique de défense de 2005 énumère huit facteurs que le gouvernement doit prendre en compte avant de déployer une mission militaire à l'étranger. Une stratégie claire de retrait ou un aboutissement souhaité constituent l'un de ces facteurs, mais la liste ne comprend pas de critères nets permettant de mesurer l'efficacité ou la réussite de la mission. En l'absence de telles mesures, comment pouvons-nous être certains que nous approchons du but souhaité?

Nous comprenons que certains paramètres de la mission puissent être classifiés pour des raisons de sécurité opérationnelle, mais, à notre avis, il n'est pas acceptable de n'en publier aucun. Nous comprenons également que la nature des paramètres varie à différents niveaux et que leur concrétisation peut dépendre des aléas de la situation, en particulier au niveau tactique. Toutefois, à un quelconque échelon supérieur, le gouvernement doit être en mesure d'expliquer au Parlement de quelle façon il s'y prend pour déterminer si la mission des Forces canadiennes en Afghanistan répond aux objectifs fixés.

Le Comité s'est donc réjoui de trouver des critères objectifs, sous forme de questions claires, dans le récent rapport du gouvernement sur les progrès accomplis en Afghanistan²⁰. Ces questions sont :

- a. Y a-t-il un gouvernement démocratiquement élu en Afghanistan qui représente la volonté des Afghans, et est-ce qu'il cherche l'appui de la communauté internationale pour établir la sécurité et obtenir de l'aide au développement?
- b. Est-ce que les Nations Unies, l'OTAN et le gouvernement de l'Afghanistan acceptent la participation du Canada à la mission, et est-ce que nos alliés sont prêts à mettre l'épaule à la roue dans notre secteur?
- c. Alors que des progrès sont réalisés pour créer l'Armée nationale afghane (ANA) et la Police nationale afghane (PNA), est-ce que le gouvernement de l'Afghanistan est prêt à déployer davantage d'unités de l'ANA et de la PNA dans le secteur canadien en Afghanistan? Les forces canadiennes et alliées font-elles des progrès concernant la formation de l'ANA et de la PNA?
- d. Des progrès sont-ils réalisés dans la lutte contre la corruption en Afghanistan?
- e. Est-ce que notre aide est significative? En outre, est-ce que le fait de quitter l'Afghanistan mettrait en péril les progrès réalisés dans notre secteur en ce qui a trait à l'éducation, à la construction d'infrastructures de base et à la promotion des droits des femmes?
- f. Le gouvernement afghan s'est-il engagé à respecter les droits de la personne, y compris les droits des femmes?

Deux autres considérations ont trait au partage du fardeau par la communauté internationale pour les trois piliers du Pacte pour l'Afghanistan et à l'ampleur de la contribution canadienne comparativement à celle des autres pays qui se sont engagés à aider l'Afghanistan.

20 Gouvernement du Canada. *La mission du Canada en Afghanistan*.

SUCCÈS DE LA MISSION ET AUTRES OBLIGATIONS INTERNATIONALES

Le Comité a voulu savoir si la mission actuelle en Afghanistan pouvait être menée à bien sans que les autres obligations internationales du Canada en souffrent. Cette question comporte de multiples facettes, mais, en règle générale, nous pensons que, tout au long de la mission, le Canada a effectivement réussi à répondre à ses autres obligations internationales.

La mission des Forces canadiennes en Afghanistan n'entrave la conduite d'aucune autre opération militaire existante du Canada à l'échelle internationale. On trouvera une liste des opérations que mènent les Forces canadiennes parallèlement à cette mission dans le site du MDN, à l'adresse http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_f.asp.

Bien que tous les engagements militaires actuels soient honorés, plusieurs témoins militaires ont dit au Comité que les Forces canadiennes ne pourraient, pendant qu'elles accomplissent la mission en Afghanistan, déployer une force équivalente en d'autres points du globe. Nous rappelons les observations du lieutenant-général Leslie citées plus haut dans ce chapitre, où il décrit les difficultés personnelles qu'il éprouve. Le commodore Margaret Kavanagh, commandant du Groupe des Services de santé des Forces canadiennes, a indiqué au Comité le 27 novembre 2007 que son secteur connaissait également des difficultés. Lorsqu'on lui a demandé si les Services de santé pourraient appuyer une autre mission, elle a répondu : « Pourrions-nous participer à une autre mission comparable à celle en Afghanistan en disposant des mêmes capacités? Non. Pourrions-nous faire autre chose? Oui. Cela dépendrait de l'endroit où se déroulerait la mission, des tâches qui nous seraient confiées et de la participation de nos alliés. »

Le processus qui consiste à assumer une obligation militaire internationale n'est pas improvisé, même s'il peut arriver qu'un événement occasionnel donne cette impression. Théoriquement, le gouvernement peut déployer chaque soldat, bateau et avion qu'il possède, et, tout aussi théoriquement, prendre autant d'engagements que ses ressources le lui permettent. En réalité, les Forces canadiennes ne peuvent « tout » déployer en même temps parce qu'une bonne partie des ressources doivent demeurer en place pour servir l'institution — écoles de formation, bureaux de recrutement, collèges pour le personnel, ateliers d'entretien et dépôts de fournitures. Une fois cette exigence « organisationnelle » satisfaite, il reste une certaine proportion de capacités déployables qui peuvent être envoyées à l'endroit choisi par le gouvernement.

Toutefois, ces capacités ne sont pas prêtes en tout temps. La Marine, l'Armée et la Force aérienne ont chacune leur « système de disponibilité gérée » qui assure la disponibilité de certaines capacités. Dans le cas du système de l'Armée, le major-général Stuart Beare, commandant du Système de la doctrine et de l'instruction de la Force terrestre, a indiqué au Comité que l'armée devait maintenir « [...] la capacité de produire un quartier général de la brigade de haute disponibilité et deux forces opérationnelles terrestres pour les opérations expéditionnaires sur une base permanente ».

Le gouvernement décide du moment et de l'endroit où seront déployées les Forces canadiennes. Pour arriver à cette décision, il doit soupeser une panoplie de facteurs, l'un des plus importants étant la priorité de la mission par rapport à d'autres obligations assumées au même moment. Les conseils fournis par le chef d'état-major de la Défense permettent d'évaluer les risques ainsi que les capacités nécessaires pour concrétiser les objectifs envisagés. En fin de compte, le gouvernement peut déployer ses actifs militaires là où il le veut, mais toute décision en ce sens implique obligatoirement de sérieux compromis, d'où l'importance de la fixation des priorités.

CHAPITRE 4 — AUTRES QUESTIONS IMPORTANTES

INFORMER LES CANADIENS ET LE PARLEMENT

L'intérêt du Comité pour la question est en quelque sorte l'aboutissement d'un sentiment général collectif de frustration devant le manque d'information du Parlement sur la mission du Canada en Afghanistan. Comme l'a dit un des membres du Comité :

[...] je pense qu'il faut le reconnaître, nous manquons cruellement d'information. Avant d'envoyer des hommes et des femmes à la guerre, il est du devoir du gouvernement d'informer en premier lieu les parlementaires du déroulement de la mission. Il est inacceptable qu'à titre de parlementaires, nous ne possédions aucun détail et que de nombreuses questions demeurent sans réponse¹[...]

Cette opinion a pris d'autant plus de relief que certains députés estiment qu'ils ont manqué de temps pour se familiariser avec les détails de la mission en préparation au débat sur le prolongement de la mission en Afghanistan jusqu'en février 2009 qui a eu lieu à la Chambre des communes le mercredi 17 mai 2006.

Quand il a lancé le débat, le premier ministre Harper a clairement énoncé les éléments de la mission militaire dont son gouvernement sollicitait l'approbation par le Parlement :

...nous cherchons à prolonger de 24 mois tant la mission des Forces canadiennes à Kandahar que celle des diplomates militaires canadiens, des coopérants et des policiers de l'EPR, l'Équipe provinciale de reconstruction. La prolongation de la mission, advenant l'adoption de la motion, couvrira la période allant de février 2007 à février 2009, date à laquelle nous prévoyons une transition du pouvoir en Afghanistan même.

Le fait de prolonger la mission des Forces canadiennes a des conséquences sur le plan opérationnel. Nous allons à nouveau assumer le commandement de novembre 2007 à mai 2008, pour la deuxième fois en rotation, ce qui est nouveau. Comme je l'ai dit [...], nous serons disposés à assumer le commandement d'ensemble de l'ISAF pour un an à compter de février 2008².

La question est si grave que le Comité regrette que certains des députés qui se sont exprimés aient choisi de s'intéresser à un autre aspect. Le premier intervenant a dit : « Ma question porte sur la manière de procéder »³. Un autre a déclaré : « la tenue de ce débat est tellement soudaine par rapport à tout le temps dont nous disposons pour prendre des décisions et on nous a fourni d'avance tellement peu d'information sur une

1 Robert Bouchard, *Témoignages*, Comité permanent de la défense nationale, 16 mai 2006.

2 Stephen Harper, *hansard*, 17 mai 2006, p. 1503.

3 Paul Szabo, *hansard*, 17 mai 2006, p. 1504.

question aussi importante que je trouve le processus insultant »⁴. Le chef de l'opposition officielle a bien traduit l'état d'esprit des députés, qui tenaient à saisir l'essence de la mission pour lui donner un appui éclairé, lorsqu'il a dit :

Nous croyons fermement à l'actuelle mission et aux objectifs mondiaux. Nous croyons aussi fermement que le processus adopté par le gouvernement ne permet pas à beaucoup de parlementaires de prendre une décision éclairée au sujet de cet enjeu crucial. C'est injuste de mettre les parlementaires dans une telle position⁵.

Le ton était donné pour le reste de la soirée et ce leitmotiv a marqué toute notre étude. Le gouvernement n'a pas su communiquer des informations régulières et utiles sur la mission en Afghanistan, alors qu'il y aurait eu beaucoup à dire. En filtrant à ce point l'information, on risque de susciter des malentendus et de miner l'appui à une noble entreprise.

M. Roland Paris, invité à l'émission *The Agenda* du réseau TV Ontario le 20 février 2007 a déploré que, dans le débat parlementaire sur la mission en Afghanistan, on ait semblé se préoccuper davantage de questions d'image (c'était presque à qui paraîtrait soutenir le plus nos soldats) que des questions de substance comme le pourquoi et le comment de notre entreprise. Nous sommes d'accord avec lui et espérons que nos recommandations remédieront à cette lacune.

Une mission méconnue du grand public

Durant son étude, et en particulier après sa visite en Afghanistan, le Comité a été frappé de constater combien on connaissait mal la mission du Canada. Malgré la manne d'informations que contiennent les sites du gouvernement du Canada et les discours des ministres concernés, les Canadiens ordinaires et de nombreux parlementaires n'ont encore qu'une idée bien superficielle des détails de la mission et de ses résultats. Les médias en rendent compte d'une manière incomplète, se concentrant essentiellement sur les opérations de combat et le rapatriement des corps des soldats tués. Les Canadiens ne sont pas au courant des activités des experts en planification stratégique des Forces canadiennes qui appuient les hauts fonctionnaires afghans de Kaboul. Les agents de la GRC membres de l'Équipe provinciale de reconstruction dirigée par le Canada et qui contribuent à l'instruction de la Police nationale afghane font rarement la une. Le volet de coopération civilo-militaire (COCIM) de l'effort de reconstruction n'a jamais été totalement expliqué aux Canadiens.

Kandahar est le fief des talibans, lesquels disposent par ailleurs de refuges sûrs au Pakistan, ce qui leur permet d'éviter des combats décisifs avec les soldats canadiens. À une occasion cependant, les talibans ont décidé d'affronter les Canadiens, qui ont alors remporté contre eux une victoire magistrale durant l'opération Medusa, une bataille qui a eu lieu en septembre 2006. Le commandant de la FIAS, le général Sir David Richards, a loué les qualités martiales des soldats canadiens durant cette bataille, disant que cette

4 John McCallum, *hansard*, 17 mai 2006, p. 1504.

5 Bill Graham, *hansard*, 17 mai 2006, p. 1505.

victoire était peut-être la plus significative jusqu'à cette date, car elle avait encore plus contrecarré les activités des talibans dans la région et permis de relancer les travaux de reconstruction dans le district de Panjwayi.

Pourtant, l'opération Medusa est un exemple éloquent de la difficulté apparente de fournir à la population canadienne une information adéquate sur la mission dans son ensemble. Au moment où s'est déroulée la bataille et même encore maintenant, on ne trouve aucune information sur l'opération Medusa sur les sites Internet du gouvernement. On en fait mention sur le site Web du ministère de la Défense nationale dans des communiqués de presse annonçant le décès de soldats durant les combats. Les médias ont certes couvert l'opération Medusa, mais sans aller aussi en profondeur qu'il l'aurait fallu. Eux aussi se sont concentrés surtout sur les soldats tués et blessés.

La presse a fait état aussi de nombreuses victimes parmi les civils, et des témoins ont dit au Comité qu'ils craignaient que le recours excessif à un appui aérien et à des tirs d'artillerie ait fait inutilement des victimes parmi les civils durant l'opération Medusa. Or, durant sa visite de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan à Kandahar, le Comité a entendu le lieutenant-colonel Omer Lavoie, commandant du groupement tactique 1 RCR, qui a dirigé l'assaut. Le colonel Lavoie a dit clairement qu'il n'y avait pas de non-combattants dans le secteur couvert par son groupe tactique et qu'il n'avait pas constaté « de nombreuses victimes civiles ». « J'étais le responsable sur place, et je n'en ai vu aucune⁶ » a-t-il dit. Ce message très clair n'a jamais été communiqué aux Canadiens à l'époque.

Le gouvernement doit faire davantage pour aider les Canadiens à comprendre la nature, l'importance et les effets de la mission en Afghanistan. Le premier ministre a certes plusieurs fois expliqué clairement les raisons de notre présence en Afghanistan, tout comme l'ont fait aussi les ministres MacKay, O'Connor et Verner, mais il faudrait peut-être quelque chose de plus que leurs explications.

RECOMMANDATION 11

Le gouvernement devrait tenir des séances d'information publiques télévisées, à intervalles réguliers, pour fournir aux Canadiens des informations exactes sur l'état, les activités et les résultats de la mission en Afghanistan.

Faute de bénéficier de telles séances d'information, le Comité a cherché à obtenir des renseignements directement du ministère de la Défense nationale.

6 Propos recueillis au cours d'une séance d'information, le 25 janvier 2007, à l'occasion de la visite du Comité à la FOI-AFG.

Information du Parlement sur la mission

Quand il a comparu devant le Comité le 30 mai 2006, le ministre de la Défense nationale Gordon O'Connor a répondu à une question sur la possibilité qu'il compareisse devant le Comité au moins quatre fois par an pour faire le point sur la mission en Afghanistan :

Cela étant, je prends acte de ce que vous dites. Je ne sais pas si trois mois est un délai raisonnable ou non. Je ne sais pas non plus s'il est possible de faire rapport sur les progrès réalisés ou pas en l'espace de trois mois. Toutefois, j'ai bel et bien l'intention de me présenter devant votre comité de façon régulière, mais pour le moment, je ne pourrais pas m'engager à vous faire une mise à jour tous les trois mois avant de savoir si cela a du sens sur le plan pratique.

Le Comité a finalement obtenu qu'un officier supérieur des Forces canadiennes lui présente des comptes rendus sur la mission en Afghanistan à la quinzaine. Ceux-ci ont cependant cessé de la fin décembre 2006 à la fin janvier 2007 pendant que le Parlement était ajourné. En février, le Comité a adopté une motion portant reprise de ces séances sur une base mensuelle.

Le Comité pense qu'il devrait chercher plus activement à obtenir des informations courantes et pertinentes sur la mission des Forces canadiennes en Afghanistan. Il a donc l'intention de structurer davantage les séances d'information et les visites. En fait, le Comité estime qu'il devrait bénéficier de séances d'information régulières sur toutes les opérations des Forces canadiennes.

RECOMMANDATION 12

Le ministre de la Défense nationale devrait comparaître au moins quatre fois par année devant le Comité permanent de la défense nationale pour faire le point, devant les caméras de télévision, sur l'état, les activités et les résultats de toutes les missions opérationnelles courantes des Forces canadiennes.

Le Comité s'est rendu compte aussi qu'il aurait pu s'y prendre mieux pour se mettre au fait de la structure internationale de commandement et de contrôle des missions internationale et canadienne en Afghanistan, particulièrement sur le plan de la défense.

RECOMMANDATION 13

Les mois où le Comité ne se déplace pas et où le Ministre ne comparait pas devant lui, un officier supérieur des Forces canadiennes devrait continuer de comparaître devant le Comité pour l'informer du statut, des activités et des résultats de toutes les missions opérationnelles des Forces canadiennes depuis le dernier rapport et sur les perspectives du mois suivant.

RECOMMANDATION 14

Pour le reste de la mission courante des Forces canadiennes en Afghanistan, et pour toute mission similaire dans l'avenir, le Comité permanent de la défense nationale devrait se rendre chaque année au quartier général de l'OTAN à Bruxelles, afin d'y recevoir des exposés détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan et de rencontrer le Conseil de l'Atlantique Nord pour discuter de la coordination multilatérale des stratégies et d'autres questions d'intérêt mutuel.

RECOMMANDATION 15

Le Comité devrait aussi se rendre chaque année au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), qui supervise toutes les opérations de l'OTAN, ou encore au Quartier général du Commandement de la force interarmées (CFI) à Brunssum, qui veille aux opérations de la FIAS, ou au deux endroits, afin d'y recevoir des exposés stratégiques et opérationnels détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan. S'il n'est pas possible de se rendre sur place, le Comité devrait envisager d'autres moyens de communication, telles les vidéoconférences, ou inviter des représentants du SHAPE ou du CFI à venir le rencontrer.

RECOMMANDATION 16

Le Comité permanent de la défense nationale devrait rendre visite aux Forces canadiennes en Afghanistan au moins une fois l'an, lorsque les circonstances le permettent, afin de savoir où en est la mission et de constater les progrès qui ont été accomplis.

COLLABORATION DU MDN AUX DÉPLACEMENTS DU COMITÉ

Avant son départ pour l'Afghanistan, en janvier 2007, le Comité a eu droit à des séances d'information utiles de la part du MDN où il a été question de différents sujets, dont la nature actuelle de la mission, les plans de voyage et la sécurité des opérations. La visite à la FOI-AFG s'est avérée fort utile et nous remercions le MDN du soutien qu'il nous a offert tout au long du voyage. Il y a cependant deux points importants qui méritent d'être soulignés.

Premièrement, même si le Comité a réussi à « sortir de l'enceinte » pour visiter un camp de l'Armée nationale afghane et un centre d'entraînement de la Police nationale afghane (il aurait aussi visité une base d'opérations avancée canadienne, n'eût été du mauvais temps qui a empêché les hélicoptères de se poser), il y a des éléments importants de la mission qu'il n'a pas pu voir. L'EPR en est un. Il est regrettable que nous n'ayons pas pu voir le Camp Nathan Smith et l'EPR à l'œuvre à Kandahar pendant que

nous y étions. En toute justice, il faut dire que tout le personnel supérieur de l'EPR est venu rencontrer le Comité au terrain d'aviation de Kandahar, mais aussi utiles soient-elles, ces rencontres sont moins efficaces qu'une visite en personne des lieux de travail.

Le Comité est bien conscient de l'énorme responsabilité qui incombe au ministre, au CEMD et au commandant de la FOI-AFG en ce qui a trait à la sécurité des dignitaires en visite. Il les incite cependant vivement à réfléchir à la nécessité de faire voir aux parlementaires tous les éléments de la mission et de leur faire rencontrer sur place le personnel militaire.

Le second point est plus ennuyeux. Le MDN a limité à 10 le nombre de membres du Comité pouvant se rendre au terrain d'aviation de Kandahar parce que, comme on nous l'avait expliqué au cours d'une séance d'information préalable, l'aéronef militaire faisant la navette entre la base de soutien de théâtre et le terrain d'aviation de Kandahar ne pouvait pas prendre plus de passagers. D'autres membres du Comité qui auraient souhaité visiter la FOI-AFG n'ont donc pas pu le faire, et le greffier du Comité a dû rester quant à lui au camp Mirage. Seulement huit membres du Comité, un interprète et un analyste ont pu passer un peu de temps avec la FOI-AFG.

Le Comité juge très inhabituel et déplorable d'avoir à voyager sans son greffier et il a encore du mal à comprendre que le MDN n'ait pas pu transporter une seule personne de plus, surtout que pas moins de cinq de ses représentants (dont un colonel des Forces canadiennes, un agent des politiques du bureau des affaires parlementaires du MDN et deux membres du cabinet du ministre) étaient venus accueillir le Comité à son arrivée à la base de soutien de théâtre. Un d'eux était à Kandahar dans les jours précédents et nous l'avions rencontré au camp Mirage. Les cinq sont rentrés à Kandahar avec le Comité, occupant cinq sièges d'un aéronef bondé. Le Comité a eu la nette impression que la restriction qui lui a été imposée était, au mieux, tout à fait artificielle et n'avait pas sa raison d'être. Un représentant du MDN aurait très bien pu rester au terrain d'aviation de Kandahar pour nous accueillir, ce qui aurait permis au greffier d'être du voyage.

On touche ici à une question plus vaste, à savoir la nécessité d'offrir aux comités parlementaires tout le soutien nécessaire pour leur permettre de se déplacer au complet, si tel est leur vœu, avec tout le personnel dont ils ont besoin pour leurs travaux.

RECOMMANDATION 17

Lorsque le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes se rend visiter des missions internationales des Forces canadiennes, le MDN devrait lui fournir tout le soutien nécessaire afin que le Comité au complet, accompagné du personnel nécessaire, puisse effectuer tous ses déplacements et accomplir son travail.

LA FRONTIÈRE AFGHANO-PAKISTANAISE

La frontière afghano-pakistanaise est depuis longtemps source de conflits. Les relations entre l'Afghanistan et le Pakistan sont difficiles depuis la création de ce dernier État après la partition de l'Inde en 1947. Il y avait d'ailleurs des frictions même avant la partition, entre l'Afghanistan et l'Inde, sous l'empire britannique. Aucun des gouvernements de l'Afghanistan n'a jamais reconnu la ligne Durand marquant la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. Les Pachtounes afghans ont toujours revendiqué les régions pachtounes et baloutches du Pakistan⁷. Dans les régions reculées, la frontière est davantage une notion théorique qu'un fait. Les gouvernements centraux de l'Afghanistan et du Pakistan n'ont jamais réussi à prendre en main leur région frontalière.

Lorsque les forces américaines ont envahi l'Afghanistan en 2001 pour aider l'Alliance du Nord à expulser les dirigeants talibans et les terroristes d'Al-Qaïda, les Américains ont craint que ceux-ci s'évanouissent dans la nature, dans les régions de l'ouest du Pakistan, et qu'ils ne soient jamais traduits en justice.

Quand, en 2006, la FIAS a étendu ses activités dans le sud et l'est de l'Afghanistan, le fief des talibans, ceux-ci, leurs rangs grossis par des renforts venus du Pakistan occidental, se sont rebiffés, mais ont été défaits durant l'opération Medusa à l'automne de la même année. Comme toujours, les combats ont perdu en intensité durant l'hiver, les déplacements des talibans dans les montagnes de la zone frontalière devenant difficiles, mais on prévoit une résurgence au printemps de 2007, ce qui posera de nouveau la question du refuge et de l'aide que les talibans trouvent au Pakistan. La FIAS a néanmoins lancé des opérations préemptives. Elle a dispersé une partie des forces talibanes de la province de Kandahar durant l'opération *Falcon Summit* en janvier 2007, et en mars 2007, une autre opération, l'opération Achilles, a permis de chasser les insurgés talibans de la région du barrage de Kajaki dans la province d'Helmand.

La stabilité des régions tribales qui bordent la frontière, la politique du Pakistan à l'égard de celles-ci et les effets du militantisme tribal sur les efforts que déploie la communauté internationale pour stabiliser l'Afghanistan s'articulent autour de facteurs historiques de grande envergure. C'est un problème infiniment complexe qu'on a parfois tendance à trop simplifier.

Il est utile à cet égard de rappeler la situation au Pakistan occidental, où un système de zones tribales sous administration fédérale (ZTAF) tente de s'imposer. Les ZTAF sont bordées par l'Afghanistan à l'ouest, le long de la ligne Durand (une frontière que l'Afghanistan n'a jamais reconnue officiellement), la Province frontalière du Nord-Ouest et le Punjab à l'ouest, et le Balouchistan au sud⁸.

7 Rubin, « Resolving the Afghanistan-Pakistan Stalemate », p. 2.

8 Cette section est tirée d'un article de C. Christine Fair, Nicholas Howenstein et J. Alexander Thier, *Troubles on the Pakistan-Afghanistan Border*, United States Institute of Peace, décembre 2006, http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/1207_pakistan_afghanistan_border.html.

La population totale des ZTAF était estimée à 3 341 070 habitants en 2000, soit 2 p. 100 environ de la population du Pakistan. Seulement 3,1 p. 100 de la population réside dans des municipalités établies, ce qui fait de cette région la plus rurale du pays.

Les zones tribales comptent sept districts — Khyber, Kurram, Bajaur, Mohmand, Orakzai, Waziristan Nord et Waziristan Sud — et cinq « régions frontalières », à savoir celles de Peshawar, Kohat, Tank, Banuu et D.I. Khan.

Environ 30 p. 100 des ZTAF sont inaccessibles, tant sur le plan politique que sur le plan administratif et la région relève, théoriquement seulement, du gouvernement central du Pakistan. Les tribus qui y vivent, principalement pachtounes, sont farouchement indépendantes, mais elles entretenaient des rapports dans l'ensemble amicaux avec le gouvernement central du Pakistan jusqu'à la chute des talibans de l'Afghanistan voisin, qui a suscité des frictions.

Plus de cinquante ans après l'indépendance du Pakistan, le développement humain et l'infrastructure physique de la région demeurent insuffisants pour lier les ZTAF au reste du pays. Le système judiciaire remonte à l'ère coloniale et est incompatible avec la constitution du Pakistan. En conséquence, les droits des habitants sont inégaux et ceux-ci éprouvent sans doute un faible sentiment d'allégeance et de responsabilité envers l'État pakistanais.

Les zones tribales qui bordent la frontière afghano-pakistanaise présentent un certain nombre de difficultés pour l'Afghanistan et le Pakistan, comme pour la communauté internationale. Les militants des talibans et d'Al-Qaïda se sont réfugiés dans les villages isolés de cette région, d'où ils lancent des attaques contre les forces afghanes et celles de la FIAS en Afghanistan. Ces guerriers talibans se sont par ailleurs alliés aux insurgés locaux du Waziristan et du Balouchistan, ce qui soulève plusieurs questions inquiétantes quant à la sécurité intérieure du Pakistan et à l'influence du pouvoir central sur cette région.

Cédant à des pressions de la communauté internationale, le gouvernement pakistanais a dépêché l'armée régulière dans les zones tribales pour la première fois de l'histoire du Pakistan. En 2004, des attaques de l'armée pakistanaise contre des groupes militants locaux ont fait des morts dans la population civile, ce qui n'a fait que nourrir l'insurrection chez certains groupes tribaux waziris. Les soldats pakistanais et les forces américaines ont mené des « opérations concertées » dans la région frontalière qui n'ont fait qu'irriter davantage certaines tribus locales. L'armée pakistanaise a environ 80 000 soldats dans la région actuellement.

Le manque de succès des forces militaires pakistanaises dans le Waziristan Sud et le Waziristan Nord — et les traités de paix concomitants — n'a fait que renforcer le pouvoir et légitimer le rôle sociopolitique des mollahs, des militants et de leurs alliés talibans. Les forces internationales sont maintenant aux prises avec des talibans bien différents de ceux qu'elles affrontaient en octobre 2001. Les talibans ont regarni leurs coffres, recruté de nouveaux membres et adopté des tactiques importées d'Irak, comme le recours à des engins explosifs et à des attentats suicides.

Le Pakistan s'efforce ces dernières années de réduire les infiltrations en Afghanistan. Les autorités ont envisagé notamment l'érection de barrières, la pose de mines (le Canada est contre) et des opérations de surveillance aérienne. Le Pakistan a dépêché plus de 80 000 soldats dans les régions frontalières et en a perdu plus de 800 dans les combats contre les insurgés depuis 2002.

Le Canada est bien au fait de la situation et n'est pas resté oisif. En octobre 2006, le ministre de la Défense nationale Gordon O'Connor a décrit la situation au Comité. Il a indiqué qu'environ 12,5 millions de Pachtounes vivent du côté afghan de la frontière, mais il y en a aussi quelque 22 millions au Pakistan, soit au total l'équivalent de la population du Canada.

La frontière est une passoire, et il n'y a pas que les talibans qui la traversent. Les Pachtounes n'ont pas besoin de papiers pour passer la frontière, qu'ils ont le droit de franchir comme bon leur semble, un peu comme les Autochtones du Canada peuvent librement franchir la frontière canado-américaine.

Quand le ministre O'Connor a rencontré le Président du Sénat du Pakistan et le ministre pakistanais de la Défense en septembre 2006, il leur a dit combien le Canada appréciait leurs efforts et que nous sommes conscients du fait que d'autres insurrections exigent aussi leur attention. Le Canada demande néanmoins au Pakistan d'en faire plus parce qu'une frontière poreuse est une porte ouverte sur nos secteurs d'opérations en Afghanistan.

Le ministre O'Connor a proposé de modestes mesures, notamment l'affectation d'un officier de liaison canadien au 12^e corps d'armée de l'armée pakistanaise dans la région de la frontière sud et l'affectation d'un agent de liaison pakistanais au quartier général de Kandahar.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 22 novembre 2006, le ministre des Affaires étrangères Peter MacKay a décrit certaines des mesures prises par le Canada pour composer avec cette situation compliquée⁹.

Le niveau de coopération politique et militaire du Canada au Pakistan est plus élevé que jamais. En mars 2006, le premier ministre Stephen Harper et le ministre de la Défense nationale Gordon O'Connor se sont rendus au Pakistan et le ministre de la Défense y est retourné en septembre 2006. Les deux fois, on a fait valoir au gouvernement pakistanais l'importance des missions de sécurité et de développement en Afghanistan et la valeur que le Canada accorde à la coopération du Pakistan. On a insisté en particulier sur les préoccupations du Canada relativement aux activités des insurgés sur le territoire pakistanais. Le ministre des Affaires étrangères Peter MacKay a abordé les mêmes questions par la suite avec le premier ministre du Pakistan Shaukat Aziz en octobre 2006, à Halifax, puis avec le président Moucharraf lui-même à New York, à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies qui avait lieu le même mois.

De concert avec ses alliés, le Canada continue de multiplier les efforts pour empêcher les mouvements transfrontaliers d'insurgés. Il encourage en particulier le

9 Peter MacKay, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 22 novembre 2006.

Pakistan à débusquer et arrêter les têtes dirigeantes des talibans dans le pays, à améliorer la sécurité de la frontière, à signer, ratifier et mettre en œuvre les grandes conventions et résolutions des Nations Unies contre le terrorisme, à adopter et faire respecter des lois plus strictes sur le blanchiment d'argent et à instituer des programmes de formation à la lutte contre le narcotrafic, et à prévenir l'exploitation, par les insurgés, de camps de réfugiés au Pakistan.

Sur un autre plan, le Canada collabore avec les forces de police et de sécurité pakistanaises pour aider celles-ci à accroître leur capacité en matière de gestion de la frontière et de questions connexes. Les dispositions de liaison entre le personnel des Forces canadiennes en poste au Pakistan et les Forces pakistanaises sont en cours d'amélioration.

La capacité des forces de sécurité pakistanaises dans les régions frontalières est limitée, compte tenu surtout du défi considérable que présente le terrain accidenté. Les militaires pakistanais sont trop peu nombreux et souvent mal équipés, particulièrement sur le plan des technologies de communication, ce qui contribue à l'anarchie qui règne dans les régions frontalières et compromet les efforts déployés par le gouvernement pour stopper les mouvements d'insurgés à travers la frontière. Le Canada s'efforce d'accroître la capacité des forces de sécurité pakistanaises par la voie de deux fonds des Affaires étrangères, le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales et le Fonds pour le renforcement des capacités antiterroristes. Un cours de renforcement des capacités de la politique pakistanaise a pour objectif de faire travailler des formateurs de la GRC avec le Pakistan pour améliorer la formation professionnelle du personnel de sécurité et de police en poste le long de la frontière et ailleurs. La fourniture d'équipement de communications approprié, et aussi d'aide technique en matière de téléphonie par satellite, aux autorités pakistanaises compétentes aidera à sécuriser la frontière pakistano-afghane et à réagir aux menaces — c'est-à-dire à repérer et à intercepter les contrebandiers et les insurgés qui franchissent la frontière.

LA CONDITION DES FEMMES EN AFGHANISTAN

Les Forces canadiennes n'ont aucun rôle direct à jouer sur le plan de la condition des femmes, qui relève davantage de l'ACDI. Il reste que la question a piqué notre intérêt, car le Comité a entendu dire à maintes reprises durant les audiences que la mission du Canada en Afghanistan avait entre autres pour objectif d'améliorer la situation générale des femmes et des filles, de les libérer de l'oppression des talibans et de la pauvreté extrême dans laquelle elles vivent depuis une génération. Nous avons donc demandé spécifiquement d'entendre des universitaires et des défenseurs des droits des femmes à ce sujet.

Les témoins n'ont pas tous dit que la situation des femmes en Afghanistan s'était améliorée partout depuis 2001, mais ils n'ont pas non plus été unanimes à dire qu'elle s'était détériorée. M^{me} Rina Amiri, conseillère principale pour les questions touchant l'Afghanistan et la région au Open Society Institute a dit que sa perception se trouvait

quelque part entre ces deux extrêmes¹⁰. Elle trouve que la société civile afghane s'est améliorée et a précisé que plus de 200 organisations féminines commencent à donner une voix aux femmes. Cependant, M^{me} Amiri a signalé que les progrès concernent surtout les grandes villes comme Kaboul, que les femmes des régions rurales demeurent victimes de violence conjugale, de viols et de mariages forcés, et que le taux de mortalité maternelle est supérieur à 40 p. 100¹¹. Pour les femmes, la sécurité tient à bien plus que la simple défaite des talibans. La règle de droit n'est pas encore bien établie en Afghanistan et cela nous ramène au problème soulevé précédemment de la corruption des fonctionnaires et des membres de la Police nationale afghane. Quoi qu'il en soit, M^{me} Amiri voit d'un bon œil la campagne militaire :

Je trouve paradoxal que, d'une part, les gens parlent de la situation des femmes et de la nécessité d'intervenir, alors qu'ils refusent de s'engager sur le plan militaire en Afghanistan, qu'ils refusent d'y envoyer des soldats. [...] Il y a une certaine hésitation. La situation des femmes n'existe pas en vase clos. Les femmes font partie de la société afghane. Comme dans tous les pays du monde qui sont en proie à des conflits, ceux qui souffrent le plus de l'instabilité qui en découle sont les femmes et les enfants. Nous avons vu ce que les femmes ont enduré en Afghanistan. À moins d'un engagement ferme à envoyer des soldats sur le terrain et rétablir la sécurité en Afghanistan, la situation des Afghanes ne va pas s'améliorer¹².

ÉRADICATION DE LA CULTURE DU PAVOT

Les Forces canadiennes en Afghanistan ne participent pas aux opérations d'éradication de la culture du pavot, mais celles-ci les touchent quand même indirectement. L'éradication de la culture du pavot est financée largement par les États-Unis et le Royaume-Uni. Quant à la destruction des champs de pavot, c'est la Police nationale afghane qui s'en charge.

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)¹³ note dans son rapport *Afghanistan Opium Survey 2006* que les superficies cultivées ont progressé de 59 p. 100 entre 2005 et 2006. À 6 100 tonnes, la production annuelle d'opium de l'Afghanistan compte maintenant pour 92 p. 100 de l'offre mondiale d'opium. Dans les provinces du sud, l'augmentation a été encore plus spectaculaire et a atteint 121 p. 100 dans l'ensemble et 162 p. 100 dans la province d'Helmand, où est basé le contingent militaire britannique. En revanche, dans la province de Kandahar, où se trouvent les Canadiens, la production a diminué de 3 p. 100.

La culture du pavot et le trafic de l'opium représentent des sommes considérables. L'ONUDC estime que la valeur, à l'échelle mondiale, de l'opium provenant d'Afghanistan et de son dérivé, l'héroïne, totalise plus de 50 milliards de dollars américains. Au début de 2006, le directeur général de l'ONUDC, Antonio Maria Costa, a dit que la récolte rapportera

10 Rina Amiri, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 30 janvier 2007, p. 5.

11 *Ibid.*, p. 6.

12 *Ibid.*, p. 6.

13 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, <http://www.unodc.org/unodc/index.html>.

plus de 3 milliards de dollars cette année. Suivant M. Costa, les cultivateurs de pavot touchent environ 25 p. 100 et les seigneurs de la guerre, les 75 p. 100 restants, soit environ 2,3 milliards de dollars.

Le président de l'Afghanistan Hamid Karzaï a abordé le problème de la drogue durant sa visite à Ottawa en février 2005. Dans une allocution qu'il a prononcée lors d'une séance conjointe de la Chambre des communes et du Sénat, il a dit qu'il faudrait 10 ans pour résoudre le problème et que « si nous ne détruisons pas le pavot en Afghanistan, c'est le pavot qui nous détruira ». Il a ajouté « J'espère que vous aurez la patience de nous appuyer pendant tout ce temps ».

À en croire de nombreux rapports internationaux, la campagne d'élimination de l'opium menée par le gouvernement afghan est un échec. Les Britanniques dirigent les efforts de lutte contre le narcotrafic et contribuent entre autres à la formation des agents de lutte contre le narcotrafic de la Police nationale afghane. Dans un programme complémentaire, l'Allemagne dirige la formation de l'ensemble de la PNA, ce qui comprend notamment la police des frontières qui elle aussi contribue à la lutte contre le narcotrafic. Cependant, l'éradication de la culture du pavot ne fait pas l'unanimité.

Le Conseil de Senlis¹⁴ est un centre de réflexion international dont le travail couvre la politique étrangère, la politique de sécurité, la politique de développement et la politique de lutte contre le trafic des stupéfiants. Il administre un vaste programme en Afghanistan qui met l'accent sur l'élaboration de politiques globales conjuguées à des recherches sur le terrain destinées à étudier les rapports entre les politiques touchant la lutte contre le narcotrafic, l'armée et le développement et leurs conséquences sur les efforts de reconstruction de l'Afghanistan.

Sur la foi de travaux réalisés dans les provinces de Nangarhar, de Kandahar et d'Helmand, le Conseil de Senlis est très critique de la stratégie militaire globale en Afghanistan¹⁵. Il affirme que les politiques de lutte contre le narcotrafic appliquées en Afghanistan par la communauté internationale sont largement inefficaces et détériorent les relations avec les collectivités locales. La destruction des champs de pavot pousse les agriculteurs insatisfaits vers les talibans et les partisans d'Al-Qaïda au lieu de « gagner les cœurs et les esprits » à la cause.

On craint que le ressentiment des Afghans affecte les Canadiens même si nos soldats ne participent pas directement aux opérations d'éradication. Certains craignent par ailleurs que la destruction forcée des cultures ne fasse que renforcer la rébellion. Le gouvernement afghan a résisté jusqu'à maintenant aux pressions des États-Unis qui souhaitent procéder à des épandages aériens, préférant employer des tracteurs. Il affirme cibler les propriétaires cupides plutôt que les nécessiteux (en détruisant par exemple des champs de pavot qui appartiendraient, dit-on, à un ancien chef de police). Aucune indemnisation n'est offerte. Les opérations d'éradication sont souvent assez aléatoires et visent généralement ceux qui ne peuvent pas soudoyer les équipes d'éradication pour qu'elles passent leur chemin. Comme il y a très peu d'activités d'éradication, sinon aucune,

14 Conseil de Senlis, <http://www.senliscouncil.net/>.

15 Voir les documents publiés sur le site du Conseil de Senlis.

en territoire taliban, les populations qui vivent dans des régions contrôlées par le gouvernement s'estiment injustement pénalisées¹⁶.

La solution que propose le Conseil de Senlis est originale : acheter la totalité de la récolte de pavot directement des producteurs et la traiter pour en obtenir des opiacés médicinaux destinés principalement aux marchés des pays en développement. La répression du trafic des stupéfiants en Afghanistan outrepassa la portée de la présente étude, mais il peut être instructif de savoir comment les Forces canadiennes affrontent la situation. La capsule suivante provient d'un article écrit en 2006 par Murray Brewster de la Presse canadienne¹⁷.

Quand le commandant des Forces canadiennes dans la province d'Helmand, une province du sud de l'Afghanistan où la culture du pavot est répandue, assure aux anciens du village que ses soldats ne sont pas là pour détruire leurs champs, il ne leur ment pas.

En fait, le major Bill Fletcher prend bien soin de voir à ce que ses véhicules blindés n'endommagent pas les pâturages ou de façon générale n'abîment pas les plantes, qui sont pourtant en partie responsables du fléau de la toxicomanie en Occident.

« Je leur donne ma parole de commandant » a-t-il dit dans une récente interview à la base d'opérations avancée Robinson, au cœur de la vallée de l'Helmand.

« Il y a un code d'éthique ici. Quand je donne ma parole en tant que commandant, et quand mes commandants de peloton donnent leur parole que les Canadiens ne se mêleront pas de cela, on semble nous faire confiance ».

Entouré de champs de pavot de trois côtés dans un avant-poste qui a été la cible d'une attaque massive de la part des talibans le mois dernier, M. Fletcher pratique ce qu'un officier supérieur britannique appelle de manière irrévérencieuse la « realpolitik ».

À titre de commandant de la compagnie C du premier bataillon d'infanterie légère du régiment Princess Patricia, M. Fletcher se trouve placé devant un dilemme délicat chaque fois qu'il jette un œil au-delà des murs préfabriqués de son avant-poste isolé, où les pavots sont plantés si près qu'ils effleurent souvent le barbelé à lames qui défend la place. La semaine dernière, sous les yeux des soldats canadiens lourdement armés, les villageois du cru et des travailleurs temporaires ont procédé à la récolte. Celle-ci sera transformée dans des laboratoires de stupéfiants disséminés tout au long de la frontière afghano-pakistanaise, et une partie de l'héroïne raffinée se retrouvera dans les rues des grandes villes canadiennes.

16 « Double Spring Offensive », *The Economist*, 22 février 2007.

17 Murray Brewster, « Canada treads dangerous line over poppy eradication in southern Afghanistan », *Canada.com*, www.canada.com/topics/news/national/story.html?id=9311e6b5-f974-4e2f-ae54-dd2084e67021&k=4588.

Le programme d'arrachage et d'incendie des plantations de pavot est organisé et mené par la Police nationale afghane, précision que les commandants de la Coalition tiennent à souligner. La majeure partie de l'opération antinarcotiques ultrasecrète est centrée sur la destruction des laboratoires de traitement.

La pauvreté est telle dans cette région, où le salaire moyen d'un fonctionnaire équivaut à peu près à 60 dollars canadiens par mois, que les soldats ont bien du mal à ne pas compatir au sort des agriculteurs.

« Le fait est que ces gens-là cultivent le pavot pour survivre », a dit M. Fletcher. « Ce ne sont pas des caïds de la drogue, ni de gros narcotrafiquants. Leurs soucis ne sont pas bien différents de ceux des agriculteurs de chez nous, sauf que leur récolte sert à produire un stupéfiant illégal¹⁸ ».

TRAITEMENT ET TRANSFERT DES DÉTENUS

Depuis 2001, les Forces canadiennes ont capturé puis transféré de nombreuses personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes ou de planifier des actes terroristes contre les forces internationales ou contre des Afghans. Les personnes ainsi appréhendées sont appelées « détenus » et sont habituellement remises par les soldats canadiens aux forces de la sécurité nationale afghane. Au début des audiences, des témoins ont fait valoir au Comité les grandes préoccupations que suscite le transfert des détenus aux autorités afghanes, certains craignant que ces détenus soient maltraités ou torturés par la police afghane, qui manque d'entraînement.

Par la suite, il a été allégué que trois détenus afghans avaient même été maltraités quand ils étaient entre les mains des Canadiens. Ces allégations étaient le fait d'un professeur de droit de l'Université d'Ottawa, Amir Attaran¹⁹, qui se fonde sur des documents qu'il a obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les Forces canadiennes ont constitué une commission d'enquête²⁰ chargée d'examiner le traitement et le transfert des détenus par les Forces canadiennes en Afghanistan et les circonstances entourant le transfert des trois détenus, entre le 6 et le 8 avril 2006, d'une unité de campagne canadienne à la police militaire basée à l'aérodrome de Kandahar.

La Commission d'enquête est distincte de l'enquête courante du Service national des enquêtes des Forces canadiennes, dans laquelle des enquêteurs détermineront si un acte criminel a été commis et si la preuve est suffisante pour porter des accusations.

18 Le major Bill Fletcher s'est récemment vu décerner l'Étoile de la vaillance militaire, qui vient tout juste derrière la Croix de Victoria du Canada, par la gouverneure générale Michaëlle Jean, pour actes de courage sous le feu ennemi en Afghanistan.

19 Voir une entrevue avec M. Attaran à l'adresse <http://www.wsws.org/articles/2007/feb2007/inte-f16.shtml>.

20 Voir le communiqué de presse du MDN, http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=2199.

Outre ces enquêtes, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire a annoncé qu'elle lançait une enquête d'intérêt public sur des allégations concernant la conduite de la police militaire en Afghanistan²¹. Cette décision fait suite à une lettre de plainte conjointe d'Amnistie Internationale et de la British Columbia Civil Liberties Association reçue le 21 février 2007. On allègue dans la lettre que le Grand prévôt des Forces canadiennes et des membres non identifiés de la Police militaire des FC auraient, à au moins 18 occasions, transféré des détenus aux autorités afghanes en dépit de preuves montrant que ceux-ci risquaient d'être torturés.

Le traitement et le transfert des détenus présentent par ailleurs certains aspects diplomatiques. L'Afghanistan est un pays souverain responsable du traitement de tous les détenus capturés sur son territoire. Le Canada, comme d'autres pays, est en Afghanistan sur invitation du gouvernement afghan. Ainsi, les personnes capturées par les Forces canadiennes étaient initialement remises aux autorités afghanes sous réserve des conditions énoncées dans une entente conclue le 18 décembre 2005 entre les Forces canadiennes et le ministère afghan de la Défense.

L'accord relatif à l'Afghanistan s'intitule « Entente sur le transfert des détenus conclue entre les Forces canadiennes et le ministère de la Défense de la République islamique d'Afghanistan ». L'article premier de l'entente traduit la nature technique du document au moyen des termes suivants : « La présente Entente établit la procédure à suivre lors du transfert ». C'est une entente entre deux organisations et non une entente en bonne et due forme entre deux pays.

D'après M^{me} Colleen Swords²², sous-ministre adjointe, Secteur de la sécurité internationale et directrice politique au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'entente en question n'est pas un traité en bonne et due forme et n'est pas juridiquement contraignante. On y réaffirme simplement des engagements juridiques déjà contractés par le Canada, en particulier aux termes de la Troisième Convention de Genève, ainsi que les obligations du Canada et de l'Afghanistan aux termes du droit international relatif aux détenus. On a donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de conclure une autre entente juridiquement contraignante avec le gouvernement de l'Afghanistan. M^{me} Swords a aussi signalé que les mécanismes de transfert des détenus convenus avec les autorités afghanes et d'autres alliés de l'OTAN comme le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ne sont pas non plus juridiquement contraignants.

L'entente établit la procédure à suivre en cas de transfert d'un détenu. Elle vise principalement à fournir aux commandants sur le terrain des indications claires sur ce qu'ils doivent faire dans l'éventualité d'un transfert et énonce deux principes fondamentaux :

21 Voir le site de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada, http://www.mpcc-cppm.gc.ca/300/Afghanistan/index_f.aspx.

22 Témoignages, 11 décembre 2006.

- a. l'obligation de traiter les détenus avec humanité en tout temps et en toutes circonstances conformément aux normes établies au sujet des prisonniers de guerre²³ dans la Troisième Convention de Genève;
- b. les autorités afghanes, souveraines sur leur propre territoire, sont responsables des personnes qui sont remises entre leurs mains et qu'elles détiennent en Afghanistan²⁴.

L'entente atteste le droit du Comité international de la Croix-Rouge de visiter les détenus en tout temps et l'obligation des parties d'informer celui-ci de tout transfert de détenus, conformément aux obligations que leur impose le droit international. Elle porte aussi que les personnes remises aux autorités afghanes par les Forces canadiennes ne peuvent pas être condamnées à la peine de mort. Enfin, les deux parties y acceptent le rôle légitime de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme relativement au traitement des détenus. Le Canada informe en temps opportun le Comité international de la Croix-Rouge de tout transfert de détenus, de même que la FIAS. Enfin, il transmet cette information aussi à ses partenaires de l'OTAN.

Les autorités afghanes étant responsables des détenus qui leur sont remis, le Canada cherche activement à renforcer les capacités afghanes en la matière. Dans l'esprit de son action au niveau de la réforme du système de sécurité dans le sud de l'Afghanistan, le Canada affecte depuis trois ans un expert en services correctionnels à la MANUA et a récemment affecté d'autres agents du Service correctionnel du Canada à l'EPR de Kandahar, pour bâtir les compétences afghanes en matière de détention et de services correctionnels dans la province de Kandahar.

M. Michael Byers, professeur et titulaire d'une chaire de recherche du Canada en politique mondiale et droit international, a comparu devant le Comité le 11 décembre 2006 et a fait valoir que l'entente sur les transferts de détenus n'était pas aussi solide qu'elle pourrait l'être. À l'instar de M. Alex Neve d'Amnistie Internationale Canada, M. Byers craint vivement que les détenus remis aux autorités afghanes ne soient torturés ou maltraités par la police afghane. M. Neve et M. Byers estiment que l'entente n'est pas suffisante pour interdire de tels abus et que le Canada et les Forces canadiennes risquent par conséquent d'être accusés de violation de leurs obligations internationales en matière de droits de la personne.

Citant en exemple l'entente conclue entre les Pays-Bas et l'Afghanistan sur le transfert de détenus, M. Byers a proposé des modifications conçues pour renforcer l'entente. Il veut d'abord que le Canada exige le droit d'effectuer des vérifications de suivi de la condition des détenus remis aux autorités afghanes. Ensuite, en plus de s'assurer que les détenus transférés ne seront pas condamnés à la peine de mort, le Canada devrait

23 Il importe de noter que les détenus ne sont pas considérés comme des « prisonniers de guerre », mais que le terme est employé là uniquement pour décrire la manière dont on s'attend qu'ils soient traités.

24 L'Afghanistan est, comme le Canada, un pays souverain membre des Nations Unies. Les Forces canadiennes et les autres forces militaires internationales sont dans le pays à l'invitation du gouvernement afghan.

selon lui insister pour que les détenus ne soient pas renvoyés dans un pays tiers. Enfin, M. Byers estime qu'il faudrait faire de l'entente un accord juridiquement contraignant de manière que l'on puisse demander des comptes aux autorités afghanes en cas de violation du droit international.

Sensibles au débat qui entoure la question du traitement des détenus, les chefs militaires canadiens en Afghanistan ont veillé à ce que la question soit traitée de la manière appropriée. Dans un article récent de la Presse canadienne²⁵, on indique que le brigadier-général Tim Grant, commandant de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, a conclu une entente avec le bureau de Kandahar de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme pour que celle-ci contrôle le traitement des personnes capturées par les Canadiens de manière que les plaintes pour mauvais traitements donnent lieu à une enquête.

Abdul Quadar Noorzai, directeur du bureau de Kandahar de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, a dit : « Les Canadiens respectent bien les droits de la personne [...] C'est une de leurs plus grandes qualités et je leur suis profondément reconnaissant de leur attitude » [traduction]. M. Noorzai a dit qu'il était maintenant libre de faire enquête sur les cas d'abus et de monter un dossier, que les allégations concernent des soldats canadiens ou les autorités afghanes. L'entente donne aux victimes la possibilité de faire étudier leur plainte soit par les autorités canadiennes soit par les instances judiciaires locales²⁶.

Quoi qu'il en soit, le transfert des détenus afghans aux forces de sécurité afghanes continuait de susciter des préoccupations. Le ministre de la Défense nationale s'est rendu à Kandahar pour parler dans le détail des transferts de détenus et du rôle de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme dans le contrôle de la manière dont sont traités par la suite les détenus dans les prisons afghanes. Le ministre Gordon O'Connor a confirmé à son retour au Canada que la Commission surveillera la manière dont sont traités les détenus transférés par les Forces canadiennes aux autorités afghanes.

Le gouvernement du Canada est allé encore plus loin le 3 mai 2007 en signant une entente supplémentaire avec le ministère afghan de la Défense dans laquelle les deux parties se sont entendues sur des critères additionnels encore plus stricts concernant le traitement et la surveillance des détenus dans les prisons afghanes et l'accès à ces personnes. Cette entente supplémentaire règle les principales préoccupations soulevées au début de notre étude et est en fait maintenant considérée comme le meilleur arrangement en son genre en Afghanistan. Ensemble, les deux arrangements entre le Canada et l'Afghanistan sont donnés en exemple aux contingents des autres pays.

25 Murray Brewster, « Afghan group to monitor detainee care. Canada first NATO country to reach deal on probing inmate complaints ». Presse canadienne, 1^{er} mars 2007.

26 *Ibid.*

Il serait néanmoins préférable que la FIAS de l'OTAN établisse un protocole commun de transfert des détenus auquel adhèreraient la FIAS et le gouvernement de l'Afghanistan de manière que tous les détenus soient traités de manière uniforme à cet égard et que toutes les parties connaissent et comprennent ce qu'on attend d'elles en matière de suivi.

RECOMMANDATION 18

Le gouvernement du Canada devrait tenter de convaincre l'OTAN de conclure une entente générale avec le gouvernement afghan afin d'assurer une uniformité de traitement des détenus et, dans l'intervalle, voir à ce que, dans toutes les opérations mixtes menées par les militaires canadiens et les forces militaires ou policières afghanes, tous les détenus capturés par les Forces canadiennes soient traités conformément aux ententes conclues le 18 décembre 2005 et le 3 mai 2007 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamiste d'Afghanistan dans l'esprit de la Convention de Genève et de la Convention contre la torture.

CONTRIBUTION À L'INSTRUCTION DES FORCES DE SÉCURITÉ AFGHANES

Les programmes de constitution de l'Armée nationale afghane (ANA) et de la Police nationale afghane (PNA) représentent un aspect important des efforts internationaux de reconstruction et de développement en Afghanistan. On voudrait que les deux organisations soient en mesure d'assurer elles-mêmes le maintien de la paix et la sécurité au pays. Quand elles y parviendront, les forces militaires internationales pourront alors se retirer de l'Afghanistan.

Les États-Unis sont à la tête du projet de développement de l'Armée nationale afghane.

Une fois que les éléments de l'ANA ont terminé leur instruction, la FIAS se concentre sur leur déploiement opérationnel. Elle n'a pas besoin de se soucier de leur dotation en personnel, de leur instruction initiale et de leur maintien en puissance. Elle contribue à développer leur capacité opérationnelle en leur adjoignant des équipes de mentorat opérationnel et de liaison qui, en plus de soutenir leur formation, participent aux opérations dans un rôle consultatif.

À la Conférence de Genève sur la sécurité en Afghanistan, au mois d'avril 2002, des pays donateurs ont convenu d'aider à la reconstruction des forces de sécurité en Afghanistan. Ils ont adopté une démarche dite « des cinq piliers », un programme en cinq volets pris chacun en charge par une nation différente. Les États-Unis se sont engagés à construire l'ANA, tandis que l'Allemagne s'est chargée de former la PNA²⁷. Le

27 Inspecteurs généraux, Département d'État et Département de la Défense des États-Unis, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, novembre 2006. Les autres piliers sont la

gouvernement afghan et la communauté internationale ont convenu de fixer à 62 000 hommes l'effectif total de la PNA, ce qui, selon toute vraisemblance, serait l'effectif minimal capable de fonctionner efficacement et que le gouvernement afghan serait en mesure de soutenir à long terme. De ce nombre, 44 300 seraient des agents de police en uniforme, 12 000 des agents de la police des frontières, 3 400 des membres de la patrouille routière et 2 300 des policiers affectés à la répression des narcotrafiquants. Une force d'intervention policière de réserve a été ajoutée en janvier 2006.

L'ANA et la PNA forment ensemble le gros de forces de sécurité nationales afghanes. La première est placée sous la responsabilité du ministre de la Défense de l'Afghanistan et la seconde, sous celle de son collègue de l'Intérieur.

Le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan (CTCS-A), que dirigent les États-Unis, veille à l'instruction de l'Armée nationale afghane et entretient des relations avec les Allemands chargés de la formation de la Police nationale afghane. En collaboration avec le gouvernement afghan et la communauté internationale, il planifie, programme et met à exécution la réforme des secteurs de la police et de la défense afghanes dans le but de rétablir la stabilité en Afghanistan, d'y assurer une application plus rigoureuse de la règle de droit et de dissuader et de vaincre le terrorisme à l'intérieur de ses frontières²⁸. Il a à sa tête un major-général américain, assisté d'un brigadier-général canadien.

Instruction de l'Armée nationale afghane

Quand il a accédé à la présidence de l'Afghanistan, Hamid Karzaï s'est fixé comme objectif la constitution d'une armée de 70 000 hommes avant 2010. Pratiquement inexistante il y a trois ans, l'Armée nationale afghane (ANA) compte actuellement près de 37 000 hommes²⁹ et ses unités participent régulièrement aux opérations de combat effectuées conjointement par l'ANA et la FIAS, et il leur arrive même de diriger ces opérations.

Les problèmes de recrutement initiaux tiennent à l'absence de coopération des seigneurs de la guerre régionaux et au manque d'uniformité du soutien international. Les désertions étaient nombreuses au début. À la mi-mars 2004, on estimait à 3 000 le nombre des déserteurs.

Dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*, plusieurs pays participent à des titres divers à l'instruction de l'Armée nationale afghane, sous la direction du Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, un

justice (Italie), la lutte contre le trafic des stupéfiants (R.-U.) et la démobilisation, le désarmement et la réintégration (Japon).

28 Site Web du CSTC-A, à <http://oneteam.centcom.mil/default.aspx>.

29 Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, quatrième session, Rapport du Haut Commissaire aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan et sur les résultats obtenus grâce à l'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme, 5 mars 2007.

commandement multinational à deux étoiles placé sous la direction des Américains et ayant son siège à Kaboul. Le brigadier-général canadien Denis Tabbornor en est le commandant adjoint.

Depuis juillet 2006, l'instruction de l'Armée nationale afghane est dirigée et mise en œuvre par le nouveau Commandement de l'instruction de l'Armée nationale afghane (CIANA) qui relève directement du chef d'état-major général afghan. Les centres d'instruction et les écoles militaires dépendent tous du quartier général du CIANA; des éléments de la FIAS assurent l'encadrement des gradés militaires, qui assurent eux-mêmes l'entraînement de leurs hommes.

L'instruction de base est fournie principalement par des instructeurs et du personnel de l'ANA au Centre d'instruction militaire de Kaboul du CIANA. Les conseillers étrangers de ce centre travaillent sous la direction d'un général de l'Armée américaine. Outre le fort contingent américain, on compte parmi eux 60 soldats britanniques et de petits détachements de soldats français, roumains et même mongols. Quinze membres des Forces canadiennes travaillent comme conseillers auprès des instructeurs afghans au Centre d'instruction militaire de Kaboul. Il est important de noter que les Canadiens sont des conseillers et non des instructeurs, car on cherche à bâtir la capacité afghane, non à faire le travail pour les Afghans.

Le Centre d'instruction militaire de Kaboul a une capacité d'environ 2 500 soldats à l'entraînement et forme un *kandak* (bataillon) de 615 hommes par mois. Il faut 16 semaines pour entraîner une recrue (contre 13 semaines au Canada).

Le CSTC-A offre à l'ANA divers degrés de contrôle, de conseils et d'assistance. Les États-Unis contribuent à l'instruction de base et l'instruction avancée des recrues et entraînent les sous-officiers pour les cours d'instruction de base. Une équipe consultative de l'Armée française supervise l'instruction des officiers pour les postes d'état-major et les postes de commandement de campagne dans la Brigade d'instruction des officiers. Le Royaume-Uni assure l'instruction initiale et la nomination des officiers d'infanterie à l'École des aspirants officiers. L'Armée britannique se charge aussi de l'instruction initiale et avancée des sous-officiers dans une brigade d'instruction distincte.

Les Forces canadiennes supervisent la partie exercice d'entraînement interallié de l'instruction militaire initiale, où les soldats novices et les aspirants officiers et sous-officiers participent ensemble à des manœuvres sur le terrain pour obtenir leur accréditation. Idéalement, ces exercices auraient lieu au niveau du *kandak*, mais l'ANA n'est pas encore en mesure de s'organiser en conséquence. Cependant, l'ANA progresse et elle y arrivera un jour. À ce moment-là, pour que l'instruction soit efficace, il faudra un surcroît de formateurs. C'est un point sur lequel le Canada et les Forces canadiennes peuvent renforcer le succès.

RECOMMANDATION 19

Le gouvernement devrait accroître la contribution des Forces canadiennes à l'instruction de l'Armée nationale afghane afin de pouvoir offrir, à mesure que l'Armée nationale afghane prendra de

l'expansion et de l'expérience, un niveau plus poussé d'instruction aux nouveaux kandaks avant qu'ils ne soient affectés à des opérations réelles.

Dans les corps d'armée régionaux déployés dans tout le pays, les *kandaks* de l'ANA fraîchement émoulus du Centre d'instruction militaire de Kaboul sont soutenus par du personnel militaire de la FIAS formant les équipes de mentorat opérationnel et de liaison (EMOL), affectueusement appelées « omelettes » (de OMLT, en anglais), qui conseillent les chefs des *kandaks* et les commandants sur le plan des communications, du renseignement, de l'appui-feu, de la logistique et des tactiques d'infanterie. Les EMOL jouent aussi un rôle de particulièrement important de coordination et d'harmonisation des opérations de l'ANA et de la FIAS. L'Alliance a déjà déployé plus d'une vingtaine de ces équipes et elle cherche à en augmenter considérablement le nombre.

Le Canada fournit une équipe de mentorat opérationnel et de liaison (EMOL) de 64 personnes dans la province de Kandahar qui s'est récemment chargée d'une brigade entière de l'ANA. Là encore, le Canada pourrait offrir une aide précieuse en augmentant la taille de son EMOL en fonction de la hausse des effectifs de l'ANA et du nombre de *kandaks* dans la région de Kandahar.

Durant sa visite à Kandahar, le Comité a entendu toutes sortes de commentaires sur les soldats afghans, les qualificatifs allant d'irresponsables à courageux. Les observateurs d'expérience estiment que les soldats afghans se comportent bien au combat, même s'ils ont tendance à manquer un peu de discipline. Tout n'est pas rose cependant. Abstraction faite du risque constant qu'un soldat entraîné parte rejoindre les rangs des talibans, les désertions et les difficultés de recrutement font régulièrement problème. Les soldats sont recrutés dans les neuf groupes ethniques du pays et, une fois enrôlés, ils passeront la totalité de leur période de service en déploiement opérationnel. Certains finissent par se lasser d'être loin de chez eux, parfois pour la première fois de leur vie. D'autres, après avoir reçu leur solde, repartent dans leur famille sans égard pour leurs responsabilités « professionnelles ». Ces renseignements ne s'appuient sur aucune donnée empirique. Ce sont des informations anecdotiques, mais qui ont néanmoins permis au Comité de se faire une meilleure idée de la situation.

En bout de ligne, l'étude du Comité lui a permis de se faire une idée réaliste de la difficulté de bâtir et de développer une Armée nationale afghane efficace. On ne constitue pas une bonne armée morale du jour au lendemain et il faudrait à l'ANA encore des années de travail acharné pour se débrouiller seule sur son propre territoire. Elle n'est pas en mesure de se passer de l'aide extérieure pour l'instant.

Le Comité estime que c'est là un domaine où le Canada pourrait faire plus. Notre propre stratégie de retrait de cette mission repose sur une ANA bien entraînée capable de protéger l'Afghanistan, car les forces militaires étrangères ne pourront retourner chez elles que lorsque l'ANA sera en mesure de faire cavalier seul. Ainsi, après les questions de sécurité, le soutien de l'entraînement de l'ANA devrait être la seconde priorité des Forces canadiennes, car la réforme de la sécurité aux termes du Pacte de l'Afghanistan repose sur le développement de l'ANA jusqu'au point où celle-ci sera en mesure

d'assurer la sécurité dans tout le pays. Actuellement, ce sont les Américains, les Britanniques et les Français qui assument le gros de cette tâche. Nous pourrions faire davantage.

Non seulement les soldats canadiens sont-ils des formateurs de première classe en opérations militaires, mais la profession des armes au Canada repose sur de solides exigences morales et physiques et un leadership éthique, qualités qui pourraient être utilement appliquées au développement de l'ANA.

Instruction de la Police nationale afghane

Le développement de la PNA a pris du retard par rapport à celui de l'ANA et ce n'est pas avant les deux dernières années que la communauté internationale a compris l'importance d'une force policière nationale solide, capable de contribuer efficacement à l'établissement de la paix et de la sécurité, ainsi qu'à l'application de la loi et au maintien de l'ordre. Le Pacte pour l'Afghanistan autorisait un effectif policier de 62 000 hommes. La communauté internationale, sous l'impulsion des Américains et des Allemands, a offert à l'Afghanistan de l'aider concrètement à atteindre cet objectif.

La PNA fait partie du ministère de l'Intérieur. Elle est organisée en régions, en provinces et en districts, ayant chacun ayant à sa tête un chef de police³⁰.

L'instruction de base des recrues de la PNA dure huit semaines, après quoi la recrue est affectée à un poste habituellement proche de son domicile. Bon nombre des nouveaux membres de la PNA manquent d'instruction ou sont illettrés. La plupart des officiers sont formés à l'école de police de Kaboul. Ils y reçoivent pendant trois ans un enseignement professionnel de niveau universitaire au terme duquel ils peuvent s'attendre à être affectés n'importe où au pays.

La population a tendance à imputer la corruption et l'inefficacité de la PNA au manque d'encadrement et de développement, ainsi qu'aux bas salaires (environ 70 dollars américains par mois) et à une supervision insuffisante. La réforme permanente des grades et des salaires, une mesure destinée à professionnaliser la force en n'y conservant que les policiers dûment formés et en s'assurant qu'ils touchent leur salaire en temps voulu, réglera certains de ces problèmes. Malgré tout l'intérêt que porte la communauté internationale au développement de la PNA, celle-ci accuse sur ce plan un retard d'environ trois ans par rapport à l'ANA. On s'est donné pour objectif de porter son effectif à 60 000 hommes d'ici 2011.

Le problème, c'est que même aujourd'hui, le gouvernement afghan n'a pas les moyens de payer ses policiers. La communauté internationale a donc établi un mécanisme pour payer les salaires de la PNA à même le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre administré par le Programme des Nations Unies pour le développement

30 Cette information et celle qui suit est tirée d'une séance d'information qu'ont reçue des officiers des Forces canadiennes au cours de la visite en Afghanistan du Comité, en janvier 2007.

(PNUD)³¹. Les coûts sont considérables. Les États-Unis ont notamment versé 20 millions de dollars en 2004, 40 millions de dollars en 2005 et 9,5 millions de dollars en 2006. Au mois de mai 2006, les fonds accordés par le US Bureau of Narcotics and Law Enforcement Affairs au cours de la période 2004-2007 totalisaient près de 1,1 milliard de dollars. Et c'est sans compter le transfert d'une somme de 200 millions de dollars, destinée à l'origine au programme de l'ANA, pour armer et équiper la PNA en 2005.

Le gouvernement afghan prévoit maintenir à près de 170 millions de dollars le niveau de financement de la PNA jusqu'en 2012 et même au-delà, sauf que les coûts prévus de maintien en force de la PNA (formation, infrastructure et équipement) seront plutôt de l'ordre de 600 millions de dollars. La communauté internationale sera donc probablement mise à contribution pour combler l'écart³².

La détérioration de la sécurité en 2006 a cependant forcé le ministère de l'Intérieur à rééquilibrer la PNA et à créer la Police auxiliaire nationale afghane (PANA). Le ministère de l'Intérieur envisage également de porter à 82 000 hommes l'effectif de la PNA. Un groupe d'étude composé de représentants de l'Allemagne, des États-Unis et de la Norvège, du représentant spécial de l'Union européenne et de membres de la MANUA et du gouvernement afghan (ministère de l'Intérieur et ministère des Finances), a été mis sur pied en février 2007 pour examiner la question. Il s'est réuni quatre fois, sous la présidence de l'ambassadeur d'Allemagne.

Le projet d'augmentation de la taille de la PNA découle d'une analyse faisant valoir la nécessité de grossir les rangs des forces de sécurité afghanes pour garantir la stabilité du pays en raison des problèmes de sécurité qui se sont aggravés au début de 2006. Tout un train de mesures ont été prises pour rééquilibrer la PNA et constituer la Police auxiliaire nationale afghane, qui est essentiellement une force locale d'autodéfense, afin d'endiguer l'infiltration grandissante des insurgés dans le sud du pays.

Le principal facteur qui fait hésiter les autorités à aller de l'avant avec ce projet d'augmentation des effectifs de la PNA est l'impact financier qu'aurait cette mesure sur le gouvernement afghan et le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre en Afghanistan. Le gouvernement afghan n'a pas assez d'argent pour payer les salaires de 62 000 policiers et le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre a constamment de la difficulté à se maintenir à flot.

Le groupe d'étude a convenu que, quelle que soit la décision qui serait prise, ce n'est pas seulement en augmentant le nombre de policiers qu'on parviendra à accroître l'efficacité de la police, mais en améliorant la qualité du service. Le ministère de l'Intérieur a rappelé le besoin urgent et toujours très présent d'améliorer la qualité du service de police, mais la professionnalisation de la police passe aussi par une réforme complète du ministère de l'Intérieur lui-même.

31 Inspecteurs généraux, Département d'État et Département de la Défense des États-Unis, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, novembre 2006, p. 5.

32 *Ibid.* p. 6.

La Police auxiliaire nationale afghane (PANA) est une force communautaire composée d'auxiliaires de police placés sous la direction du chef de police local, qui est chargée de renforcer la sécurité à l'échelle du district ou du village. Dans la région de Kandahar, les futurs membres de la PANA sont recommandés et choisis par les aînés et les mollahs du village, où ils retournent une fois leur formation terminée. La solde mensuelle est équivalente à celle d'un policier régulier de la PNA et les auxiliaires de police se voient remettre un uniforme et une arme après avoir reçu la formation de deux semaines offerte par les Forces canadiennes à Kandahar, sous l'égide du CTCS-A. On commence par les embaucher pour un an et, une fois leur contrat terminé, ils peuvent soit le renouveler, soit rejoindre les rangs de la PNA. On prévoit pour le moment former et déployer 2 000 auxiliaires de police dans la province de Kandahar, et porter éventuellement ce nombre à 2 080 si la situation financière le permet.

La contribution du Canada à la formation de la PNA est assez modeste par rapport à celle d'autres pays, mais elle a son importance. La police civile canadienne et la police militaire des Forces canadiennes instruisent les membres de la PNA sur une foule de sujets, dont la réaction à un attentat à l'aide d'un engin explosif artisanal, le secourisme opérationnel, les patrouilles, le maniement des armes, la fouille des suspects et le contrôle des véhicules. Le Centre de formation régional administré par les États-Unis offre aussi un soutien à la formation des recrues de la Police auxiliaire nationale afghane.

Le Peloton de police militaire canadien fait partie de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar (EPR-K). Deux policiers de ce peloton sont affectés à la formation de la PNA dans la région de Kandahar.

La GRC participe avec ses partenaires internationaux à l'encadrement et à l'instruction des membres de la PNA. Un de ses membres a été détaché au sein du groupe de la réforme policière, au Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, à Kaboul, et un autre au ministère afghan de l'Intérieur.

Dix membres de la police civile canadienne, sous la direction d'officiers de la GRC, aident au renforcement des capacités de la PNA en encadrant les forces de police locales. La police canadienne tâche d'établir des relations avec les autres organismes d'application de la loi présents en Afghanistan et sert d'intermédiaire entre l'EPR-K et la police locale. Elle travaille aussi en étroite collaboration avec d'autres corps de police étrangers. Des policiers canadiens se joignent régulièrement aux patrouilles effectuées par les militaires de l'EPR-K afin de s'entretenir avec la PNA à différents postes de police et points de contrôle à Kandahar même et dans certains districts ruraux.

Depuis 2005, les policiers canadiens ont distribué localement plus de 2 500 uniformes de travail à leurs homologues de la PNA, en sus de matériel de police essentiel, dont des bottes, des lampes de poche, des ceinturons, des balises de déviation, des hérissons et des bosses de décélération portatives.

Des fonds de développement canadiens ont servi à améliorer les conditions de vie et de travail dans six postes locaux de la PNA. Quatre postes ont été rénovés, trois sont actuellement en construction dans des quartiers clés de la ville et deux autres sont prévus.

Le service d'incendie à Kandahar se trouve à faire partie de la PNA. L'équipe de coopération civilo-militaire (COCIM) de l'EPR-K a reçu pour lui, qui en a peu, de

l'équipement élémentaire de lutte contre les incendies venant du Service de pompiers volontaires de Langford, en Colombie-Britannique. Ce même service a aussi fait don d'environ 400 000 \$ en équipement, à partager entre les villes de Kandahar et de Kaboul.

UN FARDEAU PARTAGÉ À PLUSIEURS

Durant 2006, la population canadienne s'est convaincue que nos troupes assumaient une trop grande part des combats dans le sud de l'Afghanistan. Elle était confortée dans cette opinion par les commentaires de nombreux leaders de la FIAS préoccupés par le fait que beaucoup de pays participants avaient imposé des réserves à l'emploi de leurs soldats privant les commandants de la FIAS de la latitude voulue pour déployer les forces de la FIAS dans les secteurs où la menace est la plus grande. Cette question a fait l'objet de débats animés dans les cercles de l'OTAN durant l'été et l'automne.

L'affectation de contingents de soldats à des opérations de l'OTAN par les pays participants a toujours été subordonnée à des réserves — certaines explicites, mais beaucoup implicites. La plupart sont parfaitement raisonnables en pareilles circonstances. On a souvent reproché aux forces affectées aux travaux de reconstruction et de développement dans le nord de ne pas faire leur juste part parce qu'il est interdit de les déployer dans les provinces du sud où elles combattraient aux côtés des Britanniques, des Canadiens, des Hollandais et des Américains. C'est faire abstraction de deux considérations importantes. Premièrement, les parlements et gouvernements des pays concernés avaient accepté d'affecter leurs soldats à des tâches précises et certains ont eu la chance de se retrouver dans des zones où les combats étaient peu nombreux. Ces contingents ont été organisés et formés pour accomplir la tâche qui leur a été confiée — à savoir principalement diriger une équipe provinciale de reconstruction, ce qui mène à la seconde considération.

La plupart du temps, il est difficile de convertir rapidement en unités de combat des éléments axés sur la reconstruction et le développement. Ces soldats ne sont ni entraînés ni équipés pour participer à de sérieuses batailles. Ils risqueraient d'être un fardeau plus qu'autre chose s'ils étaient affectés dans le sud.

Le gouvernement canadien aussi a imposé des réserves à l'emploi du contingent des Forces canadiennes actuellement en Afghanistan. Il est par exemple interdit d'affecter ailleurs l'Équipe provinciale de reconstruction menée par le Canada sans l'aval de notre chaîne de commandement.

Il est vrai que les soldats canadiens ont payé un lourd tribut, mais nous ne devons pas nous laisser décourager par ces pertes. Plus de 10 000 soldats canadiens ont été déployés en Afghanistan depuis 2001. Avec 56 morts tragiques et plus de 205 blessés, nos soldats affichent un taux de pertes de 2 p. 100 environ. Le Comité sait que ces calculs peuvent sembler insensibles et froids, mais il est important de se faire une idée objective du prix payé.

Les Canadiens ne sont d'ailleurs pas les seuls à payer un prix. Certains des autres contingents ont été encore plus durement touchés. Si d'autres ont été moins éprouvés, il reste que beaucoup de nos alliés participent aux combats. Le tableau suivant fait le bilan des morts de soldats de la FIAS en Afghanistan jusqu'à présent.

**Décès de soldats de l'OTAN en Afghanistan par pays
(à l'adoption du rapport)**

Allemagne	21
Australie	1
Canada	57
Corée du Sud	1
Danemark	4
Espagne	21
États-Unis	399
Finlande	1
France	9
Italie	9
Norvège	1
OTAN	1
Pays-Bas	6
Portugal	1
République tchèque	1
Roumanie	4
Royaume-Uni	60
Suède	2
Total	599

Source : www.icasualties.org

CONCLUSION

Le présent rapport porte tout particulièrement sur la mission militaire du Canada en Afghanistan. Il montre que si les Forces canadiennes assument le leadership opérationnel de la campagne militaire dans le sud de l'Afghanistan et si elles font très bonne figure, la mission dans son ensemble se heurte encore à de nombreuses embûches. Bien que noble, cette mission est vraiment complexe. Il n'existe pas de solutions à court terme, ni de remèdes miracles. Les témoins entendus par le Comité sont unanimes à réclamer un engagement à long terme de la part de la communauté internationale pour les dix prochaines années peut-être — si ce n'est pour toute une génération.

Il est clair pour bon nombre d'observateurs que la mission militaire ne suffira pas à elle seule à résoudre le problème de l'Afghanistan. Donc, même s'il est entendu que les Forces canadiennes sont en Afghanistan pour défendre nos intérêts nationaux, elles sont aussi là-bas pour contribuer aux vastes efforts déployés par la communauté internationale pour aider les Afghans à reconstruire leur pays de manière qu'il ne devienne plus jamais un havre pour les terroristes. Notre mission militaire sert aussi à appuyer le travail de nos proches alliés et de nos autres nations amies au sein de l'ONU, de l'OTAN et du G-8.

Le Comité a constaté que la FOI-AFG est, de toutes missions canadiennes du genre, celle qui présente la plus grande efficacité au combat, la mieux entraînée, la mieux encadrée, la mieux équipée et la mieux soutenue. Elle représente l'un des trois « D » — en l'occurrence, la « défense » — de l'approche 3D adoptée par le gouvernement dans les situations complexes de conflit et d'après-conflit. Les deux autres éléments de cette approche sont la diplomatie et le développement. L'approche 3D s'inscrit elle-même dans la démarche pangouvernementale généralement privilégiée par le gouvernement pour gérer les situations de crise modernes.

Nous avons dégagé trois facteurs importants à prendre en considération au moment d'évaluer la mission. Premièrement, le Canada n'intervient pas unilatéralement en Afghanistan et ne peut tout simplement pas décider de son propre chef de « faire ceci » ou de « changer cela ». Deuxièmement, la mission en est une de renforcement des capacités, c'est-à-dire qu'elle vise à aider les Afghans à renforcer leur capacité de se prendre en mains. Nous avons aussi constaté, par ailleurs, qu'il ne sert à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes encore à les utiliser efficacement. Troisièmement, et c'est là sans doute l'élément le plus important, le Canada a pris position dans ce conflit. La mission n'a pas et n'a jamais rien eu de commun avec une mission de maintien de la paix.

Dans l'ensemble, la mission est exposée à des menaces de trois ordres. D'abord, la principale menace directe pour la sécurité nationale de l'Afghanistan et pour les troupes canadiennes réside dans la présence des talibans qui continuent à fomenter la rébellion contre le gouvernement afghan et utilisent des tactiques de guérilla contre la FOI-AFG, notamment des attentats-suicides, des engins explosifs improvisés et des embuscades à la mitrailleuse et au fusil lance-grenades. La deuxième menace réside dans le climat malsain créé par l'effet conjugué de la corruption, du commerce illégal de la drogue et de l'influence constante exercée par les seigneurs de la guerre à l'extérieur de Kaboul. Quant à la troisième forme de menace, elle est plus près de nous. Elle réside dans notre propre impatience devant la lenteur des progrès accomplis en Afghanistan.

Le rapport reconnaît qu'il reste de nombreux défis de taille à surmonter. Ainsi, le travail d'information du gouvernement canadien et des médias pour renseigner la population canadienne en général et les parlementaires sur la mission militaire du Canada en Afghanistan a grandement laissé à désirer. Le gouvernement aurait pu faire davantage et les médias auraient pu être beaucoup plus nuancés dans leurs reportages.

À nos yeux, la mission militaire n'est pas aussi déséquilibrée que certains le prétendent. L'équilibre se mesure beaucoup mieux en fonction des *résultats*. Si l'on se fie aux travaux de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar pilotée par le Canada et de l'équipe consultative stratégique-Afghanistan déployée au sein des ministères du gouvernement afghan à Kaboul, la mission militaire a toujours eu un degré d'équilibre qui échappe à la plupart des Canadiens.

Le Canada pourrait faire plus pour instruire l'Armée nationale afghane, puisque la mise en place d'une Armée nationale afghane compétente, efficace et capable de protéger le pays constitue, en quelque sorte, une « stratégie de sortie » ou une condition préalable essentielle au retrait des troupes étrangères de l'Afghanistan.

Les soldats canadiens blessés au champ de bataille sont pris en charge par un système médical de calibre international qui fonctionne grâce au soutien des troupes multinationales et alliées, depuis le champ de bataille jusqu'au Canada. La capacité des Forces canadiennes de diagnostiquer et de traiter les traumatismes psychiques a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie et les soins offerts aux soldats victimes de stress opérationnel à la suite de leur séjour en Afghanistan font l'objet d'une attention considérable. Il y aurait toutefois lieu de faire davantage pour atténuer les répercussions psychologiques sur les familles des militaires.

Les soldats canadiens en poste en Afghanistan disposent de certaines des meilleures pièces d'équipement au monde et, ce qui est sans doute plus important encore, l'amélioration du processus d'acquisition de matériel de défense a grandement accéléré la livraison de nouveau matériel opérationnel important. L'un des besoins qui reste encore à combler est l'acquisition d'hélicoptères de transport moyen-lourd afin de faciliter et d'accélérer le déploiement tactique de troupes de combat et de réduire la nécessité de recourir à des convois routiers, qui sont davantage à la merci des embuscades et des

attentats au moyen d'engins explosifs improvisés. Nous encourageons le gouvernement à accélérer la livraison de ces appareils.

Le Comité estime nécessaire que les ressources destinées au développement et à la reconstruction soient acheminées plus rapidement par l'ACDI, après la fin des opérations de combat qui déplacent des civils innocents. Nous insistons aussi sur la nécessité d'accorder plus d'attention au traitement et au transfert des détenus afghans. Enfin, nous demeurons préoccupés par les répercussions des décès accidentels d'Afghans innocents qui surviennent dans le cadre des opérations militaires menées par la FIAS.

En bout de ligne, après avoir entendu une multitude de points de vues de la part d'une multitude de témoins, nous en arrivons à la conclusion que la mission militaire complexe et noble que mène actuellement le Canada en Afghanistan est loin d'être terminée. Nous savons aussi que la reconstruction de l'Afghanistan ne sera pas terminée au terme de notre mandat militaire en février 2009. La question est donc de savoir si, au moment où l'échéance tombera, nous resterons sur place pour finir le travail ou si nous rentrerons au bercail.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution de fonds à des fins de reconstruction et de développement par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins de la mission, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

RECOMMANDATION 2

Il est essentiel que l'attribution sur le terrain des fonds destinés à la reconstruction et au développement se fasse rapidement non seulement en Afghanistan, mais aussi dans le cadre de toutes les opérations internationales du Canada. Par conséquent, le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution des fonds à des fins de reconstruction et de développement dans le cadre de toutes les opérations internationales afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins des missions, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

RECOMMANDATION 3

Les décaissements de fonds destinés à la reconstruction et au développement sont comptabilisés dans les rapports ministériels sur le rendement et les ministres responsables peuvent être invités à comparaître devant des comités parlementaires pour rendre compte de ces dépenses, mais le Comité estime qu'il faudrait soumettre les fonds destinés au développement international à une vérification afin de s'assurer que le financement des projets est transparent, efficace et efficient et instaurer des mesures de reddition de comptes concernant les dépenses et l'avancement de projets.

RECOMMANDATION 4

Le gouvernement devrait sans tarder tenir un débat sur la mission canadienne en Afghanistan pour présenter aux Canadiens des informations exactes et à jour sur le but de cette mission, son état d'avancement et le rôle que le Canada y joue et pour orienter ses décisions concernant l'échéance de février 2009.

RECOMMANDATION 5

Le ministère de la Défense nationale devrait examiner la nécessité d'un programme de décompression souple destiné aux soldats qui rentrent au pays pour un congé à la mi-temps de leur période de service.

RECOMMANDATION 6

Le gouvernement devrait reconnaître le travail essentiel accompli par le réseau de soutien social aux victimes de stress opérationnel et appuyer ce réseau en lui affectant des fonds suffisants et d'autres ressources pour qu'il puisse continuer de répondre aux besoins des militaires de retour d'Afghanistan et de leurs familles, car la demande de services augmente.

RECOMMANDATION 7

Le gouvernement devrait activement encourager d'autres entrepreneurs canadiens qualifiés à offrir leurs services aux missions canadiennes à l'étranger.

RECOMMANDATION 8

Compte tenu de sa responsabilité morale, le gouvernement fédéral devrait vivement encourager les gouvernements des provinces et des territoires à fournir les ressources nécessaires pour offrir aux familles de militaires le soutien en santé mentale dont elles ont besoin.

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement devrait accélérer la livraison des hélicoptères de transport moyen à lourd devant faciliter les opérations de combat des Forces canadiennes en Afghanistan et faire en sorte que les hélicoptères en question soient efficaces pour des opérations menées tant au Canada qu'à l'étranger.

RECOMMANDATION 10

Le gouvernement devrait rééquilibrer les volets diplomatie, développement et défense de la mission canadienne en Afghanistan, afin de mettre l'accent sur la diplomatie et le développement.

RECOMMANDATION 11

Le gouvernement devrait tenir des séances d'information publique télévisées, à intervalles réguliers, pour fournir aux Canadiens des informations exactes sur l'état, les activités et les résultats de la mission en Afghanistan.

RECOMMANDATION 12

Le ministre de la Défense nationale devrait comparaître au moins quatre fois par année devant le Comité permanent de la défense nationale pour faire le point, devant les caméras de télévision, sur l'état, les activités et les résultats de toutes les missions opérationnelles courantes des Forces canadiennes.

RECOMMANDATION 13

Les mois où le Comité ne se déplace pas et où le Ministre ne comparaît pas devant lui, un officier supérieur des Forces canadiennes devrait continuer de comparaître devant le Comité pour l'informer du statut, des activités et des résultats de toutes les missions opérationnelles des Forces canadiennes depuis le dernier rapport et sur les perspectives du mois suivant.

RECOMMANDATION 14

Pour le reste de la mission courante des Forces canadiennes en Afghanistan, et pour toute mission similaire dans l'avenir, le Comité permanent de la défense nationale devrait se rendre chaque année au quartier général de l'OTAN à Bruxelles, afin d'y recevoir des exposés détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan, et rencontrer le Conseil de l'Atlantique Nord pour discuter de la coordination multilatérale des stratégies et d'autres questions d'intérêt mutuel.

RECOMMANDATION 15

Le Comité devrait aussi se rendre chaque année au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), qui supervise toutes les opérations de l'OTAN, ou encore au Quartier général du Commandement de la force interarmées (CFI) à Brunssum, qui veille aux opérations de la FIAS, ou au deux endroits, afin d'y recevoir des exposés stratégiques et opérationnels détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan. S'il n'est pas possible de se rendre sur place, le Comité devrait envisager d'autres moyens de communication, telles les vidéoconférences, ou inviter des représentants du SHAPE ou du CFI à venir le rencontrer.

RECOMMANDATION 16

Le Comité permanent de la défense nationale devrait rendre visite aux Forces canadiennes en Afghanistan au moins une fois l'an, lorsque les circonstances le permettent, afin de savoir où en est la mission et de constater les progrès qui ont été accomplis.

RECOMMANDATION 17

Lorsque le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes se rend visiter des missions internationales des Forces canadiennes, le MDN devrait lui fournir tout le soutien nécessaire afin que le Comité au complet, accompagné du personnel nécessaire, puisse effectuer tous ses déplacements et accomplir son travail.

RECOMMANDATION 18

Le gouvernement du Canada devrait tenter de convaincre l'OTAN de conclure une entente générale avec le gouvernement afghan afin

d'assurer une uniformité de traitement des détenus et, dans l'intervalle, voir à ce que, dans toutes les opérations mixtes menées par les militaires canadiens et les forces militaires ou policières afghanes, tous les détenus capturés par les Forces canadiennes soient traités conformément aux ententes conclues le 18 décembre 2005 et le 3 mai 2007 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamiste d'Afghanistan dans l'esprit de la Convention de Genève et de la Convention contre la torture.

RECOMMANDATION 19

Le gouvernement devrait accroître la contribution des Forces canadiennes à l'instruction de l'Armée nationale afghane afin de pouvoir offrir, à mesure que l'Armée nationale afghane prendra de l'expansion et de l'expérience, un niveau plus poussé d'instruction aux nouveaux *kandaks* avant qu'ils ne soient affectés à des opérations réelles.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et Individus	Date	Réunion
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>L'hon. Gordon O'Connor, ministre de la défense nationale</p> <p>Cam Dan Murphy, directeur de l'état-major - État-major interarmées stratégique</p> <p>Vincent Rigby, sous-ministre adjoint par intérim (politiques)</p>	2006/05/30	3
<p>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</p> <p>L'hon. Peter MacKay, ministre des affaires étrangères</p> <p>James Fox, directeur général, Direction générale de l'Asie du Sud et du Sud-Est</p> <p>Wendy Gilmour, directeur adjoint, Biélarus, Caucase, Asie centrale, Moldovie, Ukraine (REE)</p>	2006/06/06	4
<p>Conseil canadien pour la coopération internationale</p> <p>Gerry Barr, président-directeur général</p> <p>Erin Simpson, agente de programme (questions de paix et de conflits), Questions de paix, sécurité et développement</p>	2006/06/08	5
<p>CARE Canada</p> <p>Kevin McCort, vice-président directeur, Opérations</p>	2006/06/08	5
<p>Institut Polaris</p> <p>Steven Staples, directeur, Programme de sûreté</p>	2006/06/08	5
<p>Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix</p> <p>Marc André Boivin, coordonnateur</p>	2006/06/13	6
<p>Université du Québec à Montréal</p> <p>Justin Massie, chercheur associé, Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes</p>	2006/06/13	6
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>Mgén Stuart Beare, commandant, Système de doctrine et de l'instruction de la Force terrestre</p>	2006/06/20	8
<p>Conférence des associations de la défense</p> <p>Lgén (rt.) Richard Evraire, président du conseil</p> <p>Col (rt.) Brian MacDonald, analyste principal de défense</p>	2006/09/20	10

Organismes et Individus	Date	Réunion
Collège militaire royal du Canada Sean Maloney, professeur agrégé d' histoire	2006/09/20	10
Université de Calgary David Bercuson, directeur, Centre for Military and Strategic Studies	2006/09/25	12
Université Queen's Douglas Bland, titulaire, Chaire d'études en gestion de la défense, École des études politiques	2006/09/25	12
À titre individuel Lgén (rt.) Michael Jeffery, ancien chef d'état-major de l'armée de terre (2000-2003)	2006/09/27	13
Ministère de la Défense nationale Mgén Daniel Benjamin, commandant, Commandement du soutien opérationnel du Canada Col Jocelyn Cousineau, Soutien opérationnel J5	2006/10/04	14
Ministère de la Défense Nationale L'hon. Gordon O'Connor, ministre de la défense nationale Gén R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense Ward Elcock, sous-ministre	2006/10/18	16
Ministère de la Défense nationale Col M.D. Capstick, ancien commandant, Équipe consultative stratégique - Afghanistan	2006/10/23	17
The Senlis Council Norine MacDonald, présidente et fondatrice Emmanuel Reinert, directeur général	2006/10/25	18
Ministère de la Défense Nationale Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major interarmées stratégique	2006/10/30	19
Ambassade du Royaume des Pays-Bas Son Excellence Karel P. M. de Beer, ambassadeur	2006/11/06	21
Ambassade de la République de Roumanie Son Excellence Elena Sava Stefoi, ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire	2006/11/06	21

Organismes et Individus	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale Lgén J.C.M. Gauthier, commandant, Commandement de la Force expéditionnaire du Canada	2006/11/08	22
Ministère de la Défense nationale Lgén A. B. Leslie, chef d'état-major de l'armée de terre Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major interarmées stratégique	2006/11/20	23
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international L'hon. Peter MacKay, ministre des affaires étrangères Randolph Mank, directeur général, Direction générale de l'Asie méridionale et du Pacifique	2006/11/22	24
Ministère de la Défense nationale Vam D. Robertson, chef d'état-major de la force maritime Lgén J. S. Lucas, chef d'état-major de la force aérienne	2006/11/22	24
Haut-commissariat pour l'Australie Son Excellence William Fisher, haut-commissaire Lieutenant-colonel Lyndon Anderson, attaché militaire	2006/11/27	25
Ministère de la Défense nationale Cmdre M. F. Kavanagh, commandant du groupe des services de santé des forces canadiennes et directrice générale-services de santé Bgén Hilary Jaeger, médecin-chef des forces canadiennes	2006/11/27	25
Ministère de la Défense Nationale Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major interarmées stratégique	2006/12/04	26
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Colleen Swords, sous-ministre adjoint, Secteur de la sécurité internationale et directeur politique Sabine Nölke, directrice adjointe, Section du droit onusien, des droits de la personne et du droit humanitaire, Direction générale des affaires juridiques	2006/12/11	28
Ministère de la Défense nationale Vincent Rigby, sous-ministre adjoint par intérim (politiques) Col G. Herfst, juge-avocat général adjoint – opérations	2006/12/11	28

Organismes et Individus	Date	Réunion
Amnistie internationale Canada Alex Neve, secrétaire général, Section anglophone	2006/12/11	28
Université de la Colombie-Britannique Michael Byers, professeur et chaire de recherche du Canada (niveau 1) en politique et en droit internationaux	2006/12/11	28
Ministère de la Coopération Internationale L'hon. Josée Verner, ministre de la coopération internationale	2006/12/12	29
Agence canadienne de développement international Robert Greenhill, président Philip Baker, directeur général, Direction de l'Afghanistan	2006/12/12	29
Afghan Women's Organization Adeena Niazi, directrice	2007/01/30	31
Droits et démocratie Ariane Brunet, coordinatrice, Droits des femmes	2007/01/30	31
Open Society Institute Rina Amiri, conseillère principale pour les questions touchant l'Afghanistan et la région	2007/01/30	31
Nations Unies Christopher Alexander, représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour l'Afghanistan	2007/02/27	39
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord James Appathurai, porte-parole Secrétariat international de l'OTAN	2007/02/27	39
Ministère de la Défense Nationale Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major interarmées stratégique	2007/03/22	42
Ministère de la Défense Nationale Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major interarmées stratégique	2007/04/24	47
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord Gén Raymond R. Henault, président, Comité militaire Lcol Anthony White, officier des services d'information auprès du président, Comité militaire	2007/05/31	56

Organismes et Individus	Date	Réunion
Ministère de la Défense Nationale Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major interarmées stratégique	2007/05/31	56
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international L'hon. Peter MacKay, ministre des affaires étrangères	2007/06/06	58
Ministère de la sécurité publique Hon. Stockwell Day, ministre de la sécurité publique	2007/06/06	58
Ministère de la Défense nationale L'hon. Gordon O'Connor, ministre de la défense nationale	2007/06/06	58
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Hon. Helena Guergis, secrétaire d'état (Affaires étrangères et commerce internationale)	2007/06/06	58

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Afghan Women's Organization

Ministère de l'Intérieure (Afghanistan)

The Senlis Council

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (séances n^{os} 3, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 39, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 et 59) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Rick Casson, député

Rapport Supplémentaire (Addendum)

En vertu de l'article 108(1)a) du Règlement nous joignons ce bref énoncé complémentaire.

Les membres du Parti Libéral du Canada du comité endossent l'ensemble des recommandations du présent rapport du Comité Permanent de la Défense Nationale. Nous croyons cependant qu'il est important d'apporter certaines clarifications et de réitérer certaines de nos positions en addendum de ce dit rapport sur l'évaluation de nos Forces Canadiennes en Afghanistan et sur autres questions connexes relatives à la Mission Internationale en Afghanistan.

Nous vous présentons donc ce rapport supplémentaire.

Vous remarquerez certaines disparités voire même des contradictions entre le texte du rapport et ses recommandations. Nous croyons que les témoignages ne doivent pas constitués en soi la seule source de références de ce rapport. Les recommandations peuvent également refléter le fruit d'intenses discussions, de réflexions et d'expertises provenant de consultations complémentaires. Nous avons certaines difficultés avec certaines affirmations dans le texte du rapport. Certains « absolus » et/ou superlatifs pour définir une situation (ou lui apporter une certaine teinte) peut porter à confusion et lui donner une saveur trop partisane ou trop « gouvernementale ». Nous préférons apporter certains éclaircissements, compte tenu que les recommandations ont pu corriger le tir. Nous nous réservons le droit cependant d'y rajouter notre grain de sel et notre propre interprétation.

Il est aussi important de mentionner qu'il n'y a pas d'approche manichéenne dans l'interprétation de la mission. Nous réfutons l'interprétation « simpliste » tout au long du présent rapport. Malgré la complexité de la mission, on peut être en accord ou en désaccord pour les bonnes raisons. La vérité n'est pas l'apanage d'une seule voie. Nous comprenons que nous pouvons supporter cette mission et nos troupes tout en étant critique de la gouvernance et de la gestion gouvernementale de cette dernière. Nous croyons également qu'il est inadéquat de donner l'impression que la population Canadienne voudrait un retrait immédiat ou à une date précise (février 2009) parce que nous ne voudrions prendre nos responsabilités. Certains bémols sont nécessaires, à notre avis.

Pour le reste nous endossons l'esprit du texte, ses orientations et ses recommandations.

Le Présent Rapport Complémentaire du Parti Libéral du Canada comporte 5 axes :

- 1) **Le respect des engagements de la mission de combat dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en Février 2009** : Interprétation, stratégie de rotation et rôle des parlementaires dans le processus décisionnel.
- 2) **L'importance d'une politique des 3-D équilibrée (Défense, Développement et Diplomatie)** : Déséquilibre et « syndrome du menu à la carte », l'éradication de la culture du pavot (opium), évaluation du processus décisionnel de l'Équipe Consultative Stratégique-Afghanistan (ECS-A),
- 3) **La politique d'acquisition des équipements militaires (« procurement »)** : Interprétation, la question des Chars d'assaut
- 4) **La question des détenus Afghans et le respect de la Convention de Genève**
- 5) **Le rôle des médias dans la Mission Internationale en Afghanistan**

1) Le respect des engagements de la mission de combat dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en Février 2009

Il est toujours bon de se rappeler que la présente mission Afghane est le fruit de l'intervention de la Communauté internationale. Comme pays allié de l'OTAN, le Canada joue un rôle de premier plan. Nous sommes en Afghanistan depuis le début. Nous devons être fiers de ce que nous avons accompli jusqu'à présent. Nous croyons que le Canada a raison de participer pleinement à cette mission. Comme il s'agit d'une mission de l'OTAN, il est normal qu'il y ait rotation. Nous devons respecter nos engagements internationaux mais nous pouvons envisager sans aucun problème, ni honte, de voir un autre pays membre prendre notre place. C'est dans l'ordre des choses. Le Parti Libéral du Canada croit que le Canada devra mettre fin à sa mission de combat dans le sud de l'Afghanistan en Février 2009. Nous pourrons toujours jouer un rôle dans les Équipes de Reconstruction Provinciales et dans le monitoring mais nous croyons qu'un autre pays de l'OTAN doit assumer le rôle que nous jouons actuellement. Le Canada sera par ailleurs, toujours actif en matière de Développement et sur le plan Diplomatique.

Le 17 avril 2007, dans le cadre d'une journée d'opposition officielle, nous présentions la motion suivante qui reflète bien notre point de vue sur le prolongement ou le non-prolongement de la mission de combat de nos troupes Canadiennes en Afghanistan :

(1) whereas all Members of this House, whatever their disagreements may be about the mission in Afghanistan, support the courageous men and women of the Canadian Forces;

(2) whereas in May 2006, the government extended Canada's military commitment in Southern Afghanistan to February 2009;

(3) whereas it is incumbent upon Canada to provide adequate notice to the other members of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) of our intentions beyond that date;

(4) whereas by February 2009, Canada's military mission in Southern Afghanistan will represent one of the largest and longest military commitments in Canadian history; and

(5) whereas Canada's commitment to the reconstruction and security of Afghanistan is not limited to our combat operations in Southern Afghanistan;

this House call upon the government to confirm that Canada's existing military deployment in Afghanistan will continue until February 2009, at which time Canadian combat operations in Southern Afghanistan will conclude; and call upon the government to notify NATO of this decision immediately.

(1) attendu que tous les députés de la Chambre, peu importe les désaccords qu'ils peuvent avoir au sujet de la mission en Afghanistan, appuient les hommes et femmes qui servent avec courage dans les Forces canadiennes;

(2) attendu qu'en mai 2006 le gouvernement a prolongé l'engagement militaire du Canada dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en février 2009;

(3) attendu qu'il incombe au Canada d'aviser de façon adéquate les autres membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de nos intentions au-delà de cette date;

(4) attendu que, d'ici février 2009, la mission militaire canadienne dans le Sud de l'Afghanistan représentera un des engagements militaires les plus importants et les plus longs de l'histoire du Canada;

(5) attendu que l'engagement du Canada à l'égard de la reconstruction et de la sécurité de l'Afghanistan ne se limite pas à nos opérations de combat dans le Sud de l'Afghanistan;

la Chambre demande au gouvernement de confirmer que le déploiement militaire actuel du Canada en Afghanistan se poursuivra jusqu'en février 2009, date à laquelle les opérations canadiennes de combat dans le Sud de l'Afghanistan prendront fin; et demande au gouvernement d'aviser immédiatement l'OTAN de cette décision.

La présente motion indique également l'importance d'aviser immédiatement l'OTAN de nos intentions et de se préparer en conséquence. Le Général Raymond Hénault, président du Comité Militaire de l'OTAN nous rappelait que ce genre de scénario était dans l'ordre des choses et qu'il était normal de voir des pays travailler en rotation dans ce type de mission. (Propos tenus lors d'un point de presse après son témoignage devant le comité permanent de la Défense Nationale du 31 mai 2007)

Il est inexact de prétendre que de procéder à une rotation en février 2009 équivaut à un abandon quelconque. Nous continuerons de contribuer autrement. Il est important d'avoir un débat ouvert et démocratique sur les enjeux et les conséquences sans culpabiliser qui que se soit. Il est également impératif que nous saisissons les autorités pour que dès maintenant nous mettions en place un plan d'action permettant de prévenir des problèmes de transition de dernière minute. La transparence et la clarté sont de mises dans tous les aspects du processus. A l'instar des Néerlandais, nous croyons qu'il est nécessaire d'amorcer dès maintenant un débat au Parlement sur une décision finale quant au prolongement ou non de notre mission de combat. Finalement, nous croyons comme plusieurs que le manque de cohésion entre les pays de l'OTAN (notamment en ce qui a trait aux différents rôles joués sur le terrain) et l'apport inégal des différents pays alliés sont une source de préoccupation pour nous. Nous devons faire davantage pression sur l'OTAN en ce sens.

2) L'importance d'une politique des 3-D équilibrée (Défense, Développement et Diplomatie)

L'objectif principal du Canada à Kandahar est de gagner la confiance et l'estime des Afghans. Nous devons garder cela à l'esprit lorsque nous préparons notre mission des deux prochaines années.

Il ne faut pas croire que l'intervention militaire visant à rétablir la sécurité doit précéder la reconstruction et le développement économique dans la province de Kandahar. Il ne faut pas croire non plus que des initiatives en faveur du développement doivent attendre la pacification complète de la région. Certes, le travail de reconstruction ne peut pas se faire sans la protection de l'armée, mais il ne sera pas possible si l'on attend que la situation soit totalement stabilisée avant de commencer. Au contraire, la reconstruction favorise le retour à la sécurité. Les habitants de cette région instable seront plus susceptibles d'arrêter de soutenir les insurgés s'ils voient leurs conditions de vie s'améliorer notablement.

Nos soldats ont raison de penser qu'afin que la population se sente en sécurité, ils doivent établir une relation de confiance avec elle. C'est pourquoi nous devons équilibrer, davantage que nous ne le faisons aujourd'hui, les volets militaires, diplomatiques et économiques de notre mission à Kandahar. Actuellement, les dépenses totales de la coalition en faveur des opérations militaires en Afghanistan dépassent de 900 % les dépenses consacrées au développement et à la reconstruction, et seulement 20 % de l'aide au développement envoyée par le Canada en Afghanistan sont destinés à la province de Kandahar. Il faut corriger ce déséquilibre.

Il faut que la population locale puisse associer notre armée et notre pays aux efforts de reconstruction. Il faut que les Afghans puissent voir de nouvelles écoles, de nouveaux hôpitaux, de nouveaux édifices gouvernementaux, et non des chars d'assaut.

Cependant, dans nos efforts pour concilier l'aide militaire, l'aide humanitaire et les efforts diplomatiques à Kandahar, il y a une erreur à ne pas faire : il ne faut pas encourager les gens sur place à croire que la lutte contre les Talibans, la protection des villages, la construction d'écoles et la réparation des routes sont l'entière responsabilité des étrangers. Ce qu'il faut faire, c'est confier le plus de responsabilités possibles aux militaires, aux policiers et aux élus afghans. Le Canada devrait offrir beaucoup plus de formation et de soutien à l'Armée Nationale Afghane (ANA) et à la police afghane. Il ne faut jamais oublier que la première mesure de la réussite d'une intervention internationale en Afghanistan est de savoir si oui ou non elle contribue à l'établissement d'un gouvernement stable et fonctionnel.

Notre objectif doit être d'améliorer la sécurité, la qualité de vie et l'autonomie du peuple afghan. Nous sommes en désaccord avec l'interprétation du texte du rapport voulant que l'approche actuelle des 3-D du gouvernement Canadien ne soit pas si déséquilibrée; la recommandation 10 du rapport vient cependant rectifier le tir.

La culture du Pavot :

L'Afghanistan ne sera pas un pays stable et fonctionnel tant que plus de la moitié de son économie dépendra du trafic de stupéfiants. Le Canada devrait tirer avantage des deux prochaines années de sa mission pour faire d'importants progrès sur ce front. Les revenus illicites générés par la culture du pavot financent en partie les Talibans, mais aussi les criminels de droit commun. Pour améliorer la sécurité en Afghanistan, il faut trouver une stratégie efficace pour combattre ce fléau. Les initiatives prises jusqu'à présent par plusieurs de nos alliés, et qui consistent à détruire les cultures, ne donnent pas de résultats. Elles ne font que pousser à la hausse le prix de l'opium et encourager d'autant plus la culture du pavot dans d'autres régions. Ainsi, l'effet principal de ces actions de destruction sur la sécurité est négatif, puisqu'elles engendrent chez les

agriculteurs afghans une hostilité à l'encontre des autorités afghanes et des étrangers qui détruisent leur principale source de revenus et conséquemment les forcent à se retourner et appuyer les Talibans. Nous devons par conséquent, trouver de meilleures solutions.

Nous proposons deux stratégies que l'OTAN et la communauté internationale devraient étudier avec attention. Tout d'abord, mettre en place des contrôles de la culture du pavot qui ne pénalisent pas les agriculteurs locaux par la destruction de leurs cultures. Ces contrôles viseraient seulement la transformation du pavot dans les laboratoires, et les réseaux de transport de la marchandise. On peut aussi envisager d'acheter les récoltes dans certaines régions, et certainement d'encourager des cultures de remplacement grâce à des prêts accordés aux agriculteurs, ou encore de mettre en place une infrastructure commerciale pour leurs produits, avec des prix garantis par une agence publique.

Ensuite, sur le long terme, nous proposons que le Canada contribue financièrement au dernier projet pilote du *Senlis Council*, qui cherche à reconverter la culture du pavot à des fins médicinales. Cette idée novatrice prévoit de transformer le pavot en morphine ou en codéine dans les villages où il est cultivé, afin de vendre ces substances médicinales légalement sur le marché international. Une culture légale telle que celle-là garantirait que les recettes des ventes de médicaments restent dans les villages et offrirait aux agriculteurs une alternative lucrative et véritable au trafic d'héroïne.

Étant conscient que ce dossier ne faisait pas partie en soit du mandat du présent rapport, nous constatons également qu'il est cependant incontournable et est une condition intrinsèque dans la réussite même de la mission afghane.

Évaluation du processus décisionnel de l'Équipe Consultative Stratégique-Afghanistan (ECS-A)

Nous croyons que le Ministère des Affaires Étrangères devrait se pencher davantage sur la question de gouvernance. Nous devrions étudier davantage le rôle de l'ECS-A qui relève uniquement du commandement militaire et voir les possibilités de faire travailler cette équipe sous les Affaires Étrangères. Nous saluons l'initiative de ce groupe mais nous croyons que pour des fins d'équilibre des 3-D, la gouvernance et la mise en place d'une structure d'État ne devrait pas relever des militaires. Ils peuvent cependant contribuer dans certains secteurs en collaboration avec l'ACDI et les Affaires Étrangères.

Nous devrions réévaluer le processus décisionnel de ce groupe dans une approche canadienne globale.

3) La politique d'acquisition des équipements militaires (procurement)

Le Comité Permanent de la Défense Nationale produira incessamment un rapport sur la politique d'achat des équipements militaires. Nous aurons des propositions concrètes à offrir aux Canadiens. Nous croyons que les Forces doivent avoir l'équipement nécessaire pour les fins des missions (c'est le cas actuellement pour l'Afghanistan). Nous devons cependant nous assurer que les contribuables en ont pour leur argent. L'équilibre entre les besoins des Forces, les capacités financières et les retombées économiques canadiennes est fondamentale.

Nous devons nous assurer qu'un vrai processus transparent, compétitif et efficace basé sur des critères vérifiés et vérifiables soit mis en place pour combler les besoins. Nous ne partageons pas les propos plus qu'optimistes du rapport sur le processus actuel et sur certains achats actuels. Nous devons nous rappeler que la plupart des achats ont été faits sur le dos de la mission Afghane. On se rend compte aujourd'hui que nous ne pourrons les utiliser pour cette fin. Nous aurons l'occasion de donner nos recommandations dans le prochain rapport sur les acquisitions militaires.

Nous acceptons le concept « d'état d'Urgence » dans les achats. Il s'agit cependant de mesures exceptionnelles et de dernier ressort. C'est un dossier que nous suivons de très près. Entretemps, nous exhortons le gouvernement de subvenir aux besoins immédiats des troupes et de la Mission Canadienne en général.

Nous sommes cependant très critiques de l'achat (à notre avis inutile) des chars d'assaut comme arme offensive. Plusieurs experts militaires comme civils ne s'entendent pas sur la pertinence de l'achat (y compris notre propre chef d'État-major) et la pertinence d'utilisation. Il y a finalement un problème d'approche, voire une perception « d'envahisseur » lorsque nous utilisons ces appareils. (Les Afghans ont frais en mémoire le passage des Soviétiques)

4) L'Affaire des détenus Afghans et le respect de la Convention de Genève

Les événements des derniers mois nous démontrent à quel point, le respect des conventions internationales, notamment celle de la Convention de Genève est tout aussi important que la mission Afghane elle-même. Force nous est de constater que sans la vigilance de certains organismes, intellectuels, journalistes et la pression constante des partis d'opposition, cette situation inacceptable serait inconnue du public canadien. Les cafouillages et louvoiements constants du présent Gouvernement et du ministre de la Défense notamment ont créé une confusion et un malaise dans ce dossier.

Il est important de clarifier et d'expliquer la nature même de la deuxième entente sur le transfert des prisonniers entre les gouvernements Canadien et Afghan. Il est surtout pertinent de rappeler les faits entourant la provenance de cette dernière. Nous privilégions une entente cadre entre l'OTAN et le gouvernement Afghan. A défaut d'une telle entente nous devons nous assurer qu'un suivi rigoureux par les autorités Canadiennes puisse se faire également à la suite de transfert de prisonniers par les troupes canadiennes pour que soit respecté la Convention de Genève en tout point. Nous souhaitons également que lumière soit faite sur les allégations de tortures dans les prisons Afghanes. Nous ne pouvons nous contenter que d'une promesse d'enquête et d'une vigilance accrue.

Finalement, Il est aussi important de s'assurer que l'application des ententes actuelles couvre l'ensemble des opérations où nos troupes canadiennes participent. (À tous les niveaux). Nous sommes inquiets d'une possibilité de vide juridique quant à l'interprétation de l'application des ententes lors d'opérations cinétiques dite « conjointes ». Nous croyons qu'il existe deux sortes de processus qui permettraient de passer outre l'application des ententes Canado-Afghane sur le transfert des prisonniers. Lors d'opération menée par l'Armée Nationale Afghane (ANA) par exemple, les troupes Canadiennes pourraient tout de go remettre immédiatement (sur le champ) les personnes arrêtées. On ne parle pas ici de transfert mais de « passer la main » (hand over).

L'interprétation du texte du rapport nous préoccupe dans ce dossier, mais la recommandation 18 sur les prisonniers Afghans et le respect des Conventions Internationales, de même que la recherche d'une entente globale entre l'OTAN et le gouvernement Afghan nous satisfait.

5) Le rôle des Médias dans la Mission Internationale en Afghanistan

Nous croyons qu'il est essentiel d'avoir une stratégie de communication ouverte et transparente pour aider les Canadiens et les Canadiennes à mieux suivre et comprendre l'évolution de la Mission Afghane. Cette stratégie doit être inclusive, systématique et surtout factuelle pour ne pas tomber dans la propagande.

Nous ne croyons pas nécessaire de pointer du doigt les médias dans la diffusion des reportages sur la mission afghane. Les médias sont le reflet de l'environnement qui se présente à eux. On ne peut dicter aux médias ce que nous voulons comme message. C'est aux autorités canadiennes notamment de donner les outils nécessaires pour qu'ils puissent faire leur travail. Ce sont des professionnels ne l'oublions pas. La balle est donc dans le camp du Gouvernement; à chacun ses responsabilités.

Rapport dissident du Bloc Québécois concernant la mission canadienne en Afghanistan

Auteurs du rapport

Robert Bouchard
et
Claude Bachand

13 juin 2007

Table des matières

	Page
Préambule	2
Les deux recommandations desquelles le Bloc Québécois tient à se distancer.	3
Première recommandation dissidente	3
Seconde recommandation dissidente	4
Les trois recommandations qui devraient compléter ce rapport	5
Première recommandation complémentaire	5
Deuxième recommandation complémentaire	6
Troisième recommandation complémentaire	7
Autres commentaires sur le texte du rapport	8-9

Rapport dissident

Préambule

Suite à l'audition de nombreux témoins par le Comité permanent de la défense, les membres du comité ont travaillé durant plusieurs mois à la présentation d'un imposant rapport portant sur la mission canadienne en Afghanistan. Bien qu'un effort louable et réel ait été fait pour en arriver à un rapport unanime, le Bloc Québécois ne peut cautionner deux recommandations du rapport. Nous croyons également que trois recommandations aurait dû s'y trouver, nous les présenterons brièvement. Enfin, nous profiterons pour souligner quelques incohérences du rapport.

Les deux recommandations desquelles le Bloc Québécois tient à se distancer.

Première recommandation dissidente :

La première recommandation que nous ne pouvons appuyer est la 8^e recommandation du rapport qui se lit comme suit :

Recommandation 8

Le gouvernement fédéral, conscient de sa responsabilité morale, devrait encourager les gouvernements provinciaux et territoriaux, à affecter les ressources nécessaires pour offrir aux familles de militaires le soutien en santé mentale dont elles ont besoin.
(Page 139 du rapport)

À l'heure actuelle, La santé des militaires canadiens est à la charge du gouvernement fédéral, mais il n'en va pas de même de la santé de leurs familles qui est à la charge du Québec et des provinces. Comme les opérations de combat en Afghanistan créent un stress psychologique sur les familles des militaires, le nombre de problèmes liés à la santé mentale augmente dans les hôpitaux provinciaux situés près des bases militaires, faisant ainsi exploser le temps d'attente tant pour les familles de militaires que pour les autres.

Comme ces nouveaux cas de santé mentale sont des externalités négatives créées par les activités militaires du gouvernement fédéral, il nous semble normal que ce soit ce dernier qui assume les coûts des demandes légitimes de soins en santé mentale faites par les familles des militaires. Une telle reconnaissance aurait comme effet direct de permettre d'offrir les services adéquats tant aux familles de militaires qu'aux autres familles.

Recommandation dissidente proposée par le BQ

Que le gouvernement fédéral finance en totalité, les soins administrés par le Québec et les provinces, destinés aux membres des familles de militaires souffrant de problèmes de santé mentale liés aux opérations militaires.

Seconde recommandation dissidente :

La seconde recommandation que nous ne pouvons appuyer est la 9^e recommandation du rapport qui se lit comme suit :

Recommandation 9

Le gouvernement devrait accélérer ses efforts pour livrer les hélicoptères de transport moyen à lourd devant faciliter les opérations de combat des Forces canadiennes en Afghanistan et faire en sorte que les hélicoptères en question soient efficaces pour des opérations menées tant au Canada qu'à l'étranger.
(Pages 144 et 145 du rapport)

En effet, nous croyons que les parlementaires devraient d'abord connaître les grandes orientations du gouvernement en matière de défense et d'acquisition de matériel militaire à l'aide d'un plan d'ensemble. Nous ne croyons pas que des achats à la pièce soient très judicieux lorsque l'on parle de sommes aussi colossales que celles qui sont impliquées dans cet achat.

Ensuite, la question de la politique d'acquisition de matériel militaire devrait traiter dans une prochaine étude du comité permanent de la défense pour laquelle un rapport spécifique devrait être présenté à la chambre à la prochaine session.

Enfin, la prise de possession des hélicoptères de transport par le Canada ne se fera qu'à la fin du mandat canadien en Afghanistan, ainsi, il n'est pas possible d'invoquer l'urgence de la situation puisque ces aéronefs ne serviront pas à cette mission.

Recommandations dissidentes proposées par le BQ

Que le gouvernement modernise sa politique de défense et qu'il soumette un plan de capacité militaire qui définira les grandes orientations en matière d'acquisition de matériel militaire afin que les parlementaires puissent juger les acquisitions militaires en vertu d'un plan et non pas d'annonces faites à la pièce.

Que tous les achats de matériel militaire de plus de 100 M\$ soient soumis, pour examen, au Comité de la Défense.

Les trois recommandations qui devraient compléter ce rapport

Première recommandation complémentaire

Le Bloc Québécois constate un retard dans la mise sur pied d'une police nationale afghane compétente et intègre. Pour le Bloc Québécois, la création d'une police professionnelle efficace est une absolue nécessité. La police doit être le moyen privilégié de combattre l'insécurité en Afghanistan, l'OTAN arrivant en complément. Or c'est à la situation contraire que nous assistons.

Nous nous réjouissons donc que le gouvernement ait annoncé, il y a peu, une aide à la formation de la police afghane.

Recommandation complémentaire

La formation de la police afghane

Il importe d'accroître la contribution courante du Canada à la formation de la police nationale afghane de manière que celle-ci soit en mesure d'assurer son rôle.

Deuxième recommandation complémentaire

Nous croyons que le Canada devrait convoquer une conférence internationale sur l'Afghanistan. S'il est vrai qu'il y a eu, il y a un peu plus d'un an, une conférence internationale à Londres, le contexte évolue rapidement et nous croyons qu'une autre conférence serait à propos.

La question de la culture du pavot devrait être abordée en priorité puisque la démonstration est maintenant faite que l'approche d'éradication systématique du pavot n'est pas la solution. Et que le trafic de drogue est lié de près à l'insurrection.

Le Canada pourrait aussi profiter de cette occasion pour proposer, à l'instar de ce qui s'est fait au Kosovo, la création d'un poste de Haut-représentant de l'ONU en Afghanistan.

Recommandation complémentaire

Conférence internationale :

Le Canada devrait convoquer une conférence internationale sur l'Afghanistan portant précisément sur l'urgence de rééquilibrer la mission. À cette occasion, le Canada proposerait de créer un poste de haut représentant de l'ONU en Afghanistan. Cette personne serait responsable de coordonner tant les efforts diplomatiques, militaires que de reconstruction. Il travaillerait à faciliter les relations entre les puissances étrangères impliquées en Afghanistan, les pays voisins et tous les niveaux de gouvernements afghans. De plus, le problème de l'éradication systématique des cultures de pavot, tel qu'administré actuellement, serait soulevé afin de débattre des alternatives envisageables à cette politique qui a déjà démontré ses limites.

Troisième recommandation complémentaire

Le sort réservé aux prisonniers est d'une importance capitale pour le Bloc Québécois. Voilà pourquoi le Bloc Québécois voit d'un bon œil la création de prisons cogérées par l'OTAN et les autorités afghanes. Cette solution permettrait au Canada de respecter les grandes conventions internationales dont il est signataire sans porter atteinte à la souveraineté de l'État afghan qui demeurerait responsable des ces centres.

Recommandation complémentaire

Prisons cogérées

Le gouvernement du Canada devrait entamer des discussions avec l'Otan pour évaluer la possibilité d'établir des prisons cogérées pour répondre aux besoins de tous les prisonniers, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, à la Troisième Convention de Genève et à d'autres instruments pertinents du droit international.

Autres commentaires sur le texte du rapport

Le texte principal sur lequel le comité a travaillé durant plusieurs mois n'a pratiquement pas été modifié et l'empressement avec lequel nous l'avons adopté avant l'été nous oblige à soulever quelques passages avec lesquels nous sommes en désaccord.

A) Comme le Canada supporte le gouvernement afghan et que le « rythme » de ce dernier est plutôt lent, il est normal que la reconstruction ne soit pas plus rapide.

« Les Canadiens ne sont pas là pour faire le travail à la place des Afghans, ils sont là pour les aider à renforcer leur capacité de se prendre en mains et ainsi donner un « visage afghan » aux efforts de développement et de reconstruction. Il coule de source alors que les progrès ne peuvent être plus rapides que le rythme auquel s'effectue le renforcement des capacités du pays – c'est-à-dire le « rythme afghan ». Il ne sert donc à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes à les utiliser efficacement. »

Pages 10-11

Positionnement politique

La recommandation 10 souligne l'importance de rééquilibrer la mission en Afghanistan en matière de reconstruction et de diplomatie. Ainsi, il n'est pas cohérent que ce rapport n'ait pas insisté sur les témoignages qui parlaient d'agir en ce sens.

B) L'opposition à cette guerre est attribuable à un mauvais travail de communication du gouvernement et des médias.

« (...) le travail d'information du gouvernement canadien et des médias pour renseigner la population canadienne en général et les parlementaires (...) a grandement laissé à désirer. » page 12

Positionnement politique

Bien qu'il soit juste d'affirmer que le gouvernement n'ait pas été à la hauteur en matière de communication avec les Canadiens et les Québécois, il n'est pas justifié d'accuser les médias d'avoir mal fait leur travail. Au contraire, il faudrait faire l'éloge du travail de rapporteur des journalistes sans lequel nous aurions été tenus dans l'ignorance totale par le gouvernement conservateur.

C) Le rééquilibrage de la mission ne doit pas se faire au détriment de la sécurité.

« Pratiquement toutes les personnes que nous avons rencontrées (...) conviennent de la nécessité d'accroître les efforts de développement, mais ils signalent que la sécurité l'emporte sur le développement et que tant qu'un niveau minimum de sécurité n'aura pas été établi, l'acheminement de l'aide au développement ne pourra être aussi fluide que voulu. Page 12

Positionnement politique

Il est vrai que le rééquilibrage de la mission ne doit pas se faire au détriment de la sécurité, mais la seule façon de vaincre l'insécurité c'est de persuader les Afghans que la paix est la meilleure de solution, et seule la reconstruction nous permettra de faire cette démonstration.

D) Les opposants à la mission ont un argumentaire simpliste.

« (...) les reproches formulés au sujet du déséquilibre de la mission reposent habituellement sur des hypothèses simplistes (...) » page 12

Positionnement politique

Cette contre-attaque souvent évoquée par les Conservateurs démontre leur crainte d'être critiqués par leurs opposants pour leurs décisions mal planifiées en Afghanistan. Ils devraient plutôt remercier, à travers ce rapport, tous ceux qui s'intéressent à ce conflit car le temps qu'ils prennent à s'informer sur ses tenants et aboutissants témoigne qu'ils ont à cœur le dénouement heureux du dossier de l'Afghanistan.

E) Le comité salue l'amélioration du processus d'acquisition de matériel militaire.

« L'amélioration du processus d'acquisition de matériel de défense a grandement accéléré la livraison de nouveau matériel opérationnel important. » page 14

Positionnement politique

L'accélération du processus d'acquisition du matériel militaire repose sur l'improvisation du gouvernement et sur son mépris des règles élémentaires du commerce. Non seulement il n'existe pas de plan d'acquisition de matériel militaire, mais les conservateurs se vantent d'acheter du matériel militaire valant des milliards de dollars sans processus compétitif. Le gouvernement paye le gros prix pour remercier ses amis avec l'argent des contribuables et quand vient le temps de dire à l'industrie qu'il faudrait respecter notre base industrielle en aéronautique, les conservateurs nous ramènent les lois du marché qu'ils ne cessent de violer.

Opinion dissidente du Nouveau Parti démocratique
présentée au Comité permanent de la défense nationale

Respectueusement soumise par :

Dawn Black, députée

INTRODUCTION

Étant donné la complexité, la gravité et les enjeux du conflit armé en Afghanistan, le Nouveau Parti démocratique considère que la guerre anti-insurrectionnelle ne constitue pas la solution aux problèmes de ce pays. Nous estimons que la stratégie appliquée par l'OTAN et les forces alliées dans le sud de l'Afghanistan met en danger nos soldats et la population afghane, en plus de nuire à la crédibilité du Canada.

Le Nouveau Parti démocratique réclame le retrait des Forces canadiennes de la mission anti-insurrectionnelle en Afghanistan.

En conformité avec le mandat de l'étude du Comité, nous abordons les points suivants :

CONTEXTE

Au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre chez nos voisins du sud, les États-Unis et des alliés regroupés dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* (OEF) ont appuyé une coalition de groupes armés anti-talibans (l'Alliance du Nord) afin de renverser les talibans. Sur le plan juridique, l'invasion est fondée sur une série de résolutions que le Conseil de sécurité de l'ONU a adoptées dans les jours et les semaines qui ont suivi les attaques du 11 septembre. Ces résolutions renvoient aux dispositions de la Charte des Nations Unies concernant la légitime défense et le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Après l'effondrement du gouvernement taliban, les Nations Unies ont supervisé la transition politique et la mise sur pied d'un gouvernement transitoire en Afghanistan, en plus de faciliter les pourparlers entre les principaux acteurs afghans et les grands États donateurs à Bonn, en Allemagne. De l'Accord de Bonn est issue la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), afin d'aider le nouveau gouvernement à assurer la sécurité, ainsi que l'entraînement de la police et de l'Armée nationale afghane.

De 2001 à 2003, la FIAS était concentrée à Kaboul, la capitale, et dirigée par des pays chefs de file. En 2003, l'OTAN a pris en main la gestion de la Force, mais des pays à l'extérieur de l'Alliance continuent de jouer un rôle dans la mission de l'OTAN. La mission est autorisée chaque année par les Nations Unies (par le biais d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée chaque automne). Lorsque

le premier ministre Stephen Harper a présenté à la Chambre une motion visant le prolongement de la mission jusqu'en 2009, il demandait au Parlement de prolonger la mission d'où que vienne l'autorisation et quels que soient les partenaires.

Malgré la création de la FIAS en vertu du mandat des Nations Unies, les États-Unis maintiennent leur force de coalition antiterroriste de quelque 8 000 soldats qui, encore aujourd'hui, n'a ni mandat officiel de l'ONU, ni entente publique avec le gouvernement afghan. Les Américains continuent de concentrer leurs efforts sur la recherche d'Al-Qaïda et la lutte contre les talibans dans l'est et le sud du pays. Des activités de reconstruction se sont aussi ajoutées récemment à la stratégie militaire américaine.

LE RÔLE DU CANADA

La participation du Canada à la mission remonte à 2001, quand le gouvernement libéral s'est joint à l'opération *Enduring Freedom* (OEF) afin de renverser les talibans. Le Canada a continué de combattre dans le cadre de cette opération, particulièrement avec le PPCLI (Princess Patricia's Canadian Light Infantry) à Kandahar en 2002, au cours d'une rotation où quatre Canadiens ont été tués par le « tir ami » d'un avion de chasse américain; le Canada a aussi aidé au transport aérien et au support marin.

En août 2003, le Canada a commencé à jouer un très grand rôle dans la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) mandatée par l'ONU, à Kaboul. Six mille soldats en tout ont servi au cours de cinq rotations et ont remis leur camp aux forces afghanes en novembre 2005.

Peu avant ce transfert, en août 2005, le gouvernement libéral a commencé à participer à la lutte contre l'insurrection et le terrorisme dans le sud de l'Afghanistan, dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. La mission dans le sud est maintenant passée sous le commandement de l'OTAN, mais quelque 8 000 soldats américains poursuivent des activités d'antiterrorisme, et des unités spéciales des États-Unis continuent de mener des opérations en Afghanistan, sans relever de l'OTAN ni de la Force internationale d'assistance à la sécurité¹. Depuis le début de la mission, le Canada figure constamment parmi les dix premiers pays au titre des soldats fournis, et même souvent parmi les cinq premiers.

La stratégie de développement de l'ACDI en Afghanistan cherche actuellement à appuyer le gouvernement Karzaï. Les principaux programmes visent la réforme du secteur de la sécurité, la formation en gouvernance et les opérations antidrogue. Étant donné les contributions de 100 millions de dollars par année

1 Le nombre de soldats américains à l'extérieur de la FIAS et le nom de la mission américaine ne cessent de changer. Leur nombre était évalué à 8 000 en date du 27 février 2007. Ces données proviennent du Commandement central de l'armée américaine.

consenties auparavant à l'Afghanistan, il fut décidé en 2006 de prolonger cette aide pendant 10 ans, pour une contribution totale d'un milliard de dollars. L'Afghanistan devient ainsi, et de loin, le plus important bénéficiaire d'aide canadienne de l'histoire.

LE CONTEXTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Les Forces canadiennes sont actuellement déployées dans un environnement complexe de plus en plus instable. L'année 2006 a été marquée par l'augmentation de la violence, la multiplication des soulèvements et une situation effroyable sur le plan humanitaire et des droits de la personne. L'Afghanistan est maintenant un pays plus violent qu'il ne l'était après l'invasion. Comme nous l'a dit Norine MacDonald, du Senlis Council, lors de son témoignage : « Kandahar est devenue entièrement une zone de guerre. Les talibans gagnent les batailles militaires, mais surtout la faveur de la population afghane »².

Les Nations Unies signalent qu'en 2006 les forces rebelles ont fortement augmenté, et qu'il y a eu deux fois plus d'incidents violents en janvier 2007 qu'en janvier 2006. L'armée américaine a dénombré 139 attentats suicides en 2006, contre seulement 27 en 2005. Selon l'International Crisis Group, 3 700 personnes ont été tuées au cours des conflits des neuf premiers mois de 2006, soit quatre fois plus déjà qu'au cours de l'année précédente. D'après Human Rights Watch, plus de 1 000 des personnes tuées en 2006 étaient des civils. Les attaques menées contre les enseignants afghans et les écoles, particulièrement les écoles de filles, ont doublé depuis 2005, année où leur nombre était déjà très élevé³. Les assassinats très médiatisés augmentent, de sorte qu'il est difficile pour le gouvernement de faire son travail et de recruter, particulièrement chez les femmes.

L'augmentation de la violence est en grande partie attribuable aux deux causes premières de l'insurrection croissante : 1) le nombre croissant d'Afghans qui se rangent du côté des talibans, de Gulbuddin Hekmatyar et d'autres groupes armés ou qui les appuient d'une manière ou de l'autre, et 2) le fait que ces groupes trouvent asile au Pakistan, le pays voisin.

1. Les rangs des rebelles afghans gonflent

Les décès de civils – aux mains de forces rebelles, de troupes américaines ou de soldats de l'OTAN – alimentent le mécontentement des Afghans et font croître l'appui aux insurgés. Selon les données publiées par le Pentagone, les aéronefs américains ont largué plus de bombes au cours des six premiers mois de 2006 qu'au cours des trois premières années de la campagne américaine contre les talibans⁴. Les raids aériens de la coalition se poursuivent malgré le lourd bilan de pertes civiles et le désavantage stratégique qu'ils représentent manifestement.

2 Comité permanent de la défense nationale, Témoignages, 25 octobre 2006.

3 Human Rights Watch, « The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan », avril 2007, volume 19, no 6(C).

4 Christian Science Monitor, 18 décembre 2006, « Air War costs NATO Afghan supporters ».

D'après le Christian Science Monitor, les offensives aériennes dévastatrices sont en train de saper l'appui au gouvernement afghan et de discréditer les forces de l'OTAN aux yeux de la population dans les quatre provinces du sud de l'Afghanistan⁵. Le président Karzaï a demandé à maintes reprises aux forces de l'OTAN, des États-Unis et des talibans de cesser de tuer des civils afghans⁶.

Comme l'a dit à l'été 2005 le général Andrew Leslie, maintenant chef d'état-major de l'Armée de terre : « Chaque fois que vous tuez un jeune homme en colère outremer, vous en créez 15 autres qui voudront se jeter sur vous⁷. »

D'importants segments de la population afghane n'ont pas encore bénéficié des avantages de la reconstruction et du développement. Six ans après le début d'un important engagement international en Afghanistan prévoyant 12 milliards de dollars d'aide, l'Afghanistan reste l'un des pays les plus pauvres du monde. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que les salaires offerts par les talibans attirent les jeunes hommes afghans dans les rangs des rebelles.

La monopolisation du pouvoir dans le nouveau gouvernement afghan et la marginalisation de ceux qui se trouvent à l'extérieur des groupes sociaux et politiques dominants ont intensifié l'aliénation de la population et l'appui aux rebelles. Ernie Regehr, éminent spécialiste du Canada en matière de conflit armé, estime que l'amplification de l'insurrection s'explique en partie par le fait que la grande communauté pachtoune est si mal disposée envers Kaboul qu'elle est très susceptible d'accepter les offres monétaires alléchantes des talibans⁸.

Les stratégies agressives d'éradication du pavot menées par les soldats américains et britanniques contribuent aussi à l'aliénation ressentie par les Afghans. Comme l'a signalé au Comité Norine MacDonald, du Senlis Council, la population de Kandahar dépend presque entièrement de la récolte du pavot pour vivre. Et pourtant, les États-Unis continuent d'insister pour éliminer cette récolte, sans proposer de programmes de subsistance de rechange. Les cultivateurs appauvris sont alors mûrs pour le recrutement par les rebelles. Mme MacDonald s'est prononcée sans équivoque devant le Comité : « L'éradication forcée [par les Américains] de la culture du pavot [à Kandahar] a fait en sorte d'intensifier le soutien aux talibans. De nombreux cultivateurs ont perdu leur gagne-pain et ont de plus en plus de mal à nourrir leur famille »⁹.

5 *Ibid.*

6 « Les bombardements en Afghanistan ne sont pas la solution dans la lutte contre les talibans. Ce n'est pas en bombardant des villages que vous éliminerez le terrorisme, ni en lançant des opérations militaires dans des régions où n'apparaissent que des symptômes. » [traduction] — Le président afghan Hamid Karzaï, devant le U.S. Council on Foreign Relations, CBC Newsworld, 21 septembre 2006.

7 Patrick Evans, *The Toronto Star*, 8 août 2005.

8 « Disarming Conflict », IGLOO Expert Blog, 14 janvier 2007.

9 Témoignages, 25 octobre 2007.

2. Refuge au Pakistan

La possibilité de refuge au Pakistan a ravivé les dirigeants armés talibans et autres. Le Pakistan considère le gouvernement Karzai comme pro-indien et donc comme une menace à sa sécurité. Il a soutenu ou toléré le regroupement des Talibans dans le nord du Pakistan. Même si les opinions divergent, à savoir dans quelle mesure l'aide du Pakistan aux talibans est commandée par le gouvernement Musharaf au plus haut niveau, les hauts dirigeants militaires et du renseignement en Occident conviennent que les dirigeants pakistanais pourraient perturber les hauts niveaux de commandement et de contrôle des talibans, mais ont choisi de ne pas le faire¹⁰. Selon Barnett Rubin, éviter la question du soutien du Pakistan aux talibans, c'est accepter l'échec de l'OTAN.

Ensemble, ces forces ont exacerbé le conflit dans le sud de l'Afghanistan l'an dernier, réduisant les perspectives de paix et de stabilité en Afghanistan et rendant la situation plus dangereuse pour les soldats canadiens.

DURÉE

Malgré l'absence de débat parlementaire parrainé par le gouvernement sur la durée de la mission après 2009, les conservateurs ont fait allusion à un engagement à plus long terme après février 2009. Les documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* révèlent que le ministère de la Défense nationale entend renouveler les effectifs jusqu'en 2011 au moins.

Comme nous venons de le mentionner, les principaux facteurs qui alimentent l'insurrection sont liés à la possibilité de refuge au Pakistan et au nombre grandissant d'Afghans qui joignent les rangs de l'insurrection. Aucun de ces facteurs – qu'il s'agisse de la mort de civils, de l'aliénation populaire, de la pauvreté, de l'éradication du pavot ou de la possibilité de refuge au Pakistan – ne saurait être résolu militairement.

Les premières victimes de l'insécurité en Afghanistan sont les Afghans eux-mêmes, et cette insécurité mine la reconstruction de la société afghane, mais nous sommes convaincus que la présente stratégie anti-insurrectionnelle axée sur l'action militaire ne réglera pas les problèmes de sécurité de l'Afghanistan.

Pour reconstruire pacifiquement leur société, les Afghans ont besoin d'une solution à la guerre et d'une aide soutenue, et non d'un plus grand nombre de guerriers. Au lieu de lutter contre l'insurrection grandissante avec les armes, le Canada devrait chercher des solutions pratiques pour mettre fin à la violence.

L'ÉTAT DES EFFECTIFS ET DU MATÉRIEL

La présente mission coûte très cher en femmes et en hommes des Forces canadiennes. La mission de Kandahar a été difficile pour les membres des Forces et leur famille.

10 Barnett Rubin, Affaires étrangères, janvier 2007.

La cadence élevée des opérations à l'étranger au cours des années 1990, ajoutée à la stagnation des salaires, a eu un effet néfaste sur la qualité de vie des membres des Forces et de leur famille. La mission de Kandahar et son prolongement ont augmenté les contraintes exercées sur les FC. Le Comité a pris note des difficultés que les membres des Forces et les membres de leur famille ont eus pour obtenir des services de counselling et des traitements liés au stress post-traumatique.

Les membres des Forces doivent maintenant servir jusqu'à neuf mois à la fois et participer à plusieurs missions en Afghanistan. Le gouvernement a aussi envisagé de réaffecter les membres de l'Aviation et de la Marine pour répondre aux besoins de la mission.

Sur le terrain, en Afghanistan, les membres des Forces ont été aux prises avec deux problèmes : 1) du vieux matériel tels des camions utilitaires qui s'avèrent difficiles à entretenir dans les conditions difficiles du pays et 2) l'escalade des combats, qui a eu un effet négatif sur la santé psychologique des Forces.

Le 22 février 2007, le lieutenant général Andrew Leslie, chef d'état-major de l'Armée de terre, a témoigné devant le Comité permanent de la défense nationale, déclarant que « on prévoit que, d'ici le milieu de l'été, la température à l'intérieur des chars occupés par leurs équipages pourrait dépasser les 60 degrés Celsius ».

C'est pourquoi le gouvernement a commencé à changer l'orientation de la mission concernant les acquisitions et notre rôle en Afghanistan. Ce changement d'orientation risque de changer rapidement et irrévocablement la doctrine et le dispositif des Forces canadiennes.

En mars 2007, le gouvernement a annoncé qu'il louerait de l'Allemagne 10 chars Leopard 2 A6 pour les utiliser en Afghanistan et qu'il achèterait 100 chars Leopard 2 des Pays-Bas au coût de 1,3 milliard de dollars¹¹. C'était un achat important du gouvernement, et le ministre de la Défense nationale a laissé entendre dans son annonce que le Canada participerait à d'importantes opérations de combat au cours des 10 à 15 prochaines années.

Quelle annonce et quelles répercussions pour l'avenir des Forces canadiennes! Cela m'a incité à réclamer un débat d'urgence auprès du Président de la Chambre le 16 avril 2007. Comme je l'ai dit en Chambre :

J'estime que l'annonce du ministre de la Défense nationale selon laquelle le Canada doit s'attendre à participer à des combats de forte intensité avec des blindés pour 10 ou 15 ans dans diverses

11 Dans l'annonce initiale, le prix d'achat était de 650 millions de dollars, mais, lors des prévisions budgétaires du Comité plénier, le ministre a reconnu que le coût total, soutien en service compris, s'élevait au double. *Débats du Hansard*, jeudi 17 mai 2007, p. 9701.

régions du monde a de graves répercussions, qu'elle est d'une importance historique et qu'elle est sans précédent. Le ministre envisageait un engagement d'une durée trois fois supérieure à celle de la Grande Guerre ou de la Seconde Guerre mondiale.

La mission en Afghanistan a précipité le Canada dans un processus de changement fondamental du rôle de nos militaires sans que cela soit fondé sur un Livre blanc, un examen des politiques ou même un plan public des capacités. Dans le passé, lorsque des changements importants ont été apportés à la politique de la défense, notamment face à la montée de la Seconde Guerre mondiale, aux dividendes de la paix durant l'après-guerre, au réarmement pour la Corée et à la fin de la guerre froide, le gouvernement a modifié la politique et la doctrine des Forces. Le présent gouvernement n'a pas entrepris d'examen majeur de la politique de la défense. Les changements envisagés semblent être dans la lignée de la « transformation » de Rumsfeld et ne visent que les militaires et non les civils.

Les leçons tirées par les États-Unis en Iraq n'ont pas eu d'échos au Canada. Réclamer continuellement plus de blindés et plus de puissance de feu dans le cadre d'une campagne anti-insurrectionnelle mènera inévitablement à l'usage par les forces d'insurrection d'armes plus perfectionnées comme les engins explosifs improvisés. Et c'est ce que nous observons déjà en Afghanistan¹².

Sans examen ni plan, ce sera sur les épaules des membres des Forces que reposera le poids du changement.

EFFORTS DE RECONSTRUCTION

Après cinq ans d'engagement international majeur, l'Afghanistan demeure un des pays les plus pauvres du monde.

- Il se classe au 173^e rang sur les 178 pays évalués selon l'indicateur du développement humain de l'ONU;
- Un enfant afghan sur quatre n'atteint pas l'âge de cinq ans;
- 70 % de la population afghane souffre de malnutrition;
- La mortalité maternelle est de 1 900 sur 100 000 naissances¹³.

Dans le numéro de janvier du magazine *Foreign Affairs*, M. Barnett Rubin, spécialiste de la question afghane passe en revue les échecs des pays occidentaux en Afghanistan. Il y a *moins* d'électricité à Kabul maintenant qu'il y en avait il y a cinq ans, les besoins de base comme l'eau potable, les centres de santé et l'hygiène demeurent critiques, le crime et la corruption sévissent, et l'économie locale (malgré l'apport de milliards de dollars des opérations militaires et de l'aide de l'Occident) stagne.

12 *New York Times* 2007-06-12, Page 8 « Afghan Forces Found Bomb Like Type Used in Iraq », Abdul Waheed Wafa

13 *Rapport sur la santé dans le monde 2005 – Donnons sa chance à chaque mère et à chaque enfant*, Organisation mondiale de la santé

Malgré la situation difficile de la plupart des Afghans, il y a eu des succès en matière de développement, dont certains grâce à l'aide canadienne. Plus particulièrement, le Programme de solidarité nationale a permis d'aider bien des collectivités afghanes qui en avaient bien besoin. D'autres projets axés sur les droits des femmes, les moyens de subsistance et la gouvernance ont aussi produit des résultats encourageants.

En général, les efforts de reconstruction et de développement dirigés par des Afghans et aucunement liés à la lutte anti-insurrectionnelle ont donné les meilleurs résultats. Les projets pris en charge par les stratèges militaires ou mis en œuvre par les forces de l'OTAN ont échoué ou présentent une menace pour les civils afghans et les troupes canadiennes.

Tout au cours de cette guerre, les tenants du développement ont soutenu que la reconstruction menée par les forces de coalition ou en étroite collaboration avec celles-ci présentera un risque pour les bénéficiaires et les fournisseurs de l'aide. Lorsque l'aide renforce les objectifs militaires d'un des camps, elle devient une arme, et ceux et celles qui l'utilisent deviennent des cibles.

Marc André Boivin du groupe de recherche de Montréal, le *Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix*, a déclaré ce qui suit lors de son témoignage devant le Comité :

Les ONG étaient présentes en Afghanistan bien avant tout personnel militaire étranger, et la préoccupation qu'ont les ONG de voir leurs efforts politisés est grave, parce qu'elles sont perçues comme étant biaisées, les talibans ou les insurgés diront, eh bien, les céréales que vous offrez s'inscrivent dans le cadre de l'effort international, donc nous allons vous tirer dessus. Et ça s'arrête là. On ne sera plus en mesure d'offrir d'aide du tout¹⁴.

Dans ses commentaires devant le Comité, Gerry Barr du Conseil canadien pour la coopération internationale, en a rajouté. Il a attiré l'attention du Comité sur une déclaration, signée par 34 organismes non gouvernementaux œuvrant en Afghanistan, affirmant que leur message était limpide, que la confusion délibérée des acteurs militaires et humanitaires en Afghanistan nuit sérieusement à la capacité des ONG de fournir de l'aide à l'ensemble des collectivités dans le besoin¹⁵.

Personne ne saurait s'attendre qu'en établissant un lien systématique entre la reconstruction du pays et l'offensive militaire contre Al-Qaïda et les talibans, on fait des bénéficiaires et des fournisseurs de l'aide des cibles.

14 Témoignages, 13 juin 2006

15 Témoignages, 8 juin 2006

Le développement doit être une priorité et non un outil pour adoucir les effets des opérations anti-insurrectionnelles. Des programmes de vrai développement sont essentiels pour la sécurité future de l'Afghanistan. Ces programmes ne sauraient être efficaces s'ils sont perçus comme un exercice de relations publiques visant à obtenir l'appui des Afghans.

ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISSION

Pas un gouvernement, libéral ou conservateur, n'a encore précisé les critères d'évaluation de l'efficacité de la mission. Or, le succès de la mission ne se mesure pas au nombre des insurgés tués ou des soldats étrangers déployés en Afghanistan.

Le Nouveau Parti démocratique estime que la mission militaire doit être jugée en fonction de sa capacité de protéger les Afghans et de réduire les actes de violence dont ils sont victimes. Il importe aussi de prendre en considération l'apport essentiel de la mission à la constitution d'une armée nationale afghane viable, respectueuse des lois et sous contrôle civil.

La mission diplomatique doit être jugée en fonction de sa capacité de soutenir, faciliter et catalyser les efforts déployés en vue d'une résolution pacifique du conflit en Afghanistan. Plus spécifiquement, il importe de mesurer l'apport de la mission à un mouvement international pour la tenue de négociations de paix globales à trois niveaux : en Afghanistan, avec les intervenants internationaux et dans le contexte régional. Ce mouvement peut se concrétiser par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, par la nomination d'un envoyé spécial des Nations Unies ou par la création d'un espace sûr où les négociations puissent se dérouler.

La mission de développement doit être jugée en fonction de sa capacité de soutenir l'émergence d'une société civile afghane dynamique et de procurer aux Afghans des résultats concrets. Le Pacte pour l'Afghanistan contient de nombreux repères utiles à cet égard, notamment au niveau des objectifs en matière de gouvernance, de développement socio-économique et de sécurité.

Si les trois missions sont inextricablement liées, le NPD estime qu'elles ont néanmoins chacune un rôle distinct et que leur efficacité doit donc être mesurée séparément.

LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA

L'énorme fardeau que les opérations en Afghanistan font peser sur les Forces canadiennes limite les autres possibilités d'intervention de celles-ci au Canada et à l'étranger.

Lorsque le ministre de la Défense nationale est entré en fonction en février 2006, on lui a fait savoir, par écrit, que les Forces canadiennes étaient en mesure de déployer une seconde force opérationnelle terrestre de 1 200 personnes. Le Ministre nie avoir reçu des informations en ce sens et prétend que cette capacité de déployer une seconde force opérationnelle n'existe pas. Quoi qu'en dise le Ministre, il semble plausible que la prolongation de la mission en Afghanistan a réduit la capacité des Forces canadiennes de déployer un autre contingent important.

Le Ministre a aussi été mis au courant des obligations des Forces canadiennes relativement aux Jeux olympiques de 2010 de Vancouver. On lui a dit que les besoins seraient grands et qu'il serait en conséquence difficile d'assurer en même temps le déploiement de soldats à l'étranger. Le gouvernement doit expliquer au Parlement et à la population de la Colombie-Britannique comment il compte maintenir un groupement tactique à Kandahar après février 2009, tout en assurant la sécurité des Jeux olympiques.

DÉTENUS

Force est de constater que le gouvernement du Canada ne sait vraiment pas s'y prendre au sujet des détenus : le Canada ne doit pas remettre des détenus à des autorités qui admettent elles-mêmes qu'elles ont déjà eu recours à la torture. Les fonctionnaires du MDN et des Affaires étrangères refusent d'accepter que le Canada a la responsabilité de voir à ce que les détenus qui passent entre ses mains soient bien traités une fois qu'ils sont remis aux autorités locales. C'est là un lamentable fiasco de la part du gouvernement.

Quand la première entente signée par le gouvernement libéral au sujet des détenus a finalement été rendue publique, on a pu constater que le document laissait considérablement à désirer. L'entente initiale ne prévoyait aucun droit de visite de représentants du Canada ou de l'ONU dans les prisons afghanes et aucun de droit de veto sur le transfert des détenus vers des pays tiers. Pendant plus d'un an, on a demandé au ministre de la Défense nationale de modifier et de renforcer cette entente, demande à laquelle il s'est résolument opposé.

Le Ministre affirmait que l'entente était suffisante puisque les travailleurs du Comité international de la Croix-Rouge contrôlaient la situation des détenus et signaleraient toute violation au gouvernement du Canada.

Le Ministre a dû admettre par la suite qu'il avait induit la Chambre en erreur quant au rôle de la Croix-Rouge dans le contrôle des détenus. Il a confirmé que le CICR ne tenait pas le Canada au courant des cas de mauvais traitement des détenus de la part des Afghans.

Le Canada a l'obligation juridique et morale de voir à ce que ses actions n'exposent personne à de mauvais traitements ou à la torture. Il est déplorable pour la réputation de notre pays que nous n'ayons pas appris cette leçon après l'enquête publique sur la déportation et la torture de Maher Arar.

Après le scandale de la fin avril au sujet des mauvais traitements dont sont victimes les détenus, scandale précipité par les articles de Graeme Smith et Paul Koring dans le *Globe and Mail*, les banquettes ministérielles ont été paralysées : incohérences, contradictions et tentatives de dissimulation se sont succédé. Le ministre de la Défense nationale a vite perdu l'appui de la Chambre et celui de la population canadienne.

Les autres pays de l'OTAN ont demandé au gouvernement de l'Afghanistan des assurances quant au sort des détenus et ont même obtenu un droit de visite des détenus transférés aux autorités afghanes. Après que l'entente sur le transfert des détenus a été signée par le général Hillier sous le gouvernement libéral le 18 décembre 2005, le gouvernement a longtemps refusé de revenir sur cette question. Cependant, devant l'éventualité du plus grand scandale auquel le gouvernement minoritaire ait fait face et après les poursuites judiciaires intentées par Amnistie internationale et la BC Civil Liberties Association, le gouvernement a finalement été forcé d'agir, quelques heures à peine avant sa comparution prévue en Cour fédérale.

Si la nouvelle entente nous donne un certain espoir, il reste que le gouvernement ne nous a pas encore donné d'assurances quant à la manière dont elle est appliquée. Il ne doit donc plus y avoir de transfert de détenus tant qu'on n'aura pas eu ces assurances.

En remettant, les yeux fermés, les détenus aux forces de sécurité afghanes, le gouvernement a porté atteinte à la position de longue date du Canada contre la torture. L'on sait que l'OTAN cherche à instituer une politique commune, à l'échelle de l'Alliance, sur le traitement des détenus, et le gouvernement devrait envisager la possibilité de construire un établissement de détention conjointement avec l'OTAN et le gouvernement de l'Afghanistan.

Le Canada a toujours été à l'avant-garde en matière de droits de la personne. Maintenant, le monde se demande où nous en sommes dans ce dossier.

LES DROITS DES FEMMES AFGHANES

Les femmes afghanes ne sont pas suffisamment protégées ou soutenues par la présence de forces militaires internationales dans leur pays. Ni le nouveau gouvernement afghan, ni la communauté internationale présente en Afghanistan, n'ont fait des droits des femmes une priorité.

La situation des femmes afghanes semble s'être peu améliorée depuis cinq ans. Certes, les lois ont été modifiées au sujet des droits des femmes, mais celles-ci continuent d'être victimes d'emprisonnement arbitraire, de viol, de torture, de mariages forcés et de meurtres d'honneur.

Quoiqu'on invoque souvent la féroce oppression des femmes pour justifier les stratégies de la FIAS dans le Sud, les femmes afghanes ne sont pas pour autant protégées par la présence de forces internationales. En effet, pour lutter contre les talibans, la FIAS et les forces américaines ont conclu des alliances avec des policiers et chefs de guerre locaux, lesquels sont mis en cause dans des cas de violations des droits des femmes. Ces « personnalités » appartiennent à un appareil qui continue de persécuter les femmes dans leur vie quotidienne, de les arrêter et de les jeter en prison pour des actes qui sont pourtant maintenant parfaitement légaux en vertu des nouvelles lois afghanes.

L'absence de réelle détermination du gouvernement à protéger les droits des femmes afghanes a clairement transparu lors de la visite du premier ministre en Afghanistan en mai 2007. Durant cette visite, Malalai Joya, l'une des plus jeunes femmes parlementaires et l'une des personnes qui défendent avec le plus d'ardeur les droits de la personne en Afghanistan a été expulsée du Parlement afghan pour avoir dénoncé la corruption. Le gouvernement du Canada n'a pas protesté auprès du gouvernement afghan, et notre premier ministre n'a fait aucune déclaration à ce sujet.

Comme Ariane Brunet, de l'organisation Droits et démocratie, l'a dit au Comité : « Si on parle des droits des femmes, ce n'est pas parce qu'on se concentre sur la question des terroristes qu'on règle la question de la sécurité des femmes dans les villes, dans les villages, dans les écoles¹⁶. »

CONCLUSION

Dans ce contexte, le Nouveau Parti démocratique estime qu'il faut maintenant préparer, en consultation avec nos alliés, le retrait sûr et déterminé de nos soldats de la mission contre-insurrectionnelle.

La position des conservateurs est claire : ils sont prêts à faire tout ce que leur demanderont l'OTAN ou les États-Unis, peu importe le prix à payer pour les membres des Forces ou leur famille. Pour leur part, les libéraux et le Bloc ont dit publiquement qu'ils n'étaient pas contre l'éventualité du maintien de la mission canadienne après 2009. S'ils critiquent la manière dont la mission est administrée, eux aussi seraient prêts à engager les Forces canadiennes dans cette mission contre-insurrectionnelle, peu importe son coût humain et financier.

De nombreux autres pays de l'OTAN, notamment la plupart de nos partenaires européens, sont contre la mission et n'ont manifestement aucune intention d'y participer.

16 Témoignages, 30 janvier 2007.

Le Canada s'est hasardé dans un conflit international au cœur de l'Asie centrale, alors qu'il a peu d'influence sur l'orientation de la mission ou sa stratégie. L'issue de ce conflit sera presque certainement déterminée à Washington, Kaboul, Islamabad, et Téhéran et en des endroits situés entre ces points.

En attendant, nous ne devons pas sacrifier les Forces canadiennes dans une mission dont les chances de succès et d'achèvement sont si aléatoires.

