



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

LE CANADA EN AFGHANISTAN

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international

Le président

Kevin Sorenson, député

JUILLET 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e 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

LE CANADA EN AFGHANISTAN

Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international

Le président

Kevin Sorenson, député

JUILLET 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Patry

Vivian Barbot

MEMBRES

L'hon. Raymond Chan

Paul Dewar

Wajid Khan

L'hon. Keith Martin

L'hon. Bob Rae

Johanne Deschamps

Peter Goldring

Denis Lebel

Deepak Obhrai

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Bill Casey

Francine Lalonde

Caroline St-Hilaire

L'hon. Ujjal Dosanjh

Alexa McDonough

Hon. Bryon Wilfert

GREFFIER DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Gerald Schmitz, Analyste Principal, James Lee et Natalie Mychajlyszyn, Analystes

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 20 novembre 2007, le Comité a étudié la mission canadienne en Afghanistan et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
PRÉFACE	3
INTRODUCTION.....	7
PARTIE I : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT AU RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ DANS LA RÉGION	19
La contribution militaire à la sécurité.....	20
Mettre en place les conditions propices à un processus de paix à plusieurs niveaux	22
Renforcement du rôle des Nations Unies	29
Prendre mieux conscience de la dimension régionale.....	34
Obtenir la collaboration du Pakistan	37
PARTIE II : LE RÔLE DU CANADA DANS LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT	47
L'étendue des activités et des réalisations du Canada aux chapitres de la reconstruction et du développement.....	49
Savoir reconnaître les liens entre le développement et la sécurité	51
Établir un nouvel ordre de priorités	54
Accroître l'efficacité de l'aide et des mesures de contrôle	57
Programmes et projets de reconstruction et de développement locaux et nationaux	61
Équilibre entre les projets à court terme et les projets à long terme	64
Coordination renforcée	66
PARTIE III : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET À LA CRÉATION D'UN ÉTAT DOTÉ D'INSTITUTIONS SOLIDES	75
La bonne gouvernance en tant qu'objectif essentiel de la politique internationale	76

Réforme de l'administration publique, de l'échelon national à l'échelon local	78
Réforme du système judiciaire et des institutions du secteur de la sécurité	82
La lutte anticorruption et antidrogue.....	87
Soutien à une gouvernance responsable, à une démocratie multipartite, aux élections et à des institutions législatives efficaces.....	92
Le rôle futur de l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan (ECS-A) du Canada	96
Assurer la coordination de l'aide canadienne et internationale à l'établissement d'une bonne gouvernance en Afghanistan.....	92
CONCLUSION	111
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	115
ANNEXE I : MOTION ADOPTÉE PAR LA CHAMBRE DES COMMUNES LE 13 MARS 2008.....	125
ANNEXE II : JALONS ET DÉLAIS DONT A CONVENU LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DANS LE PACTE POUR L'AFGHANISTAN À LA CONFÉRENCE DE LONDRES EN 2006.....	129
ANNEXE III : DÉCLARATION FINALE PUBLIÉE SOUS L'AUTORITÉ DES TROIS CO-PRÉSIDENTS: LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE L'AFGHANISTAN, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE NATIONS UNIES, PARIS, 12 JUIN 2008.....	139
ANNEXE IV : CARTE RÉGIONALE DE L'AFGHANISTAN ET SES 34 PROVINCES	143
ANNEXE V : LISTE DES TÉMOINS (39-2)	145
ANNEXE VI : LISTE DES TÉMOINS (39-1)	149
ANNEXE VII : LISTE DES MÉMOIRES	153
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	155
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	157
RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	159

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

L'intervention multidimensionnelle du Canada en Afghanistan présente d'énormes possibilités, mais elle constitue en même temps un défi considérable pour le Canada quant à son rôle dans les affaires internationales. Voilà l'idée maîtresse du présent rapport, lequel contient 35 recommandations portant notamment sur la sécurité, le développement et la gouvernance, des questions cruciales étroitement imbriquées.

Notre étude de l'action du Canada en Afghanistan depuis 2001 a été amorcée il y a près de deux ans. Le Chef d'état-major de la Défense, le général Rick Hillier, qui accompagnait le ministre de la Défense de l'époque, figurait parmi les tout premiers témoins que nous avons entendus au sujet de la situation en Afghanistan et il a été aussi fort à propos notre dernier témoin, en avril 2008, quelques mois avant sa retraite.

Notre étude embrasse tous les aspects de l'intervention du Canada en Afghanistan, et pas seulement son volet militaire. Ainsi, notre rapport préliminaire de janvier 2008 mettait l'accent sur le développement et l'établissement d'une paix durable. Dans le présent rapport, notre analyse de l'important apport des Forces canadiennes en Afghanistan s'inscrit dans le contexte global de l'instauration des conditions de sécurité indispensables à la stabilité à long terme de l'Afghanistan. Par ailleurs, durant toute notre étude, nous avons gardé présentes à l'esprit les priorités dont sont convenus le gouvernement de l'Afghanistan et la communauté internationale.

Le rapport du Comité repose sur les observations des nombreux spécialistes que nous avons entendus et sur des analyses complémentaires. Il prend en compte le rapport de janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan et, plus important encore, la motion adoptée le 13 mars 2008 par la Chambre des communes (voir l'annexe I).

Nous avons tenu compte aussi du Pacte pour l'Afghanistan conclu à Londres au début de 2006 (voir l'annexe II), de la nouvelle Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (2008-2013) de la République islamique d'Afghanistan, du premier rapport trimestriel du gouvernement du Canada au Parlement du 10 juin 2008, *L'engagement du Canada en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, et de l'issue de la Conférence internationale de Paris sur l'Afghanistan du 12 juin 2008 (voir l'annexe III).

Le Comité a voulu produire un rapport prospectif le plus franc possible, persuadé que la population canadienne doit pouvoir se convaincre que le Canada fait de son mieux en Afghanistan pour contribuer à la réalisation d'objectifs convenus par la communauté internationale qui, à terme, serviront les intérêts du Canada et du monde.

En ma qualité de président du Comité, je tiens à remercier mes collègues de tous les partis qui ont fait preuve d'un bel esprit de collaboration durant une étude longue qui n'était pas exempte d'embûches. Le présent rapport témoigne de ce que peuvent réaliser des députés sur des questions controversées. Quelles que soient nos divergences de vues, nous sommes tous mus par un profond désir de servir l'intérêt public.

Je tiens aussi à remercier le personnel du Comité qui a fourni inlassablement un travail de qualité pendant des mois, notamment la greffière du Comité, Angela Crandall, le directeur de la recherche Gerald Schmitz et ses collègues James Lee et Natalie Mychajlyszyn, du Service de recherche et d'information parlementaires de la Bibliothèque du Parlement. Le Comité sait gré aussi au personnel de soutien, aux interprètes, au personnel des Publications, aux traducteurs et aux autres personnes pour leur contribution à la réalisation de l'étude et à la production du présent rapport.

Sur la foi de l'état de la situation en juin 2008, le Comité recommande au gouvernement du Canada de continuer d'accroître l'apport du Canada à l'amélioration des conditions de vie des Afghans. Je demande donc à mes concitoyens de continuer à s'intéresser à la question et à poser des questions sur la plus vaste et la plus complexe opération internationale du Canada depuis la guerre de Corée, il y a plus d'un demi-siècle.

L'avenir de l'Afghanistan est une question d'importance mondiale et régionale qui met en jeu l'intérêt national du Canada au quotidien. Il nous incombe à tous de voir à ce que le Canada se surpasse, car la route sera longue et parfois cahoteuse.

PRÉFACE

Il n'y a pas de gouvernement sans armée

Pas d'armée sans argent

Pas d'argent sans prospérité

Et pas de prospérité sans justice et bonne administration

Ibn Qutayba, érudit musulman du IX^e siècle¹

Le Comité a entrepris ses séances publiques sur le rôle du Canada et la situation en Afghanistan en octobre 2006. Depuis, il a tenu près de 30 réunions sur ce sujet et entendu au-delà de 60 témoins de milieux différents lui parler de questions touchant l'Afghanistan et le Canada. Parmi eux, notons les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération internationale et leurs prédécesseurs immédiats, le ministre de la Sécurité publique (et ancien vice-président du Comité), l'honorable Stockwell Day, et, deux fois, au début et à la fin de la série d'audiences, le général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense².

Le Comité a aussi entendu des spécialistes de la question afghane de renommée internationale comme Barnett Rubin du Centre de coopération internationale de l'Université de New York (rencontré à New York et à Ottawa), ainsi que Chris Alexander, représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Afghanistan (et ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan), Son Excellence Omar Samad, ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada, James Appathurai, porte-parole du Secrétariat international de l'OTAN, l'honorable Flora MacDonald, ancienne secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, trois membres du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, après le dépôt de son rapport le 22 janvier 2008, dont le président du Groupe, l'honorable John Manley (qui était vice-premier ministre du Canada au moment de la campagne militaire menée par les États-Unis en octobre 2001 et lorsque les premières unités de combat canadiennes ont été déployées dans la province de Kandahar au début de 2002).

Ce n'est là qu'un aperçu des témoins les plus en vue que le Comité a rencontrés. De nombreux autres spécialistes bien avisés venant des milieux universitaires ou d'organisations non gouvernementales, parmi lesquels des membres de l'Afghanistan Reference Group, une coalition d'ONG canadiennes entretenant des liens avec des partenaires à l'œuvre en Afghanistan, ont fait profiter le Comité de leur témoignage.

Le Comité regrette de n'avoir pas été en mesure de se rendre en Afghanistan dans le cadre de son étude pour faire des observations sur le terrain³. Il a tout de même pu entendre plusieurs Afghans, ainsi que des Canadiens d'origine afghane et des spécialistes de renom qui vivent actuellement en Afghanistan, dont la courageuse journaliste américaine et fondatrice de la coopérative Arghand, Sarah Chayes, qui a participé à une

vidéoconférence depuis Kandahar⁴. Comme il est souligné dans l'introduction ci-dessous, l'Afghanistan est un pays en évolution extrêmement compliqué et, pour mieux le comprendre, il faut de longs et patients efforts.

L'une des tâches les plus difficiles auxquelles les décideurs canadiens aient eu à faire face sur le plan de la politique internationale au cours des dernières décennies aura été de définir le rôle du Canada en Afghanistan. Le présent rapport se situe dans le prolongement du rapport préliminaire du Comité intitulé *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Afghanistan*, déposé à la Chambre des communes le 28 janvier 2008. Il prend également en considération le rapport de janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan (communément appelé le rapport Manley), de même que la motion du gouvernement sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008, dont le texte intégral est reproduit à l'appendice I.

Il n'y a rien de statique en ce monde et l'agitation qui secoue l'Afghanistan nécessite une surveillance de tous les instants. Nous nous sommes efforcés le plus possible d'intégrer à notre réflexion les faits nouveaux qui concernent la question comme le premier rapport trimestriel du gouvernement du Canada au Parlement intitulé *L'engagement du Canada en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011* et présenté à la Chambre des communes le 10 juin dernier, la nouvelle Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (2008-2013) du gouvernement afghan et la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan tenue à Paris le 12 juin 2008⁵. Le présent rapport n'a donc pas la prétention d'être le dernier à porter sur la politique du Canada à l'égard de l'Afghanistan. Au lieu d'y examiner en profondeur toutes les questions possibles, le Comité s'est concentré sur trois objectifs fondamentaux qu'il lui paraît essentiel d'atteindre si on veut obtenir, à long terme, des résultats positifs durables pour les Afghans : instaurer un degré élémentaire de sécurité et une paix durable, mener à bien des initiatives de reconstruction et de développement au profit des Afghans et créer des institutions de gouvernance qui permettront l'émergence et la survie d'une démocratie afghane plus stable.

Ces objectifs sont au cœur même du *Pacte pour l'Afghanistan*⁶, une feuille de route pour les cinq années suivant l'adoption du *Pacte* et se terminant à la fin de 2010, sur laquelle s'étaient entendus l'Afghanistan, 49 autres pays participants, dont le Canada, ainsi que 10 organisations internationales à la Conférence de Londres, et qui a été endossée à l'unanimité par les membres du Conseil de sécurité de l'ONU⁷. Ils constituent le point de mire des trois sections principales du présent rapport. Les principes, piliers et jalons précisés dans le *Pacte* sous-tendent aussi la *Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan pour la sécurité, la gouvernance, la croissance économique et la réduction de la pauvreté (2008-2013)* présentée à la conférence de Paris du 12 juin⁸.

Notes de la préface

- 1 Cité dans « Afghanistan: A war of money as well as bullets », *The Economist*, 24 mai 2008, p. 38. [Traduction]
- 2 Lors de sa seconde comparution, le général Hillier a présenté une évaluation optimiste, mais soigneusement nuancée et détaillée, de la situation en Afghanistan, à la suite de la visite qu'il a effectuée au mois de mars 2008 dans ce pays et du Sommet de l'OTAN à Bucarest, en avril 2008. Voir *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008.
- 3 Au mois de mai 2008, seuls les comités se consacrant aux questions relatives à la défense s'étaient rendus en Afghanistan, celui du Sénat quatre fois et celui de la Chambre, deux fois.
- 4 Un documentaire de deux heures de la SRC intitulé « L'Afghanistan : entre l'espoir et la peur », diffusé sur la première chaîne de Radio-Canada le dimanche de Pâques (23 mars 2008), présentait un portrait de M^{me} Chayes et de son œuvre dans la région de Kandahar.
- 5 Le document canadien annonce que l'aide au développement et à la reconstruction de l'Afghanistan sera portée à 1,9 milliard de dollars sur dix ans (2001-2011). L'Afghanistan cherchait à obtenir des donateurs des engagements de 50 milliards de dollars pour sa stratégie. Soixante-huit pays et plus de 15 organisations internationales ont participé à la Conférence de Paris, coprésidée par la France, l'Afghanistan et les Nations Unies. On en trouvera la déclaration finale à l'annexe III. Les donateurs ont promis environ 20 milliards de dollars américains d'aide additionnelle à l'Afghanistan. La conférence a été précédée du Forum de la société civile et du secteur privé qui s'est tenu aussi à Paris, le 24 mai. On trouvera un complément d'information à ce sujet sur le site http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/afghanistan_498/international-conference-in-support-of-afghanistan-paris-12th-june-2008_6366/index.html . (Voir aussi Cyril Vanier et Armen Georgian, « Donors led by the United States pledge about \$20 billion in aid to Afghanistan on Thursday but said Kabul must do more to fight corruption », Reuters, 12 juin 2008.)
- 6 http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Recherche&Lang=F.
- 7 <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8641.doc.htm>;
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/244/82/PDF/N0624482.pdf?OpenElement>.
- 8 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, Kaboul, avril 2008, http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/Afghanistan_National_Development_Strategy_eng.pdf . (Voir aussi John Hemming, « Calls to back \$50 bn Afghanistan aid plan », Kaboul, Reuters, 22 mai 2008.)

INTRODUCTION

L'Afghanistan est peut-être le pays le plus riche en nuances au monde, ce qui le rend pratiquement inclassable [...] Très peu d'autorités peuvent se vanter d'avoir une connaissance approfondie de ce pays. Font partie de ce cercle très restreint quelques théoriciens qui ont consacré toute leur vie à l'étude de cette région et de ce pays [...], des anthropologues des cultures qui comprennent les rapports changeants entre les tribus d'Asie centrale et la dynamique des conflits au sein de la paysannerie [...] et ceux et celles qui entretiennent des rapports intimes avec ce pays [...] Durant les trois années, entre 2003 et 2006, pendant lesquelles j'ai effectué plus de 30 voyages en Afghanistan en rapport avec la mission, j'ai été étonné de constater le peu de connaissances [...]

George Petrolekas,
« The Future of Canada's Role in Afghanistan »,
mémoire présenté au Groupe d'experts indépendant
sur le rôle futur du Canada en Afghanistan⁹

Faute de données de recensement récentes et complètes et d'un consensus sur le mode de recensement des groupes, les spécialistes situent entre cinquante et deux cents le nombre de groupes ethniques présents en Afghanistan. Les anthropologues ont cependant constaté qu'un grand nombre d'Afghans ne s'identifient pas nécessairement à telle ou telle catégorie. Leurs allégeances varient beaucoup au fil des ans, au gré des contextes politiques et sociaux.

Robert Crews et Amin Tarzi,
The Taliban and the Crisis of Afghanistan, 2008¹⁰

Les Canadiens doivent essayer de mieux comprendre la complexité du peuple afghan et la diversité de ses religions, de ses idéologies et de ses ethnicités. Ce sont ces aspects qui façonnent la psyché nationale et constituent la racine de la plupart des discordes internes. Il est important de s'informer auprès des Afghans eux-mêmes et de se renseigner sur leurs capacités. J'espère que le Canada et les Canadiens le feront.

L'honorable Flora MacDonald,
Témoignages, FAAE, réunion 19, 13 mars 2008, p. 2¹¹

Les spécialistes de l'Afghanistan s'entendent pour dire qu'on ne peut comprendre la situation actuelle de ce pays et ses perspectives d'avenir sans connaître un peu son histoire singulière et les événements qui ont conduit au 11 septembre. L'Afghanistan commence à exister, en tant que territoire bien défini, au milieu du XVIII^e siècle, mais il lui faut attendre le Traité de 1921, qui mettait fin à la troisième guerre britanno-afghane, pour acquérir enfin son indépendance¹². À la fin du XIX^e siècle, l'Afghanistan est souvent considéré comme un « État tampon » en Asie centrale, entre l'empire russe et son adversaire britannique, dans ce qu'on appelait à l'époque le « Grand Jeu » que se livraient ces deux puissances en Asie centrale et au Proche-Orient. Certains disent aujourd'hui qu'au cours des dernières décennies, l'Afghanistan a retrouvé son rôle d'échiquier où s'opposent les grandes puissances et différents intérêts régionaux et internationaux¹³.

L'histoire de l'Afghanistan est marquée par la violence; rarement ce pays a-t-il vécu en paix. En 1964, les Afghans se dotent d'une constitution moderne (qui transforme la monarchie constitutionnelle en monarchie parlementaire), mais le roi Zaher Chah est victime d'un coup d'État en 1973, à la suite duquel on proclame la république. La monarchie ne sera jamais rétablie, même après les périodes de turbulence coïncidant avec la férule communiste, l'occupation soviétique, la guerre civile, la montée au pouvoir des talibans et l'échec de leur « émirat » islamiste en 2001. Approuvée par la Loya Djirga au début de 2004, la nouvelle constitution afghane (la sixième depuis 1923), faisant de l'État afghan une « république islamique », s'inspire beaucoup de celle de 1964.

L'Afghanistan présente différents visages et y interviennent une foule d'acteurs et de facteurs. Les talibans, qui commencent à se manifester au cours de la guerre civile avec les moudjahidines au lendemain de l'occupation soviétique, s'emparent de Kaboul en 1996 sans toutefois parvenir à contrôler tout le pays. Leur régime est plus compliqué qu'il n'y paraît, explique Ahmed Rashid dans son étude originale ayant pour titre *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, publiée en l'an 2000. Seulement trois États membres de l'ONU l'ont jamais reconnu (Pakistan, Arabie saoudite et Émirats arabes unis). La communauté internationale exerce des pressions croissantes sur le régime pour que celui-ci renonce à offrir un sanctuaire aux dirigeants d'Al-Quaïda et à abriter des camps d'entraînement de terroristes, notamment après que le chef d'Al-Quaïda a appelé à un djihad international contre les États-Unis à partir du territoire afghan au début de 1998, après des attentats terroristes contre des intérêts américains et après que les outrages commis par les talibans aient fait surface¹⁴.

À ce moment-là, la politique étrangère du Canada porte à l'Afghanistan très peu d'attention. Évidemment, les événements tragiques du 11 septembre 2001 et l'intervention militaire multinationale subséquente menée en Afghanistan contre le régime des talibans dans le cadre de l'Opération Enduring Freedom changent radicalement la donne. Le 12 septembre 2001, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) invoque pour la première fois de son histoire les dispositions de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord sur la défense collective. L'Afghanistan grimpe alors rapidement au sommet de la liste des priorités du Canada sur la scène internationale, une place qu'il occupe depuis le début de 2006, soit depuis le déploiement dans la dangereuse province de Kandahar de nombreux effectifs militaires canadiens qui, pourvu que soient respectées les conditions énoncées dans la motion du gouvernement adoptée le 13 mars 2008, resteront dans ce pays jusqu'en 2011.

L'intervention canadienne en Afghanistan est plus qu'une mission militaire limitée dans le temps. Il s'agit plutôt d'un engagement à long terme dans ce pays qui exige une action concertée de tous les intervenants du gouvernement du Canada dans les secteurs notamment de la défense, de la diplomatie, du développement et de la gouvernance démocratique. Au cours de son témoignage devant le Comité, le colonel Mike Capstick, qui a dirigé en 2005-2006 l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan (ECS—A) à Kaboul, a dit, en parlant du rôle futur du Canada en Afghanistan que c'est « sans aucun doute, le plus important débat de politique étrangère auquel le Canada ait été appelé à participer, de toute ma vie¹⁵ ».

Pour les observateurs de l'extérieur, l'Afghanistan, avec toutes ses particularités et les conditions qui y règnent, constitue un véritable imbroglio. Matt Waldman, conseiller en matière de politiques en Afghanistan pour Oxfam International, a indiqué dans son témoignage, le 8 avril 2008, que « l'Afghanistan est une société incroyablement locale », si bien qu'il faut troquer l'approche descendante en faveur d'une approche axée sur les réalités locales et nationales¹⁶. Crews et Tarzi parlent de la « diversité humaine extraordinairement complexe » de l'Afghanistan. En tentant d'expliquer la rémanence du phénomène des talibans, de leur résurgence sous la forme d'un mouvement néo-taliban menaçant qui « continue de modeler les politiques de l'Afghanistan, de ses voisins et du monde extérieur », ces auteurs font mention d'« insurrections multiples et distinctes¹⁷ ». D'autres spécialistes soulignent les variations entre tribus géographiquement disparates et au sein même de ces tribus, ainsi que les conflits entre factions que l'on observe sur le terrain.

Certes, l'Afghanistan et les Afghans ont beaucoup souffert de dizaines d'années de guerre et d'instabilité. Il faut absolument sortir le pays de ces terribles ornières. En cette septième année d'opérations militaires et non militaires menées par la communauté internationale en Afghanistan après les attentats du 11 septembre, les Afghans doivent percevoir une véritable amélioration de leurs conditions de vie et de leur sécurité personnelle. Il y a eu beaucoup de discussions et les avis restent partagés quant au bilan de l'intervention en Afghanistan, et c'est ce qui ressort des témoignages parfois contradictoires entendus par le Comité.

Les avis que nous avons entendus sur la situation en Afghanistan étaient partagés, suivant le degré d'optimisme de leurs auteurs. Le Comité a écouté attentivement les vues de chacun sur la situation actuelle et les perspectives d'avenir de l'Afghanistan. Dans le présent rapport, il s'intéresse surtout à la façon dont le Canada peut le mieux aider le peuple afghan. De manière pragmatique, il faut être pleinement conscient du fait que la situation évolue constamment et que tout progrès accompli n'est pas irréversible. Nous pouvons démontrer notre ferme volonté d'aider, sans toutefois minimiser l'ampleur du défi qui nous attend.

Mark Schneider, de l'International Crisis Group, l'a exprimé en ces termes au cours d'un récent témoignage devant un sous-comité du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants des États-Unis :

Six ans et demi après le début de l'intervention en Afghanistan, l'ONU et le gouvernement afghan constatent quelques améliorations, dont l'élection démocratique d'un gouvernement, le retour à l'école de deux millions de femmes et l'accès à des soins de santé élémentaires offert à un gros pourcentage de la population. Sauf que l'Afghanistan se classe toujours au 174^e rang, sur 178 pays, à l'indice du développement humain du PNUD¹⁸.

La population de l'Afghanistan, fait observer Barnett Rubin, est la plus jeune au monde (57 p. 100 des habitants ont moins de 18 ans). L'éducation et la création d'emplois sont donc des enjeux majeurs. La majorité des Afghans vivent dans des régions rurales, dans des conditions d'extrême pauvreté. Ils sont analphabètes, ils n'ont pas l'électricité et manquent souvent d'autres services de base. Mais, comme l'a fait remarquer Joylon

Leslie, qui habite à Kaboul, il ne faut pas se contenter de fournir encore plus d'aide puisque « la cause première de désaffection de la population en Afghanistan est l'incapacité du gouvernement et de ses alliés internationaux d'assurer un degré élémentaire de sécurité¹⁹ ». D'après des sources officielles américaines, on a dénombré environ 140 attentats suicides en 2007, qui ont fait un grand nombre de victimes parmi les civils²⁰. Le pire attentat suicide de toute l'histoire de ce pays est survenu en février de cette année près de Kandahar. De manière plus générale, sur la question des conséquences de l'insurrection, M. Schneider a tenu ces propos devant le Comité du Congrès américain :

L'Amiral Mike Mullen, président des chefs d'état-major combinés, a indiqué au cours d'un témoignage fourni plus tôt cette année que les attentats suicides à la bombe étaient en hausse de 27 p. 100 en 2007 par rapport à 2006. Il aurait dû ajouter qu'ils ont augmenté de 600 p. 100 par rapport à 2005 et que l'ensemble des attentats commis par les insurgés a augmenté de 400 p. 100 depuis 2005.

Le Secrétaire général de l'ONU a signalé le mois dernier que 40 convois de nourriture pour le Programme alimentaire mondial ont été pillés en 2007, que 130 attentats ont été commis contre les différents programmes d'aide humanitaire, que 40 travailleurs humanitaires ont été tués et 89 autres ont été enlevés.

Le conflit a fait 8 000 morts en 2007, dont 1 500 dans la population civile²¹.

L'année dernière a aussi été la plus meurtrière pour la force internationale : 230 morts, parmi lesquels 29 Canadiens²². En outre, en mai 2008, pour la première fois depuis 2003, plus de soldats étrangers sont morts en Afghanistan qu'en Iraq²³.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la sécurité demeure une priorité et une condition préalable au progrès en Afghanistan. Malgré quelques progrès accomplis au chapitre de la formation de l'Armée afghane et le fait que les actes de violence soient concentrés dans certaines régions, surtout dans le sud du pays, le chef d'état-major de la Défense du Canada, le général Rick Hillier, a parlé d'une augmentation des attentats « aveugles » commis par les insurgés, en reconnaissant que « la menace directe [pour les Canadiens et les autres forces de la coalition, ainsi que pour les civils afghans] est toujours très réelle » et que « la situation est toujours délicate » en ce qui concerne la sécurité pour les civils afghans et ceux venus d'ailleurs qui œuvrent au développement dans le sud²⁴.

D'une façon plus générale, pour reprendre les paroles prononcées par le colonel Capstick devant le Comité, « [l]e besoin le plus urgent, celui que citent tous les rapports sans exception, est celui de la sécurité humaine²⁵ ». Le dernier rapport (6 mars 2008) du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité de l'ONU²⁶, le rapport de janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, et les témoignages devant le Comité de son président John Manley et de deux autres membres de ce groupe²⁷, ainsi que les rapports internationaux subséquents sur la situation en Afghanistan²⁸, reprennent tous essentiellement le même message.

Dans sa résolution 1806, adoptée le 20 mars 2008, qui prolonge et renforce le mandat de la Mission des Nations Unies en Afghanistan et celui du représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Afghanistan, le Norvégien Kai Eide, dont la nomination

à ce poste avait été annoncée le 7 mars 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU se dit « de nouveau préoccupé par l'état de la sécurité en Afghanistan, en particulier par la multiplication des actes de violence et de terrorisme qui sont le fait des talibans, d'Al-Qaïda, des groupes armés illégaux, de criminels et de trafiquants de drogues, et par les liens de plus en plus forts entre les activités terroristes et les drogues illicites, qui font peser des menaces sur la population locale, y compris les enfants, les forces nationales de sécurité et le personnel militaire et civil ». Il exprime également des inquiétudes au sujet « des conséquences dangereuses des actes de violence et de terrorisme qui sont le fait des talibans, d'Al-Qaïda et d'autres groupes extrémistes sur l'aptitude du gouvernement afghan à garantir la primauté du droit, à assurer au peuple afghan la sécurité et les services essentiels et à veiller à l'amélioration de la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales et leur protection²⁹ ».

Le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan avait entièrement accès à toute l'information gouvernementale, ayant pour secrétaire M. David Mulrone, alors sous-ministre délégué des Affaires étrangères et du Commerce international et chef du Groupe de travail interministériel sur l'Afghanistan créé en mai 2007, et nommé au début de février 2008 sous-ministre responsable d'un groupe de travail du Bureau du Conseil privé sur l'Afghanistan, ayant pour fonction de travailler « en étroite collaboration avec M^{me} Susan Cartwright, conseillère de la politique étrangère et de la défense auprès du Premier ministre³⁰ ». Le rapport du Groupe³¹ était particulièrement acerbe à propos des efforts déployés jusque-là et des stratégies employées par le Canada en Afghanistan, notamment à l'endroit du processus de coordination interministérielle comme tel. En font foi les extraits suivants :

Nous nous efforçons de venir en aide à un pays dont l'histoire récente est une suite ininterrompue d'événements tragiques et dont les perspectives demeurent sombres. Il n'y a pas de réponse simple à la question du rôle futur du Canada [...] Cette question est d'autant plus complexe que nous avons accepté la responsabilité de combattre une insurrection dans une province dangereuse de l'Afghanistan sans véritablement tenir de débat politique et public. Or, l'insurrection n'a pas été matée, tant s'en faut. (Avant-propos du président, p. 3)

Disons-le sans ambages, depuis le début de la présence canadienne en Afghanistan, les gouvernements n'ont pas su entretenir des communications équilibrées et franches avec la population pour exposer les raisons de la participation du Canada et les risques, les difficultés et les résultats attendus. (p. 22)

Le Groupe est fermement convaincu que le gouvernement de l'Afghanistan et les pays membres de la FIAS doivent avant tout concevoir une stratégie beaucoup plus unifiée et cohérente en matière de sécurité, pour ensuite établir des critères pratiques et vérifiables permettant de mesurer et d'analyser les résultats de cette stratégie. (p. 13)

[L]'Afghanistan reste un pays très pauvre, où trop de gens vivent encore dans l'insécurité [...] La discrimination fondée sur le sexe est une réalité toujours bien présente : le taux d'analphabétisme s'établit à 87 % chez les femmes, contre 57 % chez les hommes. Par ailleurs, l'Afghanistan affiche l'un des plus hauts taux d'infection tuberculeuse au monde, un autre indicateur courant de pauvreté grave. (p. 21)

[...] le programme canadien d'aide à l'Afghanistan a été entravé, non seulement par les risques liés à la sécurité à Kandahar, mais aussi par les contraintes administratives avec

lesquelles doit composer l'ACDI [...] Si l'on fait exception de la distribution des fonds, les employés de l'ACDI à Kandahar se rendent rarement à l'extérieur de leur base, ce qui s'explique entre autres, d'après ce que l'on nous a dit, par les règles de sécurité rigoureuses qu'impose l'administration centrale de l'ACDI ici même au Canada. [...] Il est peu logique d'affecter des professionnels courageux et talentueux à Kandahar pour ensuite les empêcher de rencontrer sur une base régulière les gens qu'ils sont censés aider. Nous avons pris acte du courage et du professionnalisme des civils en poste à Kandahar. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'EPR dirigée par les Canadiens à Kandahar montre les mêmes signes de fragmentation et de coordination lacunaire qui sont caractéristiques de l'ensemble du programme d'aide internationale au développement en Afghanistan. [...] Nous estimons aussi que l'équipe provinciale de reconstruction devrait dès que possible être dirigée par des civils. (p. 29)

Les membres du Groupe croient aussi que les programmes civils canadiens n'ont pas encore atteint l'envergure ni la profondeur nécessaires pour avoir des répercussions significatives [...] Il est essentiel de corriger les déséquilibres, au chapitre du financement et du personnel, entre l'imposante mission militaire canadienne en Afghanistan et la mission civile nettement plus modeste qui œuvre à la reconstruction, au développement et à la gouvernance. (p. 31-32)

La mise sur pied de groupes de travail ministériels distincts ne réglera pas le problème du manque de coordination des activités canadiennes. Les mesures de coordination donneraient de meilleurs résultats et se traduiraient par une plus grande cohérence à l'échelle du gouvernement si elles relevaient du premier ministre, avec l'appui d'un comité du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail se consacrant à temps plein à ce dossier. Pour que le Canada puisse s'acquitter de ses engagements touchant l'Afghanistan, il faut imprimer une force politique comme seul un premier ministre peut le faire. (p. 32)

Le gouvernement a donné son accord de principe au rapport et mis sur pied le groupe de travail susmentionné relevant du Bureau du Conseil privé pour seconder le nouveau Comité du cabinet sur l'Afghanistan, composé de cinq membres, sous la présidence du ministre des Affaires étrangères, David Emerson (anciennement ministre du Commerce international). Bon nombre des recommandations contenues dans le rapport Manley ont été incluses dans la motion du gouvernement sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008. Cette motion réitère également le besoin d'une meilleure communication avec le Parlement et les Canadiens, ce sur quoi insistait la dernière recommandation du rapport du Groupe d'experts, à savoir :

Que le gouvernement présente plus fréquemment à la population des rapports plus francs sur les événements qui se déroulent en Afghanistan, qu'il fournisse d'autres évaluations du rôle du Canada et qu'il se concentre davantage sur les démarches diplomatiques et les efforts de reconstruction, parallèlement au volet militaire³².

Il y a de nombreuses responsabilités en jeu. D'une façon générale, toutes les parties, dont le gouvernement afghan, qui est tenu de rendre compte à ses citoyens, doivent se soumettre aux standards fixés par le Pacte pour l'Afghanistan 2006³³, autour duquel s'articule la politique actuelle du Canada. Le ministre des Affaires étrangères, l'honorable Maxime Bernier, l'a d'ailleurs expliqué au Comité : « Le Pacte de l'Afghanistan fait de la sécurité, de la gouvernance et du développement trois piliers qui sont tout aussi essentiels les uns que les autres. Du reste, les trois se soutiennent mutuellement. L'approche du gouvernement du Canada illustre parfaitement cette interdépendance. De

fait, nous avons activement cherché les domaines où nous pouvions le mieux utiliser nos ressources, par exemple là où nos efforts en matière de sécurité contribueraient à doter le pays d'une capacité de gouverner, ou là où nos projets de développement aideraient à instaurer un climat de plus grande sécurité³⁴.

L'Afghanistan étant un pays souverain membre des Nations Unies, les pays qui lui fournissent de l'aide et y envoient des troupes doivent rendre compte à son gouvernement élu de leurs actions sur son territoire. Le gouvernement canadien doit aussi justifier devant le Parlement du Canada et la population canadienne ses actions et ses dépenses en Afghanistan.

Tout cela est plus facile à dire qu'à faire. Le colonel Mike Capstick, l'ancien chef de l'ACS—A, a ramené brusquement le Comité à la réalité. Il est important de prendre des engagements, encore faut-il les tenir. Or, l'application du Pacte, qui définit les rôles de chacun dans les domaines importants de la sécurité, du développement économique et social, de la gouvernance, de la primauté du droit et du respect des droits de la personne, ne s'est pas déroulée aussi bien que prévu. Voici ce que le colonel Capstick a déclaré au Comité au début de mars 2008 :

Cette Conférence de Londres a été un autre grand moment d'optimisme. Pour la première fois depuis la chute du régime des talibans, il existait un langage commun et un cadre stratégique reconnu à la fois par l'Afghanistan et par la communauté internationale. Des engagements ont été pris, des promesses ont été faites, et tous les espoirs étaient permis, mais pas pour longtemps. Quelques mois plus tard, le manque de vision stratégique et l'absence quasi totale de cohésion entre les instances internationales présentes à Kaboul ont commencé à ébranler les chances de succès du Pacte et de la Stratégie intérimaire [Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan].

Ce manque de cohésion compromet toute l'entreprise de construction d'un État démocratique. Pour dire les choses sans détour, on peut perdre la mission afghane sur les champs de bataille de la province de Kandahar, mais on ne peut la gagner qu'à Kaboul. [...]

Certains des États les plus puissants représentés à Kaboul, de même que certains des plus importants organismes de développement international, nuisent systématiquement à toute possibilité de leadership de l'ONU en insistant pour servir leurs intérêts nationaux et mettre en œuvre leurs priorités organisationnelles au lieu de s'en tenir au programme élaboré dans le Pacte³⁵.

Il est impossible, dans un court rapport, de rendre compte de tous les témoignages qui ont été reçus, y compris des nuances et parfois des différences de ton et de perspective. Le Comité a cependant dégagé certains points qui font pratiquement l'unanimité parmi les témoins. En voici quelques-uns :

- il faut adopter à l'égard de l'Afghanistan une démarche globale, à long terme et durable qui ne se limite pas à des opérations militaires;
- la stabilité de l'Afghanistan en tant que démocratie en devenir passe aussi par une solution régionale³⁶ faisant intervenir tous ses voisins, notamment

le Pakistan, entre autres pour régler l'épineux problème de la frontière entre les deux pays³⁷;

- pour mater l'insurrection sur le territoire afghan, il faut une stratégie intégrant également la diplomatie, le développement, la démocratie, la primauté du droit et la saine gouvernance, ainsi que la réconciliation, entre les tribus et à l'intérieur de chacune;
- les interventions militaires et non militaires du Canada en Afghanistan doivent avoir pour but ultime de permettre à l'État afghan de se doter de tous les éléments de la sécurité – notamment par une réforme de l'armée, de la police, des tribunaux et du système correctionnel – et d'offrir par ailleurs à la population les autres services essentiels sur tout son territoire;
- le Canada ne veut pas maintenir indéfiniment des effectifs militaires en sol afghan, mais il doit être prêt à prolonger sa présence en Afghanistan pour atteindre le but énoncé ci-dessus;
- le Canada doit exposer clairement à la population canadienne ses objectifs stratégiques en Afghanistan.

Il reste encore du travail à faire en regard de chacun de ces points, le dernier en particulier. Le professeur Robert Jackson, un Canadien occupant les fonctions de directeur du département des relations internationales à l'Université de Redlands, en Californie, a fait ressortir plusieurs points au cours de son témoignage devant le Comité, le jour même où la Chambre des communes adoptait la motion sur l'Afghanistan, en finissant par conclure que « [q]uel que soit l'objectif poursuivi — et nous devons arriver à le définir —, nous devons établir notre politique en fonction de cet objectif, et non l'inverse³⁸ ».

Les divisions incessantes dans l'opinion publique canadienne prouvent que la situation n'est pas aussi claire qu'elle le devrait. La création, le 10 avril 2008, d'un Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan (où siègent quatre des membres du Comité), conformément aux motions présentées à la Chambre le 13 mars et le 8 avril 2008 (la seconde ayant été adoptée à l'unanimité), aidera à renforcer le processus d'information, de surveillance et de reddition de comptes. Dans ce contexte, le présent Comité est d'avis que le gouvernement doit être plus disposé à fournir des détails sur sa politique cadre en prévision d'un engagement à long terme en Afghanistan.

En sa qualité de président du Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, le ministre David Emerson a déclaré le jour même de la création du Comité spécial, que le gouvernement commencerait à publier des rapports trimestriels sur l'évolution de la mission canadienne en Afghanistan³⁹. Le 10 juin, M. Emerson, ministre des Affaires étrangères, a déposé à la Chambre des communes le premier de ces rapports, intitulé *L'engagement du Canada en Afghanistan - Tracer la voie vers 2011*⁴⁰. Fait notable, on annonce dans ce rapport une augmentation substantielle du total de l'aide canadienne au développement et à la reconstruction en Afghanistan pour la période 2001-2011, total qui

passé de 1,3 à 1,9 milliard de dollars. On y annonce aussi une concentration de l'aide du Canada dans la province de Kandahar, dont la part des activités futures passe de 17 à 50 p. 100. Le rapport décrit les priorités et les objectifs du Canada et conclut en disant : « Le prochain rapport trimestriel qui sera présenté cet automne énoncera les indicateurs destinés à aider le Parlement et les Canadiens à mesurer les progrès accomplis à cet égard. Les rapports ultérieurs [qui] suivront seront axés sur l'évaluation de ces progrès à partir d'indicateurs qui seront utilisés jusqu'en 2011⁴¹ ». Dans la mesure du possible, ces rapports doivent contenir des évaluations des résultats franches et détaillées qui pourront être étudiées par le Parlement.

Recommandation 1

Compte tenu des décisions de la Chambre des communes et du premier rapport trimestriel présenté à la Chambre le 10 juin, le gouvernement du Canada devrait continuer ses efforts en vue de communiquer au Parlement une politique cadre concernant l'engagement pluriannuel du Canada en Afghanistan à l'appui des jalons dont a convenu la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan 2006-2011. Les ajustements nécessaires à cette politique cadre canadienne devraient être expliqués sans tarder au Parlement et à la population canadienne. Les futurs rapports trimestriels sur la mise en œuvre des objectifs de la politique canadienne en Afghanistan devraient inclure, dans toute la mesure du possible, une évaluation franche et détaillée, fondée sur les résultats, de la contribution du Canada au respect des jalons et des délais dont a convenu la communauté internationale. Ces rapports devraient aussi faire le point sur les coûts financiers de l'engagement du Canada en Afghanistan.

Notes de l'introduction

- 9 Mémoire présenté le 18 novembre 2007, p. 2 et notes 6 et 10, accessible en ligne à <http://www.independent-panel-independant.ca/pdf/Submission-112.pdf>. [traduction] M. Petrolekas, un réserviste, a occupé pendant des années les fonctions de vice-président Marketing au sein d'une société internationale de télécommunications ayant des intérêts dans plus de 75 pays. On l'a sorti de la retraite en 2003, on lui a remis un uniforme et on en a fait le représentant du Canada et du chef d'état-major de la Défense au Quartier général de l'OTAN pour l'Afghanistan. Il a aussi contribué à la mise sur pied du système d'évacuation des blessés en passant par l'Allemagne. Le texte intégral de son mémoire a été publié par la suite dans la revue *Esprit de corps*, vol. 14, n° 38, janvier 2008, p. 8-9.
- 10 Robert D. Crews et Amin Tarzi, « Introduction », dans *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, sous la direction de Crews et Tarzi, Harvard University Press, Cambridge et Londres, 2008, p. 15. [...] Le professeur Crews travaille au département d'histoire de l'Université Stanford. Il est l'auteur de *For Prophet and Tsar: Islam and Empire in Russia and Central Asia*. Le professeur Tarzi est le directeur du département des études sur le Proche-Orient de l'Université du Corps des Marines des États-Unis.
- 11 Ancienne secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, M^{me} MacDonald a fondé l'organisme appelé Future Generations Canada.
- 12 Joylon Leslie, « A Short History of Afghanistan », dans *The London Review of Books*, vol. 30, n° 6, 20 mars 2008, p. 41.
- 13 C'est le cas, notamment, de l'étude classique menée par Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, Yale University Press, New Haven, 2000, et de l'ouvrage plus récent écrit sous la direction de Robert Crews et Amin Tarzi, *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, 2008, cité précédemment. Rashid décrit le « Grand Jeu », version années 1990, à la partie III de son étude. Dans sa conclusion sur l'avenir de l'Afghanistan, qu'il a écrite avant le 11 septembre, il dit que le conflit laisse le monde complètement froid : « Le monde a tourné le dos à l'Afghanistan et imputé à l'État afghan la responsabilité de la guerre civile, de la fragmentation ethnique et de la polarisation. Le pays a cessé d'exister en tant qu'État, et lorsqu'un État n'est plus viable, c'est toute sa société civile qui est détruite. » (p. 207) Pour en savoir plus sur la version post-11 septembre du « Grand Jeu », voir Crews et Tarzi 2008, « Epilogue », p. 314 et suivantes.
- 14 Pour plus de contexte, voir notamment deux ouvrages de Steve Coll, président de la New America Foundation, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York, Penguin Books, 2005, et *The Bin Ladens: An Arabian Family in the American Century*, New York, Penguin Books, 2008.
- 15 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 16 *Témoignages*, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9. Waldman a déjà été conseiller en matière de défense et d'affaires étrangères du Parlement britannique et du Parlement de l'Union européenne.
- 17 Crews et Tarzi, « Introduction », *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, 2008, p. 13 et 9. [traduction]
- 18 Schneider, « Strategic Chaos and Taliban Resurgence in Afghanistan », témoignage devant le Sous-comité sur le Proche-Orient et le Sud asiatique du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants des États-Unis, à Washington, le 2 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5370&l=1>. [traduction]
- 19 Joylon Leslie, « Money, Lots of Money », dans *The London Review of Books*, vol. 30, n° 6, p. 42. La nouvelle édition de *Afghanistan: The Mirage of Peace*, ouvrage écrit par Leslie en collaboration avec Chris Johnson, devrait paraître en septembre 2008. [traduction]

- 20 Département d'État des États-Unis, *Country Reports on Terrorism 2007*, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Washington, 30 avril 2008, « Afghanistan », <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103709.htm>. Ce rapport rédigé à la demande du Congrès signale par ailleurs qu'il y a eu 14 499 attentats terroristes dans le monde en 2007. L'Iraq (6 212) et l'Afghanistan (1 127) ont compté pour plus de la moitié du total. (National Counterterrorism Center: Annex of Statistical Information, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103716.htm>).
- 21 Schneider, 2 avril 2008, op.cit. [traduction]
- 22 Voir « The State of NATO: A ray of light in the dark defile », dans *The Economist*, 29 mars 2008, pp. 33-36. L'année 2007 n'a pas été la plus meurtrière pour les soldats canadiens en Afghanistan. En 2006, 36 d'entre eux ont été tués, ainsi que le diplomate Glynn Berry.
- 23 « Afghanistan, Still in the Fight: A good week for the Taliban's propaganda machine », *The Economist*, édition électronique, 19 juin 2008.
- 24 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 9.
- 25 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
- 26 « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », rapport du Secrétaire général, S/2008/159, <http://www.un.org/french/docs/sc/reports/2008/sgrap08.htm>.
- 27 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008.
- 28 Trois de ces rapports ont été présentés au Congrès américain le 30 janvier 2008 par l'ancien candidat démocrate à la présidence, le sénateur John Kerry, ainsi que par le sénateur Norman Coleman, président du Near East and South and Central Asian Affairs Subcommittee : Conseil atlantique des États-Unis, *Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action*, Washington., janvier 2008; Center for the Study of the Presidency, sous la coprésidence du général à la retraite James L. Jones et de l'ambassadeur Thomas Pickering, *Afghanistan Study Group Report*, Washington, 30 janvier 2008; Oxfam, *Afghanistan: Development and Humanitarian Priorities*, janvier 2008. Voir aussi le rapport de l'International Crisis Group, *Afghanistan: The Need for International Resolve*, rapport n° 145 sur l'Asie, Kaboul/Bruxelles, 6 février 2008. Le sondage annuel de l'Institut international d'études stratégiques, *The Military Balance 2008*, paru la veille, affirmait que sans un effort accru de l'Occident, l'Afghanistan risquait la déroute, ce qui minerait la crédibilité de l'OTAN et donnerait un nouvel élan à l'extrémisme islamique dans le monde (Robin Millard, « Afghanistan is lost if NATO fails, study says », *The National Post*, 6 février 2008, p. A5).
- 29 S/RES/1806 (2008), « La situation en Afghanistan », p. 2, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/279/32/PDF/N0827932.pdf?OpenElement>.
- 30 Communiqué de presse du Cabinet du Premier ministre, 8 février 2008, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1985>.
- 31 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Ottawa, janvier 2008, communiqué, 22 janvier 2008. La version intégrale du rapport (voir surtout la Partie IV, « Le rôle futur du Canada en Afghanistan : Points à considérer et Recommandations », est accessible en ligne à http://www.independent-panel-independant.ca/pdf/Afghan_Report_web_f.pdf.
- 32 Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, 2008, p. 44.
- 33 Le texte intégral du Pacte et la description officielle des engagements du Canada à son égard figurent à http://www.canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/afghanistan/library/contrib_and-fr.asp.
- 34 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 3.

-
- 35 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 36 On s'intéresse de plus en plus aux dimensions nécessairement régionales du processus politique d'établissement de la paix en Afghanistan. Voir par exemple les idées exposées par l'ambassadeur des États-Unis Karl Inderfurth – membre du Groupe d'étude États-Unis–Afghanistan et qui enseigne à l'Université George Washington à Washington – dans une conférence publique intitulée « A Regional Compact for Afghanistan » qu'il a donnée à l'Université d'Ottawa le 28 mai 2008.
- 37 Sur la complexité des régions frontalières, voir Thomas H. Johnson et M. Chris Mason, « No Sign until the Burst of Fire: Understanding the Pakistan-Afghanistan Frontier », *International Security*, vol. 32, n° 4, printemps 2008, p. 41-77.
- 38 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 6 et 15. Le professeur Jackson a dirigé le département de science politique de l'Université Carleton à Ottawa et il a aussi été conseiller du gouvernement canadien. Il est l'auteur, avec Philip Towle, de *Temptations of Power: The United States in Global Politics After 9/11*, Palgrave Macmillan, Houndmills (R.-U.), 2006.
- 39 Steven Chase, « The Afghan mission: Ottawa dampens expectations, Emerson pleads for realism, promises new benchmarks by which to measure progress », dans *The Globe and Mail*, 11 avril 2008, p. A4.
- 40 La version intégrale du rapport se trouve à l'adresse Internet suivante : http://www.canadainternational.gc.ca/canada-afghanistan/documents/q108/index.aspx?lang=fr&highlights_file=&left_menu_en=&left_menu_fr=&mission=.
- 41 Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan - Tracer la voie vers 2011*, juin 2008, p. 18. Pour connaître la réaction de l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada, voir Lee Berthiaume, « Kandahar Aid Focus to Hit National Programs », *Embassy*, 18 juin 2008, p. 4. Pour un complément d'analyse, voir aussi John Geddes, « Not a pretty picture », *Macleans*, 23 juin 2008, p. 20-21.

PARTIE I : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT AU RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ DANS LA RÉGION

La sécurité rend possible le développement; une gouvernance efficace contribue à la sécurité; le développement crée des occasions d'améliorer la sécurité et la gouvernance, sans compter qu'il décuple les bienfaits qui découlent d'une plus grande sécurité et d'une saine gouvernance. Par conséquent, il ressort de ce cercle vertueux de causes et d'effets que la sécurité est une condition essentielle d'une saine gouvernance et d'un développement durable⁴².

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

[...] [L]a guerre en Afghanistan ne peut pas être gagnée en l'absence d'une action politique ou d'une action pour la paix. Pourquoi? Parce que le conflit comporte une importante composante politique, qui ne peut pas être exclusivement réglée par la guerre. La composante politique comprend au moins deux dimensions : la guerre civile dont les résultats restent incertains et l'aspect régional du conflit⁴³.

M. Seddiq Weera, conseiller principal,
Commission nationale indépendante sur le renforcement de la paix et conseiller principal en matière de politiques au
ministre de l'Éducation, République islamique d'Afghanistan, 14 février 2008

Il me semble que le Canada devrait plutôt profiter de son influence au sein de l'OTAN — influence gagnée très durement avec le sang des soldats canadiens, pour essayer d'obtenir l'appui de ses 26 membres — y compris la majorité des principaux pays donateurs qui assurent une présence en Afghanistan, de même que les nations qui y envoient des soldats — pour ce qu'il y a de plus urgent : un nouveau cadre politique général pour la conduite des opérations internationales en Afghanistan, cadre dont la priorité consisterait à créer les conditions d'un processus de paix complet⁴⁴.

Mme Peggy Mason,
agrégée supérieure de recherche,
Norman Paterson School of International Affairs,
Université Carleton, 6 mars 2008

[...] [C]e processus ne sera ni canadien ni même international mais bien afghan. Il faut en effet que ce processus de négociation appartienne aux Afghans eux-mêmes. Notre rôle consiste à les soutenir, les encourager, établir des liens et faire office de catalyseur. Nous ne sommes pas nécessairement appelés à jouer un rôle de négociateur ou de médiateur, compte tenu surtout que nous sommes actuellement des combattants⁴⁵.

Gerry Ohlsen, Vice-président, Groupe de 1978, et membre de l'Afghanistan Reference Group, 29 novembre 2007

La contribution militaire à la sécurité

Le Canada et les autres membres de la communauté internationale qui ont participé aux négociations sur l'Afghanistan menées sous l'égide de l'ONU à Bonn en décembre 2001, ont affirmé, au début de leur déclaration finale, qu'ils étaient « déterminés à mettre fin au tragique conflit en Afghanistan et à promouvoir la réconciliation nationale, une paix durable, la stabilité et le respect des droits de l'homme dans le pays⁴⁶. » Les participants aux pourparlers de Bonn ont pris acte de la situation sur le terrain et ont établi un gouvernement afghan intérimaire dont les Talibans étaient exclus, et leur déclaration finale n'était pas un accord de paix. Même si tous reconnaissent la nécessité d'une approche globale prévoyant à la fois des interventions militaires et non militaires, le fait que les combats se poursuivent et que, selon les termes du Pacte pour l'Afghanistan de janvier 2006, « [u]ne sécurité authentique demeure un préalable fondamental pour parvenir à la stabilité et au développement en Afghanistan⁴⁷ », témoigne de la priorité accordée au départ aux aspects militaires de la mission internationale. Si la reconstruction, le développement et la réforme de la gouvernance sont également nécessaires pour garantir la sécurité à long terme, l'amplification de l'action des insurgés dans le sud et dans l'est du pays a fait que les aspects militaires de la mission ont monopolisé une très large part de l'attention et des ressources.

La Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) mandatée par l'ONU a d'abord été déployée uniquement à Kaboul, mais en août 2003, l'OTAN a accepté d'en prendre le commandement et dès octobre, le mandat de la FIAS a été élargi pour s'étendre à l'ensemble du pays. Au moment du sommet de l'OTAN tenu à Bucarest en avril 2008, la FIAS comptait en Afghanistan quelque 47 000 soldats provenant d'une quarantaine de pays. En date d'avril 2008, les États-Unis avaient déployés 33 000 soldats en Afghanistan, soit environ 19 000 au sein de la FIAS et quelque 14 000 dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* qui, pour reprendre les termes du rapport Manley, « [...] se concentre sur le contre-terrorisme⁴⁸ ».

Les Canadiens ont de quoi être fiers du travail accompli par les membres des Forces canadiennes en Afghanistan; quelque 20 000 d'entre eux y avaient servi en date d'avril 2008. Ce travail a malheureusement entraîné des coûts élevés, puisque le taux des pertes enregistré chez les militaires canadiens était « le plus élevé de la FIAS en proportion du nombre de soldats déployés⁴⁹ », soit au-delà de 80 morts, près de 300 blessés au combat et environ 400 autres blessés. Quelque 2 500 Canadiens sont toujours déployés dans la province de Kandahar qui, d'après le témoignage du général Rick Hillier recueilli par le Comité en avril 2008, est décrite par le président Karzaï comme étant « le « centre de gravité » de son pays [...] car ainsi va cette province, ainsi va le reste du pays⁵⁰ ».

Le général Hillier a affirmé au Comité que les Forces canadiennes avaient joué un rôle clé dans la province de Kandahar depuis qu'elles sont déployées là-bas, notamment lors de l'opération Médusa en 2006, qui a été le premier combat au niveau de la brigade dans l'histoire de l'OTAN. En sa qualité de représentant

spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan et d'ex-ambassadeur du Canada en Afghanistan, Chris Alexander a expliqué au Comité que l'opération Médusa, qui a empêché la prise de Kandahar et prouvé que les Talibans ne faisaient pas le poids contre l'OTAN dans une bataille traditionnelle, « [...] a été livrée et gagnée surtout par les Canadiens, avec le solide soutien des alliés et l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU. L'opération a changé le climat d'insurrection dans le sud de l'Afghanistan. Elle a redonné espoir, rallié les tribus, démoralisé les Talibans. Elle a fini par donner des routes, des emplois et des projets de développement rural aux districts de Panjwai et de Zherai [...]. Bref, l'opération Médusa a permis au gouvernement afghan de reprendre l'avantage dans ce mortel affrontement des volontés avec des Talibans qui renaissaient⁵¹. »

Le Groupe d'experts Manley signale que « [s]elon de nombreux témoignages dignes de foi, la sécurité s'est détériorée de façon générale dans le Sud et l'Est de l'Afghanistan en 2006 et en 2007, y compris dans la province de Kandahar, où sont cantonnées les Forces canadiennes⁵². » En avril 2008, le général Hillier a cité des statistiques de l'OTAN selon lesquelles au-delà de 90 p. 100 des attaques ont lieu dans 10 p. 100 seulement du territoire afghan. Cependant, il a tenu à préciser que dans les dix-huit mois qui se sont écoulés depuis l'opération Médusa, les Forces canadiennes ont facilité le retour des Afghans en assurant la sécurité dans la région de Kandahar, ont aussi participé à certaines activités de reconstruction et ont marqué des progrès considérables dans la formation des forces de sécurité nationale afghanes⁵³. Le Groupe d'experts Manley s'est aussi dit d'avis que : « [...] les commandants de la FIAS et de l'armée afghane doivent prendre toutes les précautions qui s'imposent afin de respecter la culture locale et d'éviter que les opérations militaires fassent des victimes civiles⁵⁴. »

En réponse à une question au sujet des opérations interalliées avec les forces américaines n'opérant pas sous l'égide de la FIAS, le général Hillier a tenu les propos suivants : « Malgré la violence causée par les Talibans dans les zones très peuplées, la chaîne de commandement de l'OTAN, à tous les niveaux, depuis l'échelon le plus élevé jusqu'à celui du jeune soldat, quelle que soit sa nationalité, veut que les frappes aient la précision du laser pour prévenir les dommages collatéraux, si possible, et sinon, pour les réduire au minimum. » Depuis les critiques formulées par le président Karzaï, le Secrétaire général des Nations Unies et d'autres, il est généralement accepté qu'il faut réduire les pertes chez la population civile afghane où l'on a dénombré, comme indiqué précédemment, au moins 1 500 victimes en 2007. Le général Hillier a signalé au Comité que « nous connaissons les conditions gagnantes. Cela n'en fait pas partie... Il faut éviter les dommages collatéraux énormes, qui nous feraient perdre l'appui de la population⁵⁵. »

Les membres du Comité divergent d'opinion au sujet de la mission confiée aux Forces canadiennes en Afghanistan, mais ils s'entendent pour dire que les Canadiens et les Canadiennes qui ont été déployés là-bas se sont acquittés de leur mission avec un extrême professionnalisme. Selon eux, le premier élément de la

mission militaire énoncé dans la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008 consiste à « former des forces de sécurité nationale afghanes, afin que celles-ci puissent rapidement assumer une plus grande part des efforts de maintien de la sécurité dans la province de Kandahar et dans l'ensemble de l'Afghanistan ». Dans son rapport de juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'engagement du Canada en Afghanistan a lui aussi précisé qu'une des priorités du Canada dans la province de Kandahar sera de « [p]ermettre aux Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan au Kandahar de renforcer la sécurité et de promouvoir la loi et l'ordre⁵⁶ ». Grâce à cette approche, la mission militaire du Canada à Kandahar devrait en principe être en mesure de renforcer la sécurité dans cette province, tout en évitant les pertes civiles et en affermissant le pouvoir du gouvernement de l'Afghanistan.

Recommandation 2

Compte tenu des sensibilités et de la culture locales, le personnel militaire canadien devrait s'acquitter de sa mission conformément à l'énoncé de la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008. De plus, le gouvernement du Canada devrait mettre tout en œuvre pour s'assurer que la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan dirigée par l'OTAN, dans la conduite de ses opérations militaires, continue de prévenir les pertes civiles afghanes et de réduire au minimum les dommages aux biens.

Mettre en place les conditions propices à un processus de paix à plusieurs niveaux

Si l'insurrection talibane constitue la menace la plus évidente et la plus directe à la paix en Afghanistan, elle n'est pas la seule. Les causes de l'insécurité dans ce pays sont multiples : les incessants conflits avec les autres États de la région, qui ont affaibli l'État afghan; les décennies de guerre continue, notamment la guerre civile, qui ont exacerbé les divisions ethniques et autres dans le pays; les frontières poreuses et les rapports traditionnellement difficiles avec les puissances voisines, particulièrement avec le Pakistan, et la pauvreté chronique.

Pour arriver à surmonter ce lourd héritage et à instaurer une paix véritable, il faudra un travail soutenu et de longue haleine. En plus du travail de reconstruction, de développement et de réforme de la gouvernance, dont il sera question plus loin dans le présent rapport, d'importantes mesures doivent aussi être prises pour améliorer le dialogue mené par les Afghans et faciliter la réconciliation à l'intérieur du pays ainsi que pour resserrer les liens diplomatiques et la coopération avec les États voisins. Voici ce qu'a dit le diplomate canadien à la retraite, Paul Heinbecker, à ce sujet :

Je suis en outre persuadé que nous avons besoin d'un effort diplomatique très intense. Je ne crois pas du tout que notre effort actuel soit suffisant à cet égard. Nous devons jouer un rôle à la mesure de notre contribution. Il faut être réaliste.

D'autres pays participent à l'effort, mais ils jouent un bien plus grand rôle que le nôtre, notamment dans le cas des États-Unis et de la Grande-Bretagne. Nous sommes cependant le troisième pays donateur. Nous disposons d'un levier. Nous devrions nous en servir. En fait, nous devrions insister pour qu'on nous écoute⁵⁷.

À propos du dialogue et de la réconciliation en Afghanistan, John Manley, président du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, a tenu les propos suivants au Comité : « Nous ne pouvons pas gagner militairement. Nous pouvons, cependant, perdre militairement. Donc, nous ne pouvons pas envoyer l'Armée du Salut; nous devons envoyer les Forces canadiennes. Elles doivent être équipées et capables d'accomplir la mission. Mais si nous nous arrêtons à cela [...], la fin ne sera pas heureuse. Le résultat sera difficile et décevant⁵⁸. »

Les témoins entendus par le Comité conviennent que puisqu'il n'existe pas de solution purement militaire au conflit en Afghanistan, il faut plutôt chercher une solution politique. Voici ce qu'a dit à ce sujet M. Manley dans son témoignage :

Je crois qu'il est vraiment important de comprendre que ce soulèvement, à moins que ce ne soit une première, n'aboutira pas à une victoire militaire. La situation se règlera par un accord politique qui résoudra une partie des problèmes de ce pays. [...] Ne perdons pas de vue le fait que finalement il faudra trouver une solution politique. Elle doit se fonder, bien sûr, sur un respect approprié envers les droits de la personne, notamment ceux de la femme et des autres membres de la société. Elle doit se fonder sur une renonciation à la violence. Nous ne devons pas nous cantonner à la position qui consiste à penser qu'une réconciliation politique est impossible et que nous sommes prêts à lutter jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de Talibans, parce que franchement, nous n'y arriverons jamais⁵⁹.

En avril 2008, Nick Grono de l'International Crisis Group a lui aussi fait valoir que « [l]es insurgés n'ont pas besoin de gagner — il leur suffit de tenir le coup juste assez longtemps pour venir à bout de la volonté de la population et des pays donateurs ». Toujours selon M. Grono, « [j]amais nous ne parviendrons à débarrasser le pays de tous les insurgés. Les militaires sont là pour créer un climat de sécurité propice à une action politique et à un travail de développement et les considérations tactiques doivent céder le pas aux considérations stratégiques⁶⁰. » De toute évidence, le volet sécurité et le volet politique doivent se compléter et se renforcer mutuellement.

À la première audience du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, l'ambassadeur Kai Eide, représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Afghanistan, a présenté les éléments clés d'un processus de réconciliation de la manière suivante :

Tout d'abord, un processus de réconciliation, quand il se matérialisera, devra être dirigé par le gouvernement afghan, avec l'aide de la communauté internationale, mais il devra être coordonné et dirigé par le gouvernement afghan. Ensuite, il faut que le processus soit de nature politique, qu'il ne s'intéresse pas uniquement à la sécurité ou au renseignement de sécurité.

Troisièmement, il faut qu'il s'appuie sur la Constitution de l'Afghanistan et sur les réalisations des dernières années. [...] Aucun processus politique ne devrait exiger que ces réalisations soient compromises. Enfin, il faut que le processus soit dirigé d'une position de force, non pas comme un substitut de nos opérations militaires⁶¹.

Si certains rejettent d'entrée de jeu l'idée de « négocier avec les Talibans », bon nombre de témoins ont souligné que les insurgés ne sont pas tous de véritables « Talibans », tandis que d'autres ont pour leur part fait valoir que « les Talibans » ne forment pas un bloc monolithique. Ainsi, selon l'ex-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, l'honorable Flora Macdonald, qui s'est rendue régulièrement en Afghanistan depuis mars 2001, « [...] les Talibans ne sont pas tous militants. Il y a parmi eux des gens qui souhaitent que la paix et la stabilité se rétablissent dans leur pays et qui seraient disposés à partager volontairement leur point de vue avec d'autres. Les Talibans sont un mouvement politique qui, comme tout autre mouvement politique, comporte des factions ayant des convictions très différentes les unes des autres⁶². » De même, l'ex-diplomate canadien, Scott Gilmore, fait valoir que « [n]ous mettons dans le même bateau tous les insurgés, ceux qui sont simplement mécontents et ceux qui sont des fanatiques religieux. Nous les qualifions tous de Talibans or ce n'est tout simplement pas le cas. Nous devons les séparer. Nous entendre avec certains d'entre eux et isoler les autres⁶³. »

Le gouvernement de l'Afghanistan s'est déjà doté de plusieurs mécanismes de dialogue et de rapprochement politiques. En 2005, il a mis sur pied une Commission de consolidation de la paix, aussi appelée « Commission nationale de réconciliation ». Selon Surendrini Wijeyaratne du Conseil canadien pour la coopération internationale, le gouvernement a créé cette commission, qui est toujours active dans onze provinces du pays, « pour attirer aux pourparlers de paix, souvent par des incitatifs pécuniaires, les Talibans « sympathiques » et d'autres groupes d'« opposition » [...] ». Un représentant qu'elle a interrogé lui a affirmé que la Commission avait encouragé plus de 5 000 personnes à cesser de combattre et à « réintégrer » la vie civile, mais un intervenant étranger aurait pour sa part apporté la nuance suivante : « Nous avancerions que la plupart d'entre elles (les 5 000 personnes « réconciliées ») n'étaient pas des combattants, et il faudrait examiner soigneusement un motif financier⁶⁴. »

En 2005, la Commission afghane indépendante des droits de la personne a élaboré un plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation, assorti d'un échéancier censé prendre fin en juin 2008. Voici la description qu'en faisait, en février 2008, OXFAM International :

Le plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation en Afghanistan est la mesure qui vise le plus directement à renforcer la paix. Il est censé mener à la reconnaissance des souffrances de la population afghane; à l'établissement d'organes d'État crédibles, transparents et débarrassés de leurs éléments

criminels et de ceux qui transgressent les droits de la personne; à une recherche de la vérité bien documentée; à la promotion de la réconciliation et de l'unité nationale et à la mise en place de mécanismes de reddition de comptes.

Ce programme recèle un potentiel énorme, mais il n'a été officiellement lancé qu'en décembre 2006 et il n'en est nulle part question dans le document présenté par le gouvernement afghan en janvier 2007 sous le titre « *Afghanistan: Challenges and the Way Ahead* ». Il n'en est que brièvement question dans le rapport annuel du 1^{er} mai 2007 [du Conseil de coordination et de surveillance conjoint]⁶⁵.

La question de savoir si le gouvernement de l'Afghanistan allait négocier avec les dirigeants talibans a effectivement été réglée en septembre 2007, lorsque le président Karzaï a fait une démarche inusitée en offrant publiquement de rencontrer le dirigeant taliban Mullah Omar. Le gouvernement a rejeté les conditions posées par les Talibans — comme le retrait de toutes les forces étrangères —, mais il y a évidemment lieu de se demander maintenant comment et quand les négociations pourront s'amorcer. Voici ce qu'a dit Kamran Bokhari à ce sujet : « Nous avons tendance à parler de conflit militaire ou de règlement négocié comme s'il s'agissait d'une situation binaire dans laquelle tout est blanc ou noir. Ce n'est pas le cas, parce que tout conflit militaire finit par un règlement négocié. Les deux parties le savent. On ne fait pas la guerre pour l'amour de la guerre. Nous ne resterons pas en Afghanistan à long terme, simplement pour le plaisir d'occuper le pays. Nous devons aller au-delà pour comprendre de quelle façon en arriver à un règlement négocié⁶⁶. »

Interrogé à propos de la position du Canada concernant un règlement négocié, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Maxime Bernier, a convenu de la nécessité d'un dialogue politique, mais il a pris soin de préciser qu'« il incombe au gouvernement de l'Afghanistan de décider comment et avec qui il entend assurer une paix durable en Afghanistan. C'est un gouvernement souverain, démocratiquement élu [...]. Si des négociations étaient entamées par le gouvernement de l'Afghanistan avec des personnes qui respectent la Constitution de l'Afghanistan et qui renoncent à la violence, ce serait tant mieux pour la communauté internationale⁶⁷. »

Si l'offre du président Karzaï légitimise l'idée de négociations, certains la trouvent prématurée, tandis que d'autres y voient la preuve qu'un processus de paix ne peut s'amorcer qu'avec la seule participation du gouvernement de l'Afghanistan et des Talibans. En ce qui concerne le choix du moment, Barnett Rubin a rappelé au Comité en mars 2007 que « les gens ne rendent pas les armes lorsqu'ils croient qu'ils sont en train de gagner. En effet, dernièrement on n'a pas vu beaucoup de succès retentissants. » Il a ensuite appuyé son affirmation de la façon suivante :

D'après eux, tant qu'il y a une partie de l'Afghanistan qui n'est pas sous le contrôle du gouvernement de l'Afghanistan parce que le territoire relève des agences tribales et se trouve au Pakistan, et tant que cette région n'est pas vraiment sous le contrôle du Pakistan, et que ce dernier ne fait pas grand-chose

pour fermer le centre de recrutement, ils vont pouvoir continuer de puiser dans cette grande réserve, ce qui nous empêche de créer des conditions propices à ce genre de débat politique, bien que cela soit possible localement, à l'intérieur de l'Afghanistan⁶⁸.

Un an plus tard, Kamran Bokhari ajoutait la précision suivante : « Bien sûr, il y a des contacts avec les talibans. On parle beaucoup d'un règlement négocié. Qu'est-ce que cela signifie? Devons-nous négocier à partir d'une position de faiblesse relative? Allons-nous permettre à l'adversaire de dicter les conditions qui, à ce stade-ci, ne peuvent être que défavorables?⁶⁹ »

Voici ce que l'ex-diplomate canadien Gerry Ohlsen, du Groupe de 1978 et de l'Afghanistan Reference Group, avait à dire au sujet du processus :

[L]'Afghanistan n'a pas besoin d'un autre accord de coulisse forgé par les élites pour sauver leur peau politique, mais c'est ce qui adviendra si la communauté internationale ne donne pas un coup de barre. Ce dont l'Afghanistan a besoin, de toute urgence, c'est d'un dialogue politique élargi, appuyé par les Nations Unies, qui engage tous les secteurs de la société et toutes les communautés d'intérêt. Ce dialogue n'a pas eu lieu à Bonn, ni à Londres. Il s'impose maintenant⁷⁰.

Même si les pourparlers ne débiteront pas immédiatement, des témoins ont fait état d'un certain nombre d'approches fondées sur les leçons tirées d'autres conflits ou inspirées de pratiques exemplaires qui pourraient aider à préparer le terrain en vue de ces pourparlers. Stefan Lehmeier, du Comité coordonateur canadien pour la consolidation de la paix et de l'Afghanistan Reference Group, a fait valoir que si les motifs des différents groupes sont très variés et exigent, par conséquent des approches différentes, « [o]n peut [...] supposer que la majorité des insurgés seront disposés à engager des pourparlers ». Il a en outre précisé ceci :

Le problème, c'est qu'il s'agit d'un très long processus. Comme vous pouvez le constater, le gouvernement central à Kaboul pose des conditions de négociations rigoureuses, et de telles conditions ont aussi été formulées par les insurgés. À ce stade-ci, ces conditions sont inconciliables. Actuellement, nous ne sommes pas en mesure de dialoguer, mais c'est là où nous en sommes aujourd'hui. Les enchères montent, et c'est à partir de là que nous devons amorcer le processus, et à mesure que nous progressons, je crois que nous en arriverons à l'étape où nous pourrions commencer à dialoguer et à négocier⁷¹.

Le professeur Graeme MacQueen de l'Université McMaster et de l'Afghanistan Reference Group, a pour sa part affirmé au Comité qu'« [u]n processus ce paix à phases multiples et bien planifié n'a pas à ressembler à l'habituel procédé en trois étapes du cessez-le-feu, de la négociation en face à face et de l'accord de paix. Au lieu de cela, notre processus reposerait plutôt sur le dialogue et la résolution de problèmes, la négociation et la réconciliation. Nous serions sans doute peu avisés d'entamer directement des négociations entre les chefs des principaux groupes de belligérants. Nous encouragerions ainsi les marchés à huis clos antidémocratiques, ce qui n'est pas ce que nous préconisons⁷². »

Quel que soit le modèle éventuellement retenu par le gouvernement de l'Afghanistan, Gerry Ohlsen est d'avis que la communauté internationale sait comment lui assurer un soutien efficace. Selon lui, en effet, « ce genre de négociation serait multidimensionnelle. Cela prendrait des années. La communauté internationale l'a fait pendant longtemps au Kosovo, en ex-Yougoslavie, au Congo, au Libéria. Nous avons acquis un savoir-faire. La communauté internationale dans son ensemble, la communauté diplomatique dans son ensemble savent comment mettre en œuvre ce genre de chose. [...] Cela peut se faire. Il faut simplement du temps et il faut de la patience et un engagement massif⁷³. »

En mars 2008, Surendrini Wijeyaratne du Conseil canadien pour la coopération internationale, qui s'est rendue en Afghanistan et a mené de longues entrevues auprès de représentants afghans et internationaux en janvier et février 2008, a signalé au Comité que les « entrevues effectuées [...] en Afghanistan indiquent que des efforts de paix sont déjà en cours, même s'ils n'en sont qu'à leurs balbutiements. Actuellement, le gouvernement de l'Afghanistan et des organisations de la société civile afghane mettent en œuvre des initiatives de paix, mais elles sont décousues et ne reçoivent qu'un faible appui de la communauté internationale, ce qui limite leurs effets⁷⁴. » Elle a fait valoir au Comité qu'« avec plus de soutien et certaines réformes », les efforts actuels de rapprochement politique et de réconciliation, de dissolution des groupes armés illicites et, en particulier, de mise en place d'un système de justice transitionnel et de réconciliation sociale, « pourraient [...] susciter des conditions propices à un processus de paix en Afghanistan ».

Elle a indiqué que la plupart des gens qu'elle a interrogés à ce sujet préconisent « deux approches parallèles, l'une ascendante et l'autre descendante ». Selon ses propres termes,

Ils ont dit qu'il fallait travailler avec le gouvernement central pour renforcer sa capacité d'engager des pourparlers avec les groupes d'opposition afin de régler les questions de gouvernance interne et les luttes intestines au sein du gouvernement. Cela doit constituer la première priorité pour que le gouvernement soit plus fonctionnel.

Il faut en même temps un processus communautaire de consolidation de la paix au niveau de la base parce qu'un grand nombre des différends qui se produisent en Afghanistan ne sont pas nécessairement liés à l'insurrection. Il y a des différends portant sur des terres, de l'eau, des mariages et d'autres questions classiques qui, parfois, ne font intervenir qu'une seule ethnie ou une seule tribu. Il arrive aussi que les différends opposent des tribus, des ethnies ou des collectivités. Les organisations afghanes ont fait beaucoup de travail dans ce domaine. Ainsi, Oxfam International vient de publier un rapport d'après lequel la consolidation de la paix au niveau de la base — c'est-à-dire le règlement des différends locaux, l'amélioration des relations dans les collectivités, entre elles et avec le gouvernement central — peut contribuer à l'établissement de bases solides pour la paix et au renforcement de la légitimité du gouvernement dans certaines de ces collectivités⁷⁵.

Le Comité a aussi entendu le témoignage du principal auteur du rapport d'Oxfam cité précédemment, Matt Waldman. Ce dernier a insisté sur la nécessité d'élaborer une stratégie nationale afghane sur le maintien de la paix dans les collectivités. Il a ajouté que « si l'ACDI contribuait, elle montrerait l'exemple et encouragerait d'autres bailleurs de fonds à en faire autant⁷⁶ ».

Reconnaissant que le Canada est un combattant en Afghanistan, des témoins qui ont à cœur l'établissement de conditions propices à l'engagement d'un processus de paix élargi, estiment que le Canada devrait se poser en défenseur de ce processus et utiliser de plus en plus ses programmes de l'ACDI et d'autres organismes pour aider à créer les conditions propices à l'engagement de ce processus, avec la collaboration du gouvernement de l'Afghanistan et des organisations de la société civile canadienne. Comme l'a expliqué Gerry Ohlsen, « il y a actuellement un vide lorsqu'il s'agit de la promotion constructive et responsable d'un règlement politique en Afghanistan. Il n'y a jamais eu de leadership, et personne n'y voit. » Toujours selon lui, « le Canada peut et devrait combler ce vide. Nous devrions prendre les devants sur nos alliés de l'OTAN, y compris les Américains, au sein de l'OTAN, au sein des Nations Unies, auprès des gouvernements régionaux, auprès du gouvernement afghan et auprès de la population afghane. Nous pouvons aider à lancer un processus de paix global⁷⁷. »

Surendrini Wijeyaratne a fait valoir que « [p]our avoir un effort plus concerté ou plus formel, il faudrait tout d'abord que le gouvernement de l'Afghanistan s'entende là-dessus. Dans la communauté internationale, le Canada peut faire ce premier pas et jouer un rôle pour favoriser certaines des réformes politiques nécessaires. Cela doit se faire très discrètement, dans les coulisses, pour établir la base d'un futur processus de paix officiel. Des discussions sont en cours en ce moment même. C'est donc maintenant qu'il faut agir d'une manière proactive pour y donner suite⁷⁸. »

De façon plus générale, voici ce qu'elle recommande :

Il n'y a pas de doute que le Canada occupe une position de leadership en Afghanistan. Nous devrions exploiter à fond cette position en faisant une promotion active de la paix. À cette fin, le Canada peut prendre quatre mesures. Il peut rééquilibrer ses stratégies diplomatique, militaire et de développement de façon à favoriser le développement et la création de conditions propices à un processus de paix en Afghanistan. Il peut encourager la communauté internationale et le gouvernement afghan à contribuer à la création de telles conditions et à coordonner les efforts actuels. Il peut favoriser un mandat immédiat de paix et de réconciliation nationale, actuellement en négociation, pour l'envoyé des Nations Unies il doit aussi appuyer une mise en œuvre renouvelée du plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation⁷⁹.

Comme l'a toutefois rappelé Peggy Mason, « ce n'est pas à nous de décider ici même que telle démarche convient mieux qu'une autre. Il s'agit [...] surtout d'apporter tout notre soutien, premièrement à l'idée que cette démarche est essentielle : il faut la défendre vivement, et non se contenter de mesures ponctuelles ». Elle a ajouté qu'« [e]n fait, beaucoup de projets ponctuels sont en

cours à l'heure actuelle, dont certains de facture canadienne. Presque tous les pays qui y ont envoyé des soldats poursuivent des discussions au niveau local. Nous avons entendu dire que c'est le cas au Pakistan. Karzaï lui-même essaie d'en faire autant, sauf que les parties prenantes ne lui font pas suffisamment confiance pour qu'il puisse réussir⁸⁰. »

Dans son rapport de juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'engagement du Canada en Afghanistan a reconnu l'importance des mesures afghanes visant une réconciliation politique, et s'est engagé à les favoriser⁸¹. Même si le gouvernement du Canada ne peut dicter au gouvernement de l'Afghanistan sa ligne de conduite, il peut et doit continuer d'exprimer sa conviction que des négociations élargies seront nécessaires au bout du compte pour établir une paix durable dans ce pays. Il doit aussi veiller à ce que les programmes de l'ACDI et des autres organismes canadiens favorisent l'établissement d'un dialogue avec le peuple et doit aussi mettre en œuvre d'autres moyens pour aider à créer les conditions propices à l'engagement de ce processus.

Recommandation 3

Le gouvernement du Canada devrait intensifier ses efforts, tant au plan diplomatique et militaire qu'au plan du développement, pour favoriser l'établissement des conditions propices à un processus de paix en Afghanistan.

Le gouvernement du Canada devrait s'engager concrètement à promouvoir l'établissement de négociations élargies tant avec le gouvernement central, en renforçant sa capacité d'engager des pourparlers, qu'avec les communautés locales.

Le gouvernement du Canada devrait mettre à profit toutes les occasions offertes, dans le cadre des programmes de l'ACDI et d'autres organismes canadiens, pour encourager le dialogue de tous les secteurs de la société afghane et de toutes les communautés d'intérêts et ainsi créer les conditions propices à l'amorce de ces négociations de paix.

Le gouvernement du Canada devrait également favoriser un mandat de paix et de réconciliation nationale pour l'envoyé spécial des Nations Unies en Afghanistan.

Renforcement du rôle des Nations Unies

Les témoignages recueillis par le Comité mettent en évidence deux choses à propos du rôle des Nations Unies en Afghanistan. Premièrement, l'ONU joue un rôle très important qui pourrait s'étendre dans le contexte d'un soutien aux négociations politiques. Deuxièmement, l'ONU n'a pas joué son rôle aussi efficacement qu'elle aurait dû.

Le rôle des Nations Unies dans les récents efforts internationaux pour venir en aide à l'Afghanistan est manifeste depuis les tout débuts. C'est l'ONU, en effet, qui a autorisé l'intervention internationale ayant mené au renversement du régime taliban et qui a facilité les négociations en vue de la mise en place d'un gouvernement afghan intérimaire. Pourtant, bien des Canadiens ne sont sans doute pas au courant du rôle joué par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). En février 2007, le représentant spécial adjoint, Chris Alexander, a fourni les explications suivantes au Comité :

L'ONU reste au cœur de cet effort. Elle a des effectifs de plus de 5 000 personnes sur place. Ce fait est mal connu au Canada et à l'extérieur de l'Afghanistan, car on tend à mettre l'accent sur l'OTAN, sur la mission militaire. Mais ces effectifs sont des civils, et ils font partie de la mission politique la plus importante de l'ONU. C'est également une mission intégrée, conjuguant les compétences de plus de 20 organismes, programmes et fonds de l'ONU pour relever les défis aux côtés des Afghans, notamment dans les localités rurales où vivent la majorité des Afghans au jour le jour.

Ces cinq dernières années, l'ONU a dispensé jusqu'au tiers de l'assistance destinée à l'Afghanistan. Elle a surveillé la tenue des élections, réalisé des projets de développement rural, appliqué, même au cours des insurrections de la dernière année et même dans le Sud touché par la guerre, des programmes d'inoculation pour lutter contre les maladies les plus terribles qui ont affecté les enfants afghans⁸².

D'autres témoins, en particulier ceux qui préconisent l'adoption d'une « voie pacifique » pour parvenir à des négociations politiques en Afghanistan, ont souligné que l'ONU pourrait jouer un rôle crucial en tant qu'intermédiaire de confiance. Même si les Nations Unies sont actuellement prêtes à soutenir le gouvernement de l'Afghanistan dans toutes les négociations qu'il choisira de mener, le Canadien d'origine afghane Seddiq Weera estime néanmoins qu'il faudrait modifier le mandat de l'ONU en Afghanistan pour qu'elle puisse agir comme intermédiaire dans les négociations de paix. Selon lui, en effet, « [l']ONU est la plus indiquée, elle a l'infrastructure nécessaire et on lui fait confiance. Nous avons besoin d'un intermédiaire neutre pour faire la paix. Si les Afghans avaient pu faire la paix par eux-mêmes, nous n'aurions pas aujourd'hui la guerre et le terrorisme en Afghanistan⁸³. » Gerry Ohlsen abonde dans le même sens lorsqu'il affirme que « [l]es Nations Unies [ne mèneront pas nécessairement] en fin de compte [...] le processus de négociation de la paix en Afghanistan. Il se peut que les Casques bleus des Nations Unies ne fournissent pas une assistance à la sécurité durant la mise en œuvre d'un accord de paix, mais seules les Nations Unies, seul le Conseil de sécurité, peuvent mandater une mission de paix multidimensionnelle. Tout aussi important, seules les Nations Unies peuvent, même théoriquement, diriger ce processus de mise en œuvre de la paix, ne serait-ce que parce qu'aucune autre instance n'est acceptable aux yeux de la communauté internationale⁸⁴. »

Même si les Nations Unies et ses agences ont fourni une aide réelle à la population de l'Afghanistan, le colonel Mike Capstick, qui a commandé l'Équipe consultative stratégique du Canada à Kaboul en 2005-2006, estime néanmoins que « [...] la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, la MANUA, reste en marge de la dynamique à l'œuvre à Kaboul ». Il s'explique ainsi :

Certains des États les plus puissants représentés à Kaboul, de même que certains des plus importants organismes de développement international, nuisent systématiquement à toute possibilité de leadership de l'ONU en insistant pour servir leurs intérêts nationaux et mettre en œuvre leurs priorités organisationnelles au lieu de s'en tenir au programme élaboré dans le Pacte.

La racine du problème remonte à la période qui a immédiatement précédé la chute du régime des talibans. Les États-Unis ont délibérément limité le rôle de l'ONU et le processus de Bonn, avec son système dysfonctionnel de nation responsable, a nui de manière structurelle à toute forme de cohésion. Cette situation est intenable [...]⁶⁵.

Le diplomate canadien à la retraite, Paul Heinbecker, qui était ambassadeur du Canada aux Nations Unies au moment de la conférence de Bonn, soutient que l'Afghanistan n'est tout simplement pas une priorité pour les Nations Unies. Comme il l'a dit au Comité en mars 2008 : « Je pense que Ban Ki-moon a mentionné une douzaine de priorités l'autre jour et que l'Afghanistan n'en faisait même pas partie. Ici, nous ne pensons qu'à l'Afghanistan, mais à New York, je ne crois pas que ce soit le cas. » Il a de plus précisé que :

[...] deux ou trois facteurs expliquent la situation actuelle. Tout d'abord, le bureau de l'ONU en Iraq a été la cible d'un attentat en 2003. Je n'ai pas l'impression que l'Organisation s'en est remise, pas encore. Elle a perdu quelques-uns de ses meilleurs éléments. À titre d'institution de secrétariat, l'ONU est restée très nerveuse au sujet de son rôle dans le monde.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la mission afghane n'est qu'une des 17 missions actuelles des Nations Unies. L'Organisation a aujourd'hui quelque 100 000 soldats et représentants sur le terrain. Et ce chiffre augmentera sensiblement si l'opération du Darfour finit par démarrer. Elle a un budget de l'ordre de 6 milliards de dollars. L'Afghanistan ne représente qu'une seule de toutes ces missions⁶⁶.

Les problèmes de coordination et les difficultés éprouvées dans d'autres domaines d'intervention ont incité des témoins à réclamer la création d'un poste de « super envoyé » de l'ONU, assorti d'un pouvoir élargi de surveillance de l'assistance internationale, et peut-être même aussi un élargissement du mandat de la MANUA. Le ministre canadien des Affaires étrangères à l'époque, Maxime Bernier, a fait savoir au Comité en décembre 2007 que le Canada comptait « collaborer avec le Secrétaire général et les principaux États pour veiller à ce que l'ONU continue à jouer un rôle important ». Au sujet de l'envoyé, voici ce qu'il a dit :

Nous avons aussi demandé de l'appui pour créer un poste d'envoyé de haut niveau de l'ONU pour pouvoir bien coordonner les forces en présence. Je peux vous dire qu'à l'OTAN, à la rencontre de Bruxelles, il y a eu des discussions avec des collègues sur la possibilité qu'un envoyé spécial de l'ONU coordonne les

efforts, tant de l'OTAN que de l'ONU et d'autres organisations internationales. La communauté internationale devrait statuer dans les prochains mois ou les prochaines semaines sur cette demande canadienne qui a été approuvée, appuyée, devrais-je dire, par la communauté internationale. Le Canada encourage les efforts actuellement déployés pour accroître la coordination de la communauté internationale. C'est pour cela que l'envoyé spécial était important pour nous⁸⁷.

À la fin de 2007, le Secrétaire général de l'ONU a offert le poste de représentant spécial à l'ancien haut représentant pour la Bosnie Herzégovine, le britannique Lord Paddy Ashdown. Devant l'opposition du président Karzaï et de certains membres du Conseil de sécurité, Ashdown a toutefois retiré sa candidature le 27 janvier 2008⁸⁸. En mars 2008, le Secrétaire général a annoncé la nomination du diplomate norvégien Kai Eide pour combler le nouveau poste de représentant spécial.

Sur la question du représentant spécial, voici ce qu'a dit Paul Heinbecker au Comité :

[...] lorsque nous, la communauté internationale et les Nations Unies avons commencé à intervenir en Afghanistan, nous avons eu la chance d'avoir un homme vraiment exceptionnel, M. Brahimi, aux commandes. Même à ce moment, lorsque le Canada a essayé de demander que tous les pouvoirs soient conférés à cet homme pour que les différents pays ne tentent pas de se faire concurrence et que les différentes organisations d'aide ne demandent pas aux gens des choses contradictoires, nous n'avons pas réussi à l'obtenir. Et, plus le temps passait, plus cela devenait difficile à réaliser.

La commission Manley a recommandé la nomination d'un fonctionnaire supérieur des Nations Unies. On avait alors envisagé de confier ce rôle à Paddy Ashdown. Il semble que le gouvernement Karzaï s'y soit opposé. En fait, je ne suis pas sûr qu'il lui appartenait de se prononcer à ce sujet. Il me semble que cette personne devrait tenir son autorité de la communauté internationale. En même temps, même s'il n'est pas très opportun de contrarier le gouvernement local, il faut veiller à ce que les intérêts de la communauté internationale soient protégés⁸⁹.

Robert Jackson de l'Université de Redlands a toutefois répondu qu'étant donné que l'objectif stratégique de la communauté internationale est de renforcer le gouvernement souverain de l'Afghanistan, c'est à lui que la décision devrait incomber. D'après lui, « [s]i M. Karzaï et son gouvernement ne veulent pas d'un ambassadeur des Nations Unies, nous ne pouvons pas faire grand chose à cet égard. Je crois que le gouvernement afghan a l'impression que les gens venant de l'extérieur vont essayer de lui dicter ce qu'il doit faire⁹⁰. »

Le colonel Mike Capstick estime pour sa part que peu importe que des changements officiels soient apportés ou non au mandat de l'envoyé de l'ONU, le réel enjeu résidera dans le degré de soutien politique dont bénéficiera l'envoyé et la mission de l'ONU de la part du Canada et des autres États membres, et dans la portée effective de ce soutien sur le terrain. Selon lui,

La nomination d'un haut représentant de l'ONU pourrait sans doute contribuer au redressement de la situation, mais ne parviendrait pas à elle seule à créer la cohérence souhaitée. [...]

[...] [S]i l'on veut que la MANUA soit efficace, il faudra que l'envoyé spécial de l'ONU reçoive un appui politique inconditionnel, et qu'il se produise un réel changement d'attitude sur le terrain. Le Canada peut et doit faire jouer l'influence et le capital politique dont il jouit, et qu'il s'est mérité de haute lutte, pour exercer son leadership et susciter la volonté politique internationale indispensable au succès à Kaboul⁹¹.

Malgré les discussions au sujet de l'élargissement des mandats du représentant spécial et de la MANUA, il a finalement été décidé qu'il suffisait d'« affûter » ces mandats plutôt que de les élargir pour que la communauté internationale puisse atteindre ses objectifs. À son arrivée en Afghanistan à la fin de mars 2008, Kai Eide a fait la déclaration suivante : « L'Afghanistan réclame une meilleure coordination de l'aide internationale et nous devons faire mieux pour répondre à cette demande. Le Conseil de sécurité a maintenant « affûté » notre mandat afin que nous puissions mieux répondre aux besoins du peuple afghan et du gouvernement. Par le passé, la question de la sécurité a beaucoup monopolisé l'attention. Il faut maintenant chercher à concilier cette préoccupation avec la dimension politique de notre travail afin d'apporter la paix, la stabilité et les progrès concrets si nécessaires à toutes les populations de l'Afghanistan⁹². »

En ce qui concerne l'idée d'amener les Nations Unies à accorder une plus grande priorité à l'Afghanistan, Paul Heinbecker propose que « [...] le gouvernement canadien — je suppose qu'il le fait déjà, mais, compte tenu des circonstances, il faudrait qu'il en fasse davantage — intensifie ses efforts pour persuader l'ONU de prendre cette mission plus au sérieux, de rehausser son profil et de la placer un peu plus haut dans sa liste de priorités⁹³ ». Il serait facile de pointer du doigt les fonctionnaires de l'ONU et de faire pression sur le Secrétaire général pour qu'il ajoute l'Afghanistan à sa liste de priorités la prochaine fois qu'il prononcera une allocution, mais le problème est plus profond. Comme l'a dit le représentant de l'ONU, Chris Alexander, aux membres du Comité, « [...] l'ONU ne vaut que ce que valent ses États membres⁹⁴ ». Le Canada et les pays aux vues similaires doivent redoubler d'effort pour convaincre tous les États membres de l'ONU, y compris ceux qui ne sont pas présents en Afghanistan, de l'importance de la mission, pour ce pays et pour sa région mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale.

Recommandation 4

Étant donné le rôle essentiel que doit jouer l'Organisation des Nations Unies en Afghanistan, le Canada devrait œuvrer avec les acteurs régionaux concernés, les pays de la communauté internationale visés et l'ONU afin de donner à cette dernière les moyens d'assurer une meilleure coordination des efforts et ainsi accroître l'efficacité de la mission de l'ONU en Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait se servir des mécanismes bilatéraux

et de la filière de l'ONU pour convaincre les États membres et l'organisation elle-même de l'importance du conflit afghan pour la communauté internationale et ainsi convaincre ces parties de la nécessité d'en faire une priorité.

Prendre mieux conscience de la dimension régionale

Bon nombre de témoins ont fait mention dans leurs recommandations de la nécessité, pour deux raisons, de tenir compte du contexte régional dans la recherche de solutions aux problèmes de l'Afghanistan. D'abord, à bien des égards, la dynamique de longue date qui existe dans la région — par exemple les piètres relations qu'entretient l'Afghanistan avec ses voisins — rend pratiquement impossible la défaite des insurgés, dont les dirigeants ont trouvé un refuge sûr au Pakistan. Ensuite, l'établissement d'un Afghanistan pacifique et stable — qui, selon un expert, est actuellement perçu par les puissances régionales comme « une source possible d'instabilité en raison de l'exportation d'armes et de stupéfiants et de la propagation d'une certaine idéologie⁹⁵ » — contribuerait pour beaucoup à ramener la stabilité et la prospérité dans cette région qui, selon Derek Burney, serait la « plus dangereuse » au monde. Comme il l'a expliqué au Comité, « [l']Afghanistan est entouré d'États qui possèdent des armes nucléaires ou en posséderont éventuellement ». De plus, toujours selon M. Burney, « [b]ien des gens concentrent beaucoup de leur attention ailleurs, mais quand on examine les pays qui entourent le Pakistan et tous les dégâts possibles que cette région peut causer, on comprend la complexité de notre mission et la tension qui s'y rattache⁹⁶ ». Toutes ces embûches ne pourront être surmontées que si les enjeux fondamentaux en matière de sécurité et les autres préoccupations des principaux intervenants sont bien compris, si la coopération bilatérale et multilatérale est encouragée et s'il est possible d'obtenir un engagement soutenu au fil du temps. Le spécialiste américain Marvin Weinbaum formule d'ailleurs la mise en garde suivante à ce sujet : « Si la plupart des États de la région ont des intérêts permanents en Afghanistan, il a été maintes fois démontré que l'intérêt des intervenants internationaux est plus ponctuel⁹⁷. »

L'insécurité en Afghanistan est attribuable à bien des facteurs, mais selon ce qu'a affirmé l'ambassadeur afghan Omar Samad au Comité, « si vous interrogez les Afghans [...], la plupart d'entre eux diraient que l'insécurité a des racines à l'extérieur du pays. Oui, il y a une composante qui est interne, nationale, et nous savons qu'il y a un certain mécontentement de la part de certains groupes de-ci de-là, pour telle ou telle raison. Mais le gros des groupes armés qui nous confrontent, nous et vos soldats, et ceux de nombreux autres pays, livrent ce combat pour une raison idéologique, une raison idéologique très étroite⁹⁸. »

Le groupe d'experts Manley en convient lorsqu'il affirme que « quiconque connaît l'histoire de l'Afghanistan sait à quel point ce pays peut facilement céder aux rivalités régionales ou succomber à une invasion menée par des puissances étrangères⁹⁹ ». De même, comme le précisent les auteurs du rapport, « [l']Afghanistan est situé au cœur d'une région où la violence couve constamment.

Les montagnes de l'ouest du Pakistan qui flanquent la frontière de l'Afghanistan sont le refuge d'insurgés afghans, auxquels se joignent des recrues provenant des pays du Golfe et d'ailleurs. Les bouleversements et les crises récurrentes au Pakistan même — sans oublier les inquiétudes de ce pays en raison de la présence économique et politique croissante de l'Inde en Afghanistan — rendent la situation géopolitique de la région encore plus complexe. Des armes sont entrées en contrebande en Afghanistan à partir de l'Iran, à l'ouest¹⁰⁰. »

Malgré la véracité de ces observations, les Afghans sont aussi en partie responsables des tensions régionales et de leurs répercussions sur leur pays. Comme l'écrivait M. Weinbaum en 2006 :

[...] l'Afghanistan est situé dans une région dangereuse. Une bonne partie de l'instabilité politique et de la misère du peuple afghan est attribuable à l'ingérence de puissances extérieures qui cherchent à réaliser leurs propres intérêts stratégiques, idéologiques et économiques dans le pays. Les pays voisins de l'Afghanistan, proches ou plus éloignés, interviennent régulièrement dans la vie politique et économique du pays. Il est arrivé aussi que des étrangers interviennent au nom de clients afghans pour organiser et armer des groupes afin qu'ils exercent leur domination sur de vastes régions du pays. Bien qu'ils aient la réputation de résister aux envahisseurs étrangers, les Afghans ne peuvent donc imputer entièrement aux autres la responsabilité des luttes fratricides et de la destruction dont leur pays a été victime au cours des vingt à trente dernières années. Il n'en reste pas moins cependant que le rôle joué, de près ou de loin, par les États étrangers a aussi contribué à alimenter les affrontements entre civils et à les rendre plus meurtriers¹⁰¹.

En janvier 2007, l'ambassadeur James Dobbins, qui était l'envoyé de l'administration américaine auprès de l'opposition afghane à l'automne 2001, a entretenu les législateurs américains du rôle joué par les États voisins de l'Afghanistan dans la « guerre civile » qui a secoué ce pays avant 2001, de même qu'à la conférence de Bonn. Son témoignage mérite d'être cité in extenso :

La plupart des Américains se rappellent que tout de suite après les attentats du 11 septembre, l'administration Bush a formé une coalition multinationale pour chasser les Talibans du pouvoir. Il est toutefois plus exact de dire qu'à la fin de 2001, les États-Unis se sont joints à une coalition déjà existante, qui faisait la lutte aux Talibans depuis déjà cinq ans. Cette coalition était formée de la Russie, de l'Inde, de l'Iran et de l'Alliance du Nord. Grâce au renfort de la puissance aérienne américaine et à la décision du Pakistan de retirer son soutien aux forces d'opposition, la coalition a fini par l'emporter. Les troupes de l'Alliance du Nord équipées, entraînées et payées par la Russie, l'Inde et l'Iran, ont réussi à occuper l'essentiel du pays.

Si le crédit de la victoire militaire américaine en Afghanistan doit être partagé avec cette coalition improbable, il en va de même des succès de la diplomatie américaine, qui est parvenue à mettre rapidement en place un régime de remplacement à composition élargie. Lorsque j'ai été nommé envoyé américain auprès de l'opposition afghane en octobre 2001, j'en suis vite arrivé à la

conclusion que les États-Unis n'allaient pas réussir à mettre un terme à la guerre civile en Afghanistan, malgré les succès obtenus dans notre lutte pour chasser les Talibans, sans l'appui des gouvernements qui étaient précisément ceux qui l'avaient fomentée au départ...

Dès novembre 2001, nous avons réussi avec le concours des Nations Unies à réunir toutes les factions de l'opposition afghane à Bonn, où nous espérions qu'elles s'entendraient sur une constitution intérimaire et sur la composition d'un nouveau gouvernement. Le premier réflexe de l'ONU aurait été d'empêcher les représentants afghans d'avoir des contacts avec l'extérieur, afin d'éviter que les gouvernements étrangers ne puissent influencer à leur guise l'issue des délibérations. J'ai pour ma part plaidé en faveur de la position inverse et fait valoir que la participation des gouvernements de l'Iran, du Pakistan, de l'Inde et de la Russie était essentielle pour nous permettre d'espérer un résultat positif. J'étais d'avis que les Afghans n'allaient réussir à concilier leurs divergences que s'ils étaient soumis aux pressions convergentes de tous leurs bailleurs de fonds et alliés étrangers. Et effectivement, c'est exactement ce qui s'est produit. Chacun de ces pays, en particulier la Russie et l'Iran, a joué un rôle positif et essentiel dans l'élaboration des compromis auxquels les Afghans ont finalement souscrit¹⁰².

Cette volonté initiale de collaboration a réussi à en convaincre certains que la coopération économique et régionale allait se poursuivre. L'Afghanistan a adhéré à un certain nombre d'organisations régionales depuis 2001, et des conférences régionales pour discuter des possibilités de coopération économique dans un certain nombre de domaines, notamment en matière énergétique, ont également eu lieu. Pourtant, la coopération régionale ne s'est pas concrétisée aussi rapidement que la plupart l'avaient espéré. Comme l'écrivait M. Weinbaum en 2006 :

Il est particulièrement déconcertant de constater que plusieurs États voisins de l'Afghanistan semblent s'asseoir plus résolument sur leurs positions, dans le but peut-être de raviver de vieux objectifs géostratégiques. Même si aucun d'entre eux, ni aucune des autres puissances intéressées n'a encore posé de geste concret pour déstabiliser l'État afghan ou compromettre son rétablissement, certains semblent prêts à étendre leur influence à Kaboul, par l'entremise de leurs clients afghans traditionnellement semeurs de discorde. Seul un engagement renouvelé à l'égard de l'Afghanistan de la part de la communauté internationale pourra couper court à ces courants politiques potentiellement perturbateurs¹⁰³.

En réponse à une question au sujet des possibilités de coopération économique et autres, Barnett Rubin a dit au Comité « [...] que les mesures visant à redonner confiance en matière de sécurité et sur les enjeux fondamentaux d'intérêt national sont ce qui rendra la coopération régionale possible. » Toujours selon M. Rubin, « il est certain que les pays qui ont des gouvernements militaires mettent la sécurité au premier rang. Je ne dirais pas que tous les pays manifestent de l'intérêt pour la stabilité en Afghanistan. Ils souhaitent tous que l'Afghanistan soit stable et dirigé par leurs amis. La deuxième solution aurait un effet déstabilisateur. La troisième viserait la stabilité mais il serait dirigé par les ennemis de leurs amis. C'est la raison pour laquelle nous avons ce problème¹⁰⁴. »

Durant son témoignage, M. Rubin, qui a agi comme conseiller auprès de l'envoyé de l'ONU à l'occasion de la conférence de Bonn, a insisté sur le fait que les États de la région ne peuvent se soustraire à leur dépendance mutuelle. Voici ce qu'il a relaté aux membres du Comité à ce sujet : « À la conférence de Bonn, le représentant iranien est venu voir M. Brahimi qui présidait pour l'ONU et lui a déclaré : « Je tiens à vous assurer qu'à partir de maintenant l'Iran ne s'ingèrera plus dans les affaires internes de l'Afghanistan ». M. Brahimi lui a répondu : « Ne me parlez pas comme à un enfant. Il n'est pas possible pour l'Iran de ne pas s'ingérer dans les affaires internes de l'Afghanistan mais, ce que nous attendons de vous, c'est de vous y ingérer de façon positive¹⁰⁵. »

Seema Patel du Center for Strategic and International Studies à Washington a elle aussi affirmé au Comité qu'« [u]ne action diplomatique envers les pays de la région est également essentielle. Elle l'était lors de la conférence de Bonn, et devrait longtemps le rester¹⁰⁶. » En plus de chercher à favoriser une plus grande coopération régionale, le Canada et les autres États peuvent aussi intensifier leurs discussions bilatérales avec les pays voisins. Selon Paul Heinbecker, « nous devrions faire plus d'efforts diplomatiques au Pakistan. Peut-être aussi en Inde et en Iran. Je crois qu'il y a beaucoup à faire sur ce front. À la place du Comité, je recommanderais une intensification des efforts dans ce domaine. » En guise de précision, ce même témoin ajoute : « J'aimerais aussi qu'on songe à former un groupe de contact composé de représentants des différents pays, comme nous l'avions fait pour la Bosnie et le Kosovo. C'est ainsi que nous avons réussi à mettre fin à la guerre au Kosovo. Nous avons un groupe de hauts fonctionnaires représentant les différents pays intéressés, qui a permis d'en arriver finalement à une entente¹⁰⁷. »

Obtenir la collaboration du Pakistan

La majorité des témoignages recueillis par le Comité au sujet des enjeux régionaux insistent sur le rôle du Pakistan. Après 2001, les Talibans et les dirigeants d'Al-Qaïda ont trouvé refuge dans les régions tribales du territoire pakistanais et à partir de là, ils ont pu se regrouper et relancer l'insurrection dans le sud de l'Afghanistan. L'ex-journaliste américaine, Sarah Chayes, qui a vécu à Kandahar pendant plusieurs années, a tenu les propos suivants au Comité au sujet de l'insurrection en Afghanistan :

Il est primordial que vous compreniez la situation qui règne dans le sud de l'Afghanistan. C'est moins un soulèvement — c'est-à-dire une révolte menée par des Afghans — qu'une invasion à laquelle se livre le Pakistan par l'intermédiaire d'Afghans. Essentiellement, ce prétendu soulèvement est fomenté, organisé et financé par le Pakistan qui assure également la formation et l'équipement. Par conséquent, on pourrait dire en quelque sorte que vos troupes s'efforcent de protéger les Afghans contre cette invasion. Bien sûr, je schématise. Il est certes vrai que plus les Afghans sont déçus du gouvernement que nous leur avons donné, plus ils sont tentés d'accorder leur sympathie à cette invasion menée par les Talibans, si je peux m'exprimer ainsi¹⁰⁸.

Barnett Rubin a affirmé aux membres du Comité qu'« [é]videmment, la politique officielle du gouvernement pakistanais, c'est qu'il appuie l'effort international, qu'il juge toutefois trop militaire et trop peu politique. Il est en faveur d'une démarche politique auprès des Talibans et dans les zones tribales ». Selon lui, toutefois, « [i]l est certain qu'il existe au Pakistan une infrastructure de soutien à l'insurrection, d'abord dans les agences tribales et aussi dans des régions du Baloutchistan, qui comprennent les *madrassas*, les camps d'entraînement, le recrutement, les vidéos et les DVD en vente libre, etc.¹⁰⁹. »

Presque tous les témoins conviennent qu'il est impossible de mettre fin à l'insurrection en Afghanistan tant et aussi longtemps que les dirigeants talibans basés du côté pakistanais de la frontière perméable entre l'Afghanistan et le Pakistan, pourront s'y réfugier en toute sécurité. Selon Derek Burney, membre du groupe d'experts Manley, « [i]l ne fait aucun doute que la frontière ouverte entre l'Afghanistan et le Pakistan est probablement, après le manque d'effectifs militaires, la plus grande lacune de la mission pour tenter de lutter contre les insurgés en Afghanistan¹¹⁰. »

Si bon nombre de témoins ont dit au Comité que le Canada et ses alliés devraient « faire plus » pour inciter le gouvernement pakistanais à agir pour « sceller la frontière », d'autres soulignent que les politiques pakistanaises se fondent sur ce que ce pays estime être ses intérêts nationaux primordiaux et que, de toute façon, le Pakistan dispose de peu de moyens pour maintenir l'ordre dans ses zones tribales qui bordent la frontière avec l'Afghanistan.

Sur la question des intérêts et des préoccupations du Pakistan, voici ce que M. Rubin écrivait au début de 2007 :

Toute évaluation réaliste du rôle du Pakistan exige que nous nous gardions de rayer le Pakistan de la colonne de nos « alliés » pour le placer dans celle de nos « ennemis » dans le livre des comptes de la « guerre au terrorisme ». Nous devrions plutôt reconnaître que la politique du Pakistan est influencée par les perceptions, les intérêts et les capacités de ses dirigeants. [...] Si le Pakistan offre refuge et appui aux Talibans, c'est en partie en réaction aux accusations de l'Afghanistan à son endroit et parce qu'Islamabad se méfie de l'influence exercée par l'Inde en Afghanistan et de l'appui afghan aux nationalistes pachtoune et baloutchis qui opèrent le long de la ligne Durand.

En conséquence, l'exercice de pressions unifiées sur le Pakistan devrait s'accompagner d'efforts pour donner suite aux principales préoccupations d'Islamabad. Les États-Unis et leurs alliés devraient inciter le gouvernement afghan à lancer un débat national sur la délicate question de la reconnaissance de la ligne Durand, en échange de quoi il obtiendrait une garantie d'accès aux corridors commerciaux et de transport sûrs vers les ports du Pakistan. La transformation de la région frontalière en une zone de coopération plutôt qu'en une zone de conflit exigera une réforme et un développement dans les territoires tribaux. Washington devrait aussi inciter l'Inde et l'Afghanistan à prendre des mesures pour rassurer le Pakistan et le convaincre que leurs relations bilatérales ne menacent en rien Islamabad¹¹¹.

Sur la question du manque de contrôle sur les zones tribales, voici ce que M. Rubin a dit au Comité : « Soyons bien clair à propos des agences tribales. Ce n'est pas que le gouvernement du Pakistan n'ait pas un contrôle de fait sur elles. Il n'a pas de contrôle de droit. Elles ne relèvent pas de l'administration¹¹². »

De l'aveu même de l'ex-diplomate canadien Scott Gilmore du Peace Dividend Trust, « [l]e Pakistan est le poids lourd dans la région et on n'y peut rien. Franchement, il n'y aura pas de stabilité à long terme tant que la collectivité internationale aura une politique double sur la manière de traiter les insurgés talibans du côté où on parle pachtoune et du côté afghan ». Même s'il sait qu'il y a au Canada des partisans d'une attitude plus ferme à l'endroit de l'Afghanistan, M. Gilmore ajoute que le Canada a tendance « à surestimer son influence dans certaines capitales mondiales. [...] nous devons être en Afghanistan, parce que, à Kaboul, nous avons effectivement de l'influence. À Islamabad, ce n'est pas le cas. Et nos alliés qui eux en ont les moyens se sont déjà montrés d'une remarquable franchise avec le président Musharraf, adoptant en coulisse des positions intransigeantes [...]»¹¹³. »

Les relations entre le Pakistan et l'Afghanistan se sont quelque peu améliorées en 2007, lorsque les dirigeants des deux pays ont signé une déclaration bilatérale à Ankara dans laquelle ils s'engagent à collaborer pour rétablir le climat de confiance sur les questions de sécurité à la frontière. Les deux pays ont également signé un accord trilatéral avec l'Iran afin de multiplier les opérations conjointes à la frontière et d'accroître le partage de l'information. Ils ont aussi participé à une « djirga spéciale en faveur de la paix ». À cette occasion, le président pakistanais Pervez Musharraf a reconnu « que les militants afghans reçoivent un appui en territoire pakistanais. Le problème que vous avez chez vous est attribuable au soutien que vous recevez de chez nous. » Le Secrétaire général de l'ONU a indiqué plus tard que la déclaration commune produite à l'issue de cette djirga « a constitué une mesure de confiance importante entre les deux pays et les communautés situées de part et d'autre de la frontière. Les deux parties ont convenu qu'il était indispensable de s'attaquer de concert à un large éventail de problèmes communs, à commencer par le terrorisme¹¹⁴. »

Le Canadien Grant Kippen, qui a vécu et a travaillé en Afghanistan avec le National Democratic Institute et qui a plus tard œuvré auprès de la Commission électorale pakistanaise dans les mois qui ont précédé l'élection de février 2008, a dit au Comité que « [l]a suppression des sources d'insurrection au Pakistan nécessite une nouvelle approche régionale et le règlement de plusieurs préoccupations légitimes de l'Afghanistan et du Pakistan. Le développement et l'éducation du peuple dans les zones tribales des deux côtés de la frontière, la promotion des valeurs démocratiques au Pakistan et le renforcement de la gouvernance en Afghanistan sont parmi les préoccupations les plus impérieuses¹¹⁵. » Mme Peggy Mason a elle aussi soutenu ce qui suit :

Aucun pays n'aurait pu faire des démarches plus énergiques auprès du Pakistan que les États-Unis, pour ce qui est d'obtenir du Pakistan qu'il jugule les attaques des Talibans et des membres d'Al-Qaïda dans les zones près de la frontière. Or cela n'a rien donné. Des exhortations de ce genre, aussi énergiques soient-elles, doivent s'accompagner du soutien de la communauté internationale pour des démarches qui s'attaqueront au problème du profond déficit démocratique qui est à l'origine de l'insécurité dans les zones avoisinant la frontière du Pakistan. Les résultats de récentes élections au Pakistan présentent une nouvelle occasion de lancer cette initiative, étant donné que ceux et celles qui ont gagné ces élections ont affirmé leur désir d'ouvrir un dialogue politique avec les dirigeants locaux insatisfaits de la zone frontalière¹¹⁶.

Des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont dit au Comité que si le Canada s'est montré intransigeant dans ses discussions avec le Pakistan sur les questions de sécurité, il était également prêt à aider l'Afghanistan et le Pakistan à collaborer dans des domaines pratiques comme la gestion des frontières. Jim Nickel, directeur de la Direction de l'Asie du Sud au MAECI, qui s'est récemment rendu dans la région frontalière du Pakistan, a tenu les propos suivants au Comité en février 2008 : « On envisage que la frontière demeure très ouverte, mais qu'un certain investissement soit fait à l'égard de la capacité des agents pakistanais et afghans pour que de part et d'autre et en collaboration, des améliorations soient apportées au contrôle des frontières¹¹⁷. » Randolph Mank, directeur général de la Direction générale de l'Asie méridionale et du Pacifique, a pour sa part ajouté ce qui suit :

Dans un geste assez inédit, le Canada a convoqué des responsables du Pakistan et de l'Afghanistan (du 30 octobre au 1^{er} novembre à Dubaï) à un atelier destiné à renforcer la confiance et les capacités. Les discussions ont porté sur la coopération bilatérale en matière de douanes, d'immigration, d'application de la loi, de lutte contre le trafic de stupéfiants et de développement économique des zones tribales. Il n'est pas toujours facile de réunir ces parties dans la même pièce, mais elles ont semblé disposées à travailler ensemble. Nous préparons maintenant cinq ateliers de suivi qui auront lieu au printemps 2008¹¹⁸.

Dans son rapport de juin 2008, le Comité du Cabinet a annoncé que l'une des six priorités du Canada en Afghanistan consisterait à « [a]ccroître le dialogue bilatéral entre le Pakistan et l'Afghanistan et renforcer la sécurité transfrontalière¹¹⁹. »

De façon plus générale, les représentants ont signalé au Comité que le Canada s'est surtout efforcé de travailler de concert avec le gouvernement du Pakistan, par l'entremise des programmes de l'ACDI et d'autres organismes, afin de s'attaquer aux problèmes de développement et aux autres défis des agences tribales. Selon Jim Nickel, « [l]e Canada, de concert avec les autres membres du G8 et avec la coopération des gouvernements pakistanais et afghan, bien sûr, essaie de traiter au moins quatre questions, soit le développement économique, les réfugiés afghans qui sont toujours au Pakistan après 25 ans, la sécurité, y compris les narcotiques, et une dernière que je n'ai pas mentionnée, soit le contrôle aux frontières. On envisage que la frontière demeure très ouverte, mais qu'un certain

investissement soit fait à l'égard de la capacité des agents pakistanais et afghans pour que de part et d'autre et en collaboration, des améliorations soient apportées au contrôle des frontières¹²⁰. »

Lorsqu'on l'a interrogé au sujet de la question précise du développement des zones tribales, voici ce que M. Nickel a répondu :

[...] ça compte peut-être parmi les problèmes les plus difficiles à résoudre dans cette région. Comme vous le savez, même à l'époque où les Britanniques étaient présents, il n'y avait pas moyen d'aborder ce problème, dans cette région en particulier. Toutefois, des stratégies ont été mises en place. Il y a la stratégie qu'adopte actuellement le gouvernement pakistanais avec le soutien des différentes agences de développement et d'assistance internationale, y compris du Canada, en ce qui a trait au développement de la région frontalière.

En ce qui concerne le Canada, les investissements seront faits surtout dans les communautés et vont toucher l'éducation, la santé, la condition des femmes dans la région et les moyens de trouver des emplois autres que ceux offerts par les Talibans ou par ceux qui travaillent dans le domaine des narcotiques. C'est nouveau pour le Canada et ça fait partie des programmes de l'ACDI. Ça ne fait que deux ans qu'on a établi des programmes ciblés dans le Baloutchistan, une des provinces situées juste à côté de Kandahar. C'est nouveau. Il faut trouver des partenaires, ce que nous n'avons pas, historiquement, dans cette région. Ça va prendre du temps. Bien sûr, cette région du Pakistan est l'une des moins développées. Comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est une région où le gouvernement pakistanais n'a pas beaucoup de pouvoir¹²¹.

En avril 2008, un mois après l'élection d'un nouveau gouvernement au Pakistan, le général Rick Hillier a fait état de son récent voyage en Afghanistan et dans la région, au cours duquel il a rencontré son homologue pakistanais. Voici ce qu'il a dit aux membres du Comité : « Nous croyons que les Pakistanais intensifient leurs efforts à la frontière plus que jamais. » Il a ensuite ajouté ceci : « Il faut [que les forces pakistanaises] fassent tout ce qu'elles font maintenant et même plus. Si elles peuvent agir davantage de concert avec les Afghans, l'impact sera considérable¹²². »

Recommandation 5

Dans le contexte de sa mission en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait centrer davantage ses efforts au sein de la diplomatie de la région. Dans le cas particulier du Pakistan, le gouvernement du Canada devrait profiter de la récente élection du nouveau gouvernement en février 2008 pour stimuler la coopération sur des enjeux clés d'intérêt commun, tels le développement des régions frontalières, notamment les zones tribales sous administration fédérale, et l'accroissement de la coopération technique et autres entre le Pakistan et l'Afghanistan.

Notes de la partie I

- 42 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Ottawa, 2008, p. 13.
- 43 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 44 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 2.
- 45 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 14.
- 46 Officiellement intitulé *Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes*, voir <http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>.
- 47 *Pacte pour l'Afghanistan*, Londres, 31 janvier-1^{er} février 2006, p. 6, voir http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Recherche&Lang=F.
- 48 Données sur les soldats américains contenues dans le rapport de JoAnne O'Bryant et Michael Waterhouse, *US Forces in Afghanistan*, CSR Report for Congress RS22633, mis à jour le 9 mai 2008, et citation de John Manley provenant du *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, p. 26.
- 49 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, p. 29.
- 50 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 5.
- 51 *Témoignages*, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 2-3.
- 52 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, p. 13.
- 53 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008.
- 54 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, p. 17.
- 55 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008. p. 7-8.
- 56 Gouvernement du Canada, *Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Rapport au Parlement, Ottawa, juin 2008, p. 1.
- 57 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 8.
- 58 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 7.
- 59 *Ibid.*, p.6.
- 60 « La sécurité en Afghanistan et les efforts internationaux de stabilisation : une évaluation globale », allocution de Nick Grono, vice-président de l'International Crisis Group, séminaire organisé par l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et le DCAF sur « La stabilisation de l'Afghanistan : développer la sécurité et assurer le développement », 17 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5396>. [traduction]
- 61 *Témoignages*, réunion 2 du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, 1^{er} mai 2008, p. 2.
- 62 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 1.
- 63 *Témoignages*, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 14.

-
- 64 Surendrini Wijeyaratne, *Afghanistan : Examen des perspectives de paix*, document de travail du CCCI, Conseil canadien pour la coopération internationale, mars 2008, p. 6 et 8.
- 65 Matt Waldman, *Community Peacebuilding in Afghanistan: The Case for a National Strategy*, Oxfam International, rapport de recherche d'Oxfam, février 2008, p. 6, voir <http://www.oxfam.ca/news-and-publications/publications-and-reports/community-peacebuilding-in-afghanistan-the-case-for-a-national-strategy/file>. [traduction]
- 66 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 13.
- 67 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 12.
- 68 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 13-14.
- 69 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 12.
- 70 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 12.
- 71 *Ibid.*, p. 13.
- 72 *Ibid.*, p. 11.
- 73 *Ibid.*, p. 13.
- 74 Surendrini Wijeyaratne, *Afghanistan: Examen des efforts de paix actuels*, document de travail du CCCI, Conseil canadien pour la coopération internationale, mars 2008, p. 2.
- 75 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 4 et 14.
- 76 *Témoignages*, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 10.
- 77 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 12.
- 78 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 16.
- 79 *Ibid.*, p. 5.
- 80 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 7-8.
- 81 Gouvernement du Canada, *Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Rapport au Parlement, Ottawa, juin 2008, p. 2.
- 82 *Témoignages*, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 3.
- 83 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 10.
- 84 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 12.
- 85 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 86 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 10-11.
- 87 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 5.
- 88 Voir « March 2008: Afghanistan », Security Council Report, mars 2008, <http://www.securitycouncilreport.org/site/pp.aspx?c=glKWLeMTIsG&b=3909115&printmode=1>.
- 89 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15.
- 90 *Ibid.*, p. 15.
- 91 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 92 « New UN Envoy Arrives in Afghanistan with Message of Support for Afghan Government, », communiqué de presse de la MANUA, 28 mars 2008, <http://www.unama-afg.org/latestnews/2008/08march28-press-releasepdf.pdf>. [traduction]

-
- 93 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 11.
- 94 *Témoignages*, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 1.
- 95 Marvin G. Weinbaum « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 2. [traduction]
- 96 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 8.
- 97 Marvin G. Weinbaum, « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 17. [traduction]
- 98 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 9.
- 99 *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, p. 7.
- 100 *Ibid.*, p. 30-31.
- 101 Marvin G. Weinbaum, « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 5. [traduction]
- 102 James Dobbins, « Ending Afghanistan's Civil War », témoignage présenté devant le House Armed Services Committee, 30 janvier 2007, p. 2. http://www.rand.org/pubs/testimonies/2007/RAND_CT271.pdf. [traduction]
- 103 Marvin G. Weinbaum « Afghanistan and Its Neighbours: An Ever Dangerous Neighborhood », United States Institute for Peace, Special Report 162, juin 2006, p. 17. [traduction]
- 104 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 7.
- 105 *Ibid.*, p. 7.
- 106 *Témoignages*, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 10.
- 107 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 9.
- 108 *Témoignages*, réunion 58 du FAAE, 29 mai 2007, p. 1.
- 109 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 4.
- 110 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 8.
- 111 Barnett Rubin, « Saving Afghanistan », *Foreign Affairs*, janvier/février 2007, <http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86105/barnett-r-rubin/saving-afghanistan.html?mode=print>. [traduction]
- 112 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 8.
- 113 *Témoignages*, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 14 et 16.
- 114 Cité dans James Lee, « Afghanistan : Le défi posé par les rapports avec le Pakistan », InfoSérie, PRB 07-33F, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 9 janvier 2008, p. 4, <http://lpintrap.parl.gc.ca/lopimages2/prbpubs/pdf/bp1000/prb0733-f.pdf>.
- 115 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 4.
- 116 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 2.
- 117 *Témoignages*, réunion 13 du FAAE, 12 février 2008, p. 4.
- 118 *Ibid.*, p. 2.

-
- 119 Gouvernement du Canada, *Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Rapport au Parlement, Ottawa, juin 2008, p. 4.
- 120 *Témoignages*, réunion 13 du FAAE, 12 février 2008, p. 4.
- 121 *Ibid.*, p. 4.
- 122 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p. 4 et 9.

PARTIE II :

LE RÔLE DU CANADA DANS LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT

Reconstruire l'Afghanistan après des décennies de guerre n'est pas une tâche facile. On ne peut la réduire à une simple équation. De concert avec nos partenaires afghans et internationaux, nous nous efforçons de rendre irréversibles les progrès accomplis.

L'honorable Maxime Bernier, ministre des Affaires étrangères,
Témoignages, réunion 8 du FAAE,
11 décembre 2007, p. 3.

Nous devons ajuster certaines priorités, y compris les efforts de l'ACDI. On a trop mis l'accent sur certains types d'activités qui ne concernent rien d'autre que la sécurité. Je crois que nous devons le reconnaître.

Emmanuel Isch, vice-président,
Programmes internationaux et canadiens, Vision mondiale,
Témoignages, réunion 5 du FAAE,
29 novembre 2007, p. 9.

Il faut que la mission change. Il faut consacrer plus d'efforts à la reconstruction et au développement en Afghanistan afin d'aider la population à améliorer sa situation [...] Ce n'est pas simplement une question de programmes, c'est une question de projets qui sont visibles pour la population. C'est le changement qu'on a recommandé.

L'honorable John Manley, président,
Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan,
Témoignages, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 2.

Au cours de son étude sur la mission canadienne en Afghanistan, le Comité s'est intéressé particulièrement au rôle joué par le Canada dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, notamment à l'utilité et aux objectifs de ses programmes d'aide, à leur efficacité et leur efficience, ainsi qu'aux facteurs que le gouvernement canadien doit prendre en considération alors qu'il cherche à définir la nature de son engagement futur dans cet État ravagé par la guerre.

Le Comité estime que, malgré les progrès sensibles qui ont été accomplis aux chapitres de la reconstruction et du développement en Afghanistan, le Canada et la communauté internationale doivent redoubler d'efforts, accroître les ressources et revoir leurs priorités afin de continuer de bâtir sur les réalisations et de stimuler et de rendre irréversible le progrès dans les secteurs qui n'ont pas reçu beaucoup d'attention jusqu'à présent.

L'Afghanistan a fait beaucoup de chemin. Les propos de Mme Nipa Banerjee, responsable du programme d'aide du Canada à Kaboul de 2003 à 2006 et maintenant enseignante à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, en font foi :

[É]tant donné que sa capacité était nulle quand le gouvernement afghan de transition a commencé son travail, les progrès réalisés au cours de la période post-taliban dans les secteurs social et économique sont tout à fait louables et dépassent ceux d'autres pays d'Asie du Sud-Est au cours des cinq premières années suivant leur indépendance¹²³.

L'honorable Flora MacDonald, ancienne secrétaire d'État aux Affaires extérieures et fondatrice de Future Generations Canada, qui a effectué de fréquents voyages en Afghanistan et qui s'est beaucoup déplacée dans ce pays au cours des dernières années, est d'accord avec Mme Banerjee à propos des progrès à cet endroit, sauf que ces progrès, selon elle, « ne sont certainement pas répartis d'une façon uniforme partout dans le pays¹²⁴ ».

Les progrès sont particulièrement évidents dans le traitement réservé aux femmes, à différents points de vue. Comme la ministre de la Coopération internationale, l'honorable Bev Oda, l'a dit au Comité :

[U]ne des grandes réussites a été de leur donner (aux filles et aux femmes) accès à l'éducation formelle; les filles représentent les deux tiers des enfants qui fréquentent l'école. L'éducation et l'alphabétisation ont progressé. Les femmes peuvent maintenant se déplacer [...] des Afghanes, des jeunes femmes et des jeunes filles vont à l'école, se promènent dans les rues, vont faire des courses. Ces changements importants se sont donc produits dans la vie des femmes. Il y a également eu une amélioration dans les soins qu'elles reçoivent. Il y a quatre fois plus de femmes qui peuvent avoir l'aide de sages-femmes. Grâce à de meilleurs soins médicaux, à un meilleur accès à ces soins, nous avons pu faire diminuer la mortalité infantile de 22 p. 100. Je dirais que les Afghanes sont comme toutes les autres femmes du monde. Elles ont un grand esprit d'entreprise, elles sont très industrieuses, etc. Nous avons jusqu'à maintenant versé 56 millions de dollars pour les services de microcrédit, pour le Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan. La majorité de ceux qui ont recours à ce mécanisme sont des femmes. Elles gagnent maintenant un revenu pour leur famille. Elles mettent des entreprises sur pied. De plus, le taux de remboursement des prêts atteint 90 p. 100. Nous appuyons également leurs efforts en agriculture grâce à nos programmes qui visent les moyens de subsistance — bétail, semences, engrais. Des améliorations se font sentir. Beaucoup de femmes sont le soutien de leur famille. Elles peuvent non seulement participer davantage, mais aussi faire une contribution appréciable. Je tiens à souligner que, lorsqu'elles le peuvent, les femmes participent aux élections. Elles vont voter. Voilà qui montre selon moi qu'elles s'intéressent à leur avenir: 43 p. 100 des 6,5 millions d'Afghans qui ont voté aux dernières élections étaient des femmes. Sous le régime des talibans, elles ne pouvaient pas le faire. De plus, 25 p. 100 des parlementaires sont des femmes [...] Une des choses qu'il faut comprendre, au fond, c'est que les droits fondamentaux des femmes sont reconnus. Elles sont protégées contre la violence, elles peuvent se déplacer, elles ont accès à l'éducation, au processus démocratique, à l'alphabétisation, à des établissements qui offrent de meilleurs soins de santé pour elles et leur famille. Il y a un dicton selon lequel, si on veut qu'une

population soit instruite, on doit éduquer les femmes, et celles-ci font en sorte que tous soient éduqués. Même chose pour les soins de santé et les droits fondamentaux¹²⁵.

Le témoignage de l'honorable Flora MacDonald devant le Comité a aussi porté sur le rôle des femmes :

Il y a un an, la ville de Bamyan, capitale de la province du même nom, a élu sa choura. Pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan, une femme a été choisie pour la diriger. Quatre des dix membres de cette choura sont des femmes. C'est une réalisation vraiment extraordinaire. Bamyan est la seule des 34 provinces afghanes à avoir une femme pour gouverneur¹²⁶.

Recommandation 6

Le Canada devrait veiller à ce que ses projets de développement et de reconstruction continuent de tenir compte des besoins des femmes afghanes et contribuent à améliorer leurs pouvoirs sociaux, économiques et politiques.

Il ne fait aucun doute dans l'esprit du Comité que l'Afghanistan a beaucoup à gagner en continuant de recevoir l'aide et le soutien de la communauté internationale. La position des témoins à ce sujet est unanime et voici comment Matt Waldman, conseiller en matière de politique en Afghanistan auprès d'Oxfam International, l'a résumé :

Je suis certainement d'accord pour dire que nous avons fait d'importants pas dans la bonne direction dans de nombreux domaines, mais je crois qu'il est important de reconnaître que dans de nombreuses régions de l'Afghanistan [...] il y a encore des zones de pauvreté extrême. Dans ces conditions, nous constatons que des personnes se joignent aux forces militantes, ou cultivent le pavot [...] Il y a eu des améliorations, mais nous pouvons certainement faire davantage avec les fonds accordés à l'Afghanistan¹²⁷.

L'étendue des activités et des réalisations du Canada aux chapitres de la reconstruction et du développement

Le gouvernement canadien a solidement appuyé la reconstruction et le développement en Afghanistan, comme en témoignent sa contribution financière et les ressources humaines qu'il y a affectées, de même que l'étendue de ses activités là-bas. Le Comité l'a déjà indiqué dans son rapport préliminaire : le Canada est au nombre des cinq principaux fournisseurs d'aide de l'Afghanistan, lequel constitue d'ailleurs le plus gros bénéficiaire de l'aide bilatérale du Canada. Le Canada s'est déjà engagé à verser pour 1,2 milliard de dollars canadiens d'aide à ce pays d'ici 2011, année marquant la fin de la période de cinq ans pendant laquelle devait durer le Pacte et la Stratégie intérimaire pour le développement de l'Afghanistan¹²⁸.

L'engagement du gouvernement canadien a beaucoup évolué en fonction de la situation et des besoins sur le terrain; en ce sens, il n'est ni statique, ni rigide. En 2006-2007, par exemple, il a dépensé plus de 250 millions de dollars, contre

139 millions de dollars l'année précédente et 100 millions de dollars l'année d'avant¹²⁹. En 2007, il prévoyait dépenser plus de 30 millions de dollars dans la province de Kandahar, soit cinq fois plus qu'en 2005-2006.¹³⁰

Afin de gérer ces dépenses accrues et les activités, les programmes et les projets qui y sont associés, il a fallu, au dire des représentants de l'ACDI, augmenter les effectifs de cet organisme sur le terrain, en Afghanistan, ainsi qu'à l'administration centrale. Selon Robert Greenhill, président de l'ACDI : « Notre présence sur le terrain a plus que doublé au cours des deux dernières années et elle continue d'augmenter. Nous aurons 35 professionnels en Afghanistan d'ici avril 2008, contre seulement 10 en 2006. Globalement, avec la création du Groupe d'action en Afghanistan, le programme, qui avait juste un peu plus de 20 employés à temps plein, en a maintenant près de 80¹³¹. » Neuf de ces employés supervisent des projets à Kandahar¹³².

Le Comité note que parmi les activités auxquelles participe le Canada et auxquelles il a fourni son soutien, figurent des initiatives axées directement sur la reconstruction, telles que le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, le Programme antimines pour l'Afghanistan, la construction de la route de Spin Boldak et les projets d'infrastructure et de réfection des routes et des ponts¹³³. Il y a également des activités de développement économique, comme la mise en oeuvre du Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan (MISFA)¹³⁴, le rétablissement des institutions de gouvernance, par l'entremise du Programme de solidarité nationale, ainsi que le soutien du processus démocratique¹³⁵. Les contributions du Canada ont été particulièrement évidentes dans les domaines de la santé et de l'éducation¹³⁶.

À l'instar de nombreux témoins, et comme il l'avait fait observer dans son rapport préliminaire, le Comité voit bien les résultats positifs obtenus par le Canada grâce à ses efforts de développement et de reconstruction en Afghanistan. Pour une, Linda Jones, de l'organisme MEDA (Mennonite Economic Development Associates of Canada), qui a été présent pendant trois ans en Afghanistan, a indiqué que ses collègues et elle ont constaté « l'incidence extraordinaire de l'apport du Canada en termes de développement et de reconstruction de la nation¹³⁷ ».

Il ne faut pas croire que l'on tient pour acquis l'aide du Canada et son engagement à reconstruire l'Afghanistan. L'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada, Son Excellence Omar Samad, a d'ailleurs déclaré à ce sujet au Comité :

Nous en sommes très reconnaissants et apprécions chaque dollar qui nous est versé. En tant qu'Afghan, j'ai de nombreuses fois déclaré que je tiens à ce que chaque dollar d'aide canadienne aille aussi loin que possible pour changer et améliorer les vies des Afghans, qu'il s'agisse d'enfants et de femmes, d'infrastructure, de gouvernance, de règle de droit ou de droits de l'homme¹³⁸.

Savoir reconnaître les liens entre le développement et la sécurité

Le Comité a la ferme conviction que les progrès accomplis ou à venir dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, sous l'impulsion du Canada et de la communauté internationale, ne sont pas sans rapport avec l'objectif parallèle d'améliorer la sécurité de la population afghane, hommes, femmes et enfants confondus. Comme il était indiqué dans notre rapport préliminaire, le Comité soutient et apprécie à sa juste valeur la démarche à volets multiples adoptée par le Canada, qui reconnaît l'existence d'une relation mutuellement bénéfique entre la sécurité et le développement.

Le sous-ministre des Affaires étrangères, Leonard Edwards, a fait ce commentaire : « Nos projets de développement sont aussi destinés à doter le peuple afghan d'un environnement plus sûr. Les piliers se renforcent l'un l'autre en démontrant que les intérêts et valeurs du Canada sont les fondements essentiels de notre mission en Afghanistan¹³⁹. » Il n'est pas étonnant, dans les circonstances, que le Canada ait augmenté son aide dans la région de Kandahar, où quelque 2 500 soldats canadiens sont déployés dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) afin d'accroître la sécurité et de réduire l'influence des insurgés, dans une proportion de près de huit fois ce qu'elle était en 2005-2006, pour ainsi la porter à 39 millions de dollars en 2006-2007¹⁴⁰.

Le Comité croit en même temps que le degré de sécurité assuré a une incidence sur les efforts de reconstruction et de développement. Plus les conditions de sécurité sont stables, plus il est facile d'acheminer l'aide nécessaire et d'entreprendre et de mener à bien les projets de reconstruction, et plus vite les Afghans peuvent reprendre leurs occupations quotidiennes. C'est du moins l'avis de nombreux témoins. Paul Heinbecker, par exemple, a souligné ainsi ce rapport de cause à effet :

[I]l n'est pas évident pour moi qu'il soit possible d'œuvrer en faveur du développement en l'absence d'un degré raisonnable de sécurité. Les Nations Unies viennent tout juste de déclarer que la plus grande partie du sud de l'Afghanistan n'est pas sûre pour les travailleurs humanitaires. Elle n'est pas sûre à cause de l'activité des talibans. Pour moi, c'est le point de départ¹⁴¹.

Des témoins ont cependant affirmé que la crainte d'une recrudescence des activités des insurgés mine les conditions de développement et de reconstruction et compromet tout progrès sous ce rapport. Seddiq Weera, conseiller principal du ministre de l'Éducation de la République islamique d'Afghanistan, soutient par exemple que nous « assistons à une montée de l'insurrection, tant sur le plan des combats de type guérilla que sur celui des attentats-suicide¹⁴² ». Lina Holguin, directrice des politiques à Oxfam-Québec, a décrit ainsi l'impact de l'insurrection sur les Afghans :

En plus des 130 000 personnes déplacées à long terme en Afghanistan, 80 000 autres personnes ont été récemment déplacées en raison des combats dans le Sud du pays. La guerre affecte la capacité des gens de cultiver les

terres; elle a forcé la fermeture d'établissements d'enseignement et de santé; elle a réduit la disponibilité des travailleurs humanitaires sur le terrain¹⁴³.

De plus, Peggy Mason, agrégée supérieure de recherche à la Norman Paterson School of International Affairs, de l'Université Carleton, prétend, par exemple, qu'« il n'est pas possible de bien défendre les droits des femmes en Afghanistan si la sécurité de tout le monde est de plus en plus compromise chaque jour » et que « [c]e n'est pas ainsi qu'on réussira à protéger les femmes afghanes¹⁴⁴ ».

L'ancien ministre des Affaires étrangères du Canada, l'honorable Maxime Bernier, l'a bien dit : « Aucun projet ne peut être réalisé sans sécurité. La sécurité, c'est la base. Les Forces canadiennes encadrent ces gens pour s'assurer que le terrain soit sécuritaire et que les projets de développement puissent être menés à bien¹⁴⁵. »

L'honorable John Manley a aussi insisté sur ce point :

Il y a une relation entre la sécurité et la reconstruction, et on ne peut pas l'oublier. En ce moment, il n'est pas possible de faire avancer la cause du développement et de la reconstruction en Afghanistan sans avoir la force militaire requise pour assurer la sécurité des travailleurs, des représentants des organisations non gouvernementales et des représentants de l'ACDI ou des autres agences d'aide internationale. C'est nécessaire et la situation est dangereuse. Un gouvernement alternatif formé de talibans voudrait se présenter. Ces derniers sont prêts à dire qu'aucun progrès n'a été fait, que la force internationale ne donne rien et qu'il faut un autre soulèvement. Le conflit existe et, selon nous, il est clair qu'il faut continuer de faire un effort sur le plan de la sécurité si on veut poursuivre le développement¹⁴⁶.

La contribution des équipes provinciales de reconstruction (EPR) est d'une valeur inestimable sur ce plan. L'ancien ministre des Affaires étrangères a décrit comme suit les activités de l'EPR du Canada à Kandahar :

Cette équipe de 350 personnes recourt aux compétences de diplomates, d'experts en développement, de conseillers en services correctionnels, de policiers et de militaires. Son mandat correspond très bien aux priorités du Pacte pour l'Afghanistan et de la Stratégie de développement national en Afghanistan, soit la sécurité, la gouvernance et le développement. L'équipe de reconstruction appuie des programmes nationaux afghans tels que le programme de solidarité nationale [...] L'équipe met également en oeuvre un large éventail de programmes : formation policière, renforcement de la gouvernance locale et de la capacité en matière de justice et aide matérielle, par exemple¹⁴⁷.

Matt Waldman, d'Oxfam International, s'est dit d'accord avec le travail accompli par les EPR, ajoutant :

Le mandat des EPR est très clair, et c'est de créer un environnement stable et sécuritaire favorable au développement. Nous croyons que les EPR devraient respecter ce mandat autant que possible. Nous reconnaissons que, compte tenu qu'au cours des dernières années les EPR ont participé à des activités de

développement en offrant de l'aide, il peut être nécessaire pour elles de continuer dans cette voie dans une certaine mesure¹⁴⁸.

Le Comité comprend que l'on puisse contester l'idée de confier aux militaires, plus particulièrement aux ERP, le soin de fournir de l'aide au développement. Certains témoins ont d'ailleurs indiqué qu'en plus d'être inefficace, toute participation des militaires aux activités de développement compromet la neutralité du travail de développement. En ce qui a trait plus précisément aux ERP, Lina Holguin, directrice des politiques à Oxfam-Québec, a déclaré ce qui suit :

Ce n'est pas aux ERP d'assurer le développement à long terme, et l'armée n'a ni l'expertise ni la stabilité nécessaires pour s'en occuper. Avec ces ERP, il est également plus difficile de faire la distinction entre les militaires et les travailleurs humanitaires, ce qui met notre personnel dans une position considérablement dangereuse et réduit notre capacité de travailler. Les ERP étant associées aux militaires, des projets d'aide, comme des écoles, deviennent des cibles. Le mandat des ERP canadiennes devrait être révisé. Ces équipes ne devraient se trouver que dans les endroits où les conditions de sécurité le permettent. Elles devraient se concentrer sur la sécurité, la stabilité et le maintien de l'ordre public, ce qui est leur spécialité. Elles ne devraient offrir des secours que dans les situations où la vie des gens est en danger et aucune autre option civile n'est possible. Elles ne devraient pas fournir d'aide au développement. Compte tenu de la nature provisoire des ERP, le Canada devrait élaborer une stratégie de retrait assortie de plans de réduction et d'arrêt des activités lorsque les régions concernées redeviennent relativement sécuritaires¹⁴⁹.

Voici ce que Gerry Barr, président-directeur général du Conseil canadien pour la coopération internationale, avait à dire au sujet des risques que représentent les insurgés pour les travailleurs humanitaires et de l'impact de leur action sur les projets en général :

Le manque de sécurité des travailleurs humanitaires pose un véritable problème pour au moins deux raisons: premièrement, si des travailleurs humanitaires sont menacés, enlevés ou tués, il est clair qu'ils ne pourront pas apporter l'aide prévue; deuxièmement, les organismes doivent déterminer si leur personnel peut agir en bénéficiant d'un niveau de sécurité raisonnable. Plus les travailleurs humanitaires sont ciblés, moins les organismes peuvent s'occuper concrètement de leurs programmes. Cela signifie que l'aide n'atteint pas les personnes dans le besoin, ce qui a de sérieuses répercussions sur la capacité du pays de faire des progrès vitaux en matière de développement¹⁵⁰.

Évidemment, il ne faut pas minimiser ou négliger ces risques, et le Comité s'inquiète beaucoup du danger grandissant auquel sont exposés les travailleurs humanitaires, qui sont là pour améliorer le sort de la population locale. Le Comité est cependant convaincu que l'arrêt de toute forme d'aide au développement en raison des piètres conditions de sécurité représente une solution totalement inacceptable. L'honorable John Manley est celui qui a exprimé le mieux cet avis :

[S]i on ne peut pas agir à cause des risques pour la sécurité, il vaut certainement mieux être là à faire quelque chose, même sous la protection de l'armée, que de ne pas être là du tout, puisque la population peut bénéficier de l'aide ainsi offerte.

C'est mieux que de laisser l'armée seule s'occuper de l'aide au développement¹⁵¹.

Robert Jackson, directeur des relations internationales à l'Université de Redlands, n'y est pas allé par quatre chemins :

[S]i la reconstruction est menée sans appui militaire, les gens qui s'en occupent seront tués. C'est aussi simple que cela. Les talibans les assassineront [...] Par conséquent, quand nous parlons d'aide et de reconstruction, nous devons tout d'abord tenir compte de la présence des talibans et donner aux travailleurs la protection nécessaire¹⁵².

Le Comité partage unanimement l'espoir que la participation des militaires à ces activités n'est que temporaire et que plus vite les conditions de sécurité s'amélioreront, grâce à une intervention plus vigoureuse de la communauté internationale, plus vite les militaires pourront laisser à d'autres les activités de développement, l'Armée nationale afghane deviendra opérationnelle et les organismes de développement pourront œuvrer dans des conditions plus sûres.

La majorité des membres du Comité espèrent que les annonces faites en avril 2008 par le Canada et ses alliés au sein de l'OTAN concernant l'augmentation des effectifs de la FIAS aideront à contrer les menaces posées par les insurgés, à réduire les risques pour les travailleurs humanitaires et à rétablir sur le terrain les conditions qui permettront aux ONG d'avoir les coudées franches pour faire leur travail..

Recommandation 7

Compte tenu de l'importance du rétablissement de la sécurité pour permettre la reconstruction et un développement durable, et compte tenu des conditions de sécurité qui règnent actuellement dans la province de Kandahar, les Forces canadiennes devraient continuer de fournir, par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction, la protection nécessaire à la prestation de l'aide humanitaire vitale et de l'assistance à la reconstruction et au développement aux habitants de cette province. Le gouvernement canadien, pour sa part, devrait suivre l'évolution des conditions de sécurité dans la province de Kandahar et, advenant une amélioration de ces conditions, modifier en conséquence le rôle des militaires et des EPR dans les efforts de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Établir un nouvel ordre de priorités

Bien que conscient de la nécessité d'une présence militaire pour faciliter le travail de reconstruction et de développement en Afghanistan, le Comité s'interroge au sujet de l'équilibre actuel entre les priorités de développement et les priorités de défense en Afghanistan. D'ailleurs, les témoins étaient tous d'accord pour dire qu'il

fallait revoir l'ordre de priorités de façon à favoriser le développement. Citons, par exemple, Nigel Fisher, d'UNICEF Canada :

L'aide à l'Afghanistan devrait être une grande priorité pour le Canada aujourd'hui et pour l'avenir prévisible. Il est de notre intérêt d'investir dans la sécurité et la reconstruction de l'Afghanistan. Le rôle militaire du Canada est important et absolument nécessaire à l'heure actuelle, mais il ne suffit pas. Une augmentation de l'aide au développement non militaire à l'Afghanistan est absolument essentielle¹⁵³.

D'autres ont tenu des propos similaires, dont Emmanuel Isch, de Vision mondiale Canada :

Nous devons ajuster certaines priorités, y compris les efforts de l'ACDI. On a trop mis l'accent sur certains types d'activités qui ne concernent rien d'autre que la sécurité. Je crois que nous devons le reconnaître. Mais je crois aussi que les objectifs en question pourront être atteints si nous élargissons la portée de nos interventions et de notre approche sectorielle, et si nous collaborons avec un plus grand nombre de partenaires¹⁵⁴.

L'idée d'établir un nouvel ordre de priorités a été soulevée dans la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008, où il était recommandé : « que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan devrait être : a) revitalisée et augmentée afin de mieux concilier nos efforts militaires et nos efforts de développement en Afghanistan¹⁵⁵ ». Elle est abordée également dans le rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, suivant lequel « [i]l est essentiel de corriger les déséquilibres, au chapitre du financement et du personnel, entre l'imposante mission militaire canadienne en Afghanistan et la mission civile nettement plus modeste qui œuvre à la reconstruction, au développement et à la gouvernance¹⁵⁶ ». Le Comité partage cet avis.

Cependant, bien que favorable à une stratégie mettant davantage l'accent sur le développement, le Comité prend note de la préoccupation exprimée par certains témoins à l'effet que l'établissement d'un nouvel ordre de priorités ne doit pas se faire au détriment des ressources consacrées à la défense. En cela, il rejoint le général à la retraite Lewis MacKenzie, selon qui « [o]n insiste trop sur l'aspect militaire, mais cela ne signifie pas qu'il faut le réduire. Il faut plutôt renforcer le plus possible les aspects diplomatiques et de développement¹⁵⁷. »

Au moment où le Comité mettait la dernière main à son rapport en juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan publiait son rapport au Parlement « L'engagement du Canada en Afghanistan », dans lequel il propose un rééquilibrage des programmes civils et militaires du Canada en Afghanistan¹⁵⁸.

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada, devrait revoir son ordre de priorités en Afghanistan et s'assurer de mettre davantage l'accent sur les efforts de reconstruction, de développement et d'instauration de la paix dans ce pays, tout en maintenant son engagement militaire.

Certains des témoins qui ont abordé la question des projets de premier plan sont d'avis que la sensibilisation et la perception de la population afghane en ce qui concerne la contribution du Canada à la reconstruction et au développement en Afghanistan s'en trouveraient améliorées. Du même coup, cela stabiliserait la situation sur le terrain, favoriserait davantage la reconstruction et le développement et réduirait au fil du temps la nécessité d'une présence militaire. Derek Burney, membre du Groupe d'experts, a dit au Comité :

Ce que nous voulons dire, c'est que les trois quarts de l'aide du Canada à l'Afghanistan emprunte des voies multilatérales ou gouvernementales. Sur place, nos efforts passent inaperçus. Nous convenons avec vous qu'il existe un certain déséquilibre, mais nous ne ferons rien pour le corriger à moins qu'un plus grand nombre de projets clairement attribuables au Canada soient mis en oeuvre dans ce pays. [...] Tout ce que je puis dire, c'est que dans une zone de guerre, il faut mettre l'accent sur les projets ayant des répercussions immédiates et que les gens peuvent relier au Canada¹⁵⁹.

Dans son rapport au Parlement de juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan fait état de trois projets de premier plan auxquels le Canada participera : la réfection du barrage Dahla ainsi que de son réseau d'irrigation et de canaux; la construction et la remise en état de 50 écoles et la formation d'enseignants dont le nombre pourra atteindre 3 000; un soutien accru à la campagne d'immunisation contre la polio¹⁶⁰.

Le Comité prend note des préoccupations de certains témoins au sujet des limites des projets de premier plan, notamment du point de vue de Lewis MacKenzie, général à la retraite : « Si nous plantons le drapeau du Canada après avoir réalisé un projet [...], le projet sera détruit. [...] Je sais que les projets arborant le drapeau canadien sont très populaires. C'est simplement qu'ils ne durent pas très longtemps¹⁶¹. » Le colonel à la retraite Mike Capstick craignait l'effet que des projets de premier plan auraient sur la légitimité du gouvernement afghan en tant qu'autorité première aux yeux de la population locale : « [...] rénover l'hôpital Mirwais et y planter un drapeau canadien ne fait rien pour légitimer le gouvernement afghan. On risque même, en agissant ainsi, d'envoyer aux habitants de la province le message qu'Ottawa peut en faire plus pour eux que Kaboul¹⁶². »

Dans un éditorial publié le 12 juin 2008 dans l'*Ottawa Citizen*, Nipa Banerjee fait écho aux préoccupations selon lesquelles les projets de premier plan nuisent à l'autorité et à la légitimité du gouvernement afghan. Elle souligne notamment qu'« ils ne contribueront en rien à accroître la présence et la visibilité du gouvernement de l'Afghanistan auprès de la population, ni à inciter celle-ci à être

fidèle au gouvernement plutôt qu'aux talibans¹⁶³ ». Dans un communiqué rendu public en janvier 2008 en réaction aux recommandations du rapport Manley en faveur des projets de premier plan, CARE Canada, Oxfam Canada et Vision mondiale soulignent que ces projets « procurent peu d'avantages aux Afghans et mettent trop souvent en danger la vie des civils et des travailleurs humanitaires¹⁶⁴ ».

Le Comité revient cependant au fait que la sécurité et les activités de reconstruction et de développement sont intimement liées et que des améliorations apportées sur un plan auront des répercussions positives sur l'autre. Il insiste également sur le moyen proposé par Mike Capstick pour atténuer l'impact des projets sur la légitimité du gouvernement afghan : « Tout projet de ce genre devra être réalisé en partenariat avec le gouvernement afghan et la population locale. Et surtout, il devra raffermir le pilier de la gouvernance et la légitimité du gouvernement afghan en soutenant le leadership afghan et en améliorant ses moyens d'action¹⁶⁵. » Ainsi, les projets de premier plan du Canada pourraient influencer positivement non seulement sur la sécurité et sur la légitimité du gouvernement afghan, mais également sur la vie des hommes, de femmes et des enfants.

Recommandation 9

En mettant de l'avant les mesures les plus susceptibles de profiter aux Afghans dans le besoin et de sensibiliser du même coup la population locale aux efforts qu'il déploie, le gouvernement du Canada devrait envisager en Afghanistan les projets qui permettent de respecter l'autorité du gouvernement afghan et sont en harmonie avec les autres activités d'aide internationale.

Accroître l'efficacité de l'aide et des mesures de contrôle

Bien que le Comité ait entendu de nombreux témoignages positifs au sujet de l'efficacité de l'aide canadienne et des mesures de contrôle, il n'est pas tout à fait convaincu du bien-fondé du statu quo et souhaite voir des améliorations..

Bon nombre de témoins ont signalé que le niveau actuel de l'aide consacrée à la reconstruction est nettement insuffisant vu les besoins de l'Afghanistan et les défis qui s'y posent. Comme l'a si bien indiqué la journaliste Sally Armstrong au Comité, « nous n'avons investi dans ce pays qu'un vingt-cinquième de l'effectif militaire et un cinquantième de l'aide accordés à la Bosnie et au Kosovo¹⁶⁶ ». Paul Heinbecker, ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, abondait dans ce sens : « Un effort beaucoup plus important est nécessaire, aussi important, relativement parlant, que celui qui a été déployé dans les Balkans¹⁶⁷. » D'autres témoins ont fait mention du fossé qui existe entre l'aide promise et l'aide réellement offerte. Par exemple, selon Matt Waldman, d'Oxfam International, auteur du récent rapport *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*¹⁶⁸ :

Pour ce qui est du volume, l'aide est insuffisante. Selon le gouvernement afghan, le pays devait recevoir 25 milliards de dollars d'aide, mais n'en a obtenu que 15. Lorsqu'on compare les dépenses militaires aux dépenses en développement, on constate que les forces armées américaines à elles seules dépensent plus de 100 millions de dollars par jour, tandis que les dépenses d'aide sont en moyenne d'environ 7 millions de dollars par jour. Une trop grande partie de l'aide est prescriptive et fondée sur l'approvisionnement. L'aide devrait plutôt être fondée sur les besoins et la demande. L'aide est centralisée dans les centres urbains et n'a pas été distribuée également. Enfin, nous croyons que c'est pour ces raisons que l'insécurité s'est généralisée¹⁶⁹.

La Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan pour 2008-2013 rendue publique en avril 2008 fait elle aussi mention du fait que « le montant d'argent qu'on s'est engagé à verser par habitant pour la reconstruction de l'Afghanistan demeure faible comparativement aux sommes versés précédemment à d'autres pays relevant d'un conflit, comme la Bosnie-Herzégovine¹⁷⁰. »

Qui plus est, comme l'a dit Nipa Banerjee au Comité : « De gros volumes d'aide ne serviront à rien s'ils ne s'appuient pas sur de bons programmes qui donneront les résultats escomptés sur le terrain. Le montant des déboursés n'est pas un indicateur de succès¹⁷¹. »

Recommandation 10

Le gouvernement du Canada devrait s'acquitter de ses engagements et fournir l'aide promise à l'Afghanistan et encourager fortement d'autres donateurs dans des contextes bilatéraux et multilatéraux à lui emboîter le pas.

Le Comité a aussi entendu des témoignages au sujet de l'efficacité de l'aide et de son impact sur l'économie locale. L'ancien diplomate canadien Scott Gilmore, de Peace Dividend Trust, a soutenu que « [p]armi tous les donateurs, l'ACDI est celui qui a le plus de répercussions sur l'économie locale pour chaque dollar dépensé » et « [l]es donateurs, y compris le Canada, ont pris plusieurs engagements dans le cadre du Pacte pour l'Afghanistan, notamment d'avoir plus souvent recours à du personnel et à des entreprises afghans, mais à ce jour, personne n'a jamais essayé de déterminer précisément combien d'argent est injecté dans l'économie locale¹⁷². »

Matt Waldman s'est dit particulièrement préoccupé par l'affectation des ressources : « Une bonne partie de l'argent consacré à l'aide est versé à de grands entrepreneurs et à des consultants. Nous reconnaissons que des entrepreneurs et des consultants sont nécessaires au processus de reconstruction, mais cela n'empêche pas une évaluation rigoureuse de ce qu'ils offrent comme valeur contre cet argent¹⁷³. »

Selon Nipa Banerjee, « une multiplicité de récents diplômés des pays du Nord, surrémunérés, inexpérimentés et sans formation adéquate se sont servi des crédits versés au titre de l'APD pour renforcer leurs propres capacités au sein de l'industrie de l'assistance en progression constante qui a englouti l'Afghanistan¹⁷⁴. »

Le 12 juin 2008, dans sa Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, la communauté internationale prend note de la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide. Elle convient en outre d'apporter « une aide accrue, plus prévisible et plus transparente » et de fournir cette aide « de manière à promouvoir les achats publics dans le pays et le renforcement des capacités ¹⁷⁵.»

Recommandation 11

Le gouvernement du Canada devrait veiller, dans la mesure du possible, à ce que le personnel canadien œuvrant aux projets de reconstruction et de développement internationaux ait les compétences et l'expérience requises pour réaliser les projets avec efficacité en Afghanistan.

Recommandation 12

Vu l'impact qu'a la présence internationale sur l'économie et le développement des moyens d'action en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts afin de s'assurer que le personnel et les services afghans reçoivent toute l'attention nécessaire dans le cadre des activités de reconstruction et de développement réalisées par le Canada.

Il est absolument essentiel d'avoir de solides méthodes de reddition de comptes et d'évaluation pour établir les progrès accomplis en Afghanistan. En général, les points de repère utilisés par le Canada et par la communauté internationale sont définis dans le Pacte pour l'Afghanistan¹⁷⁶. De plus, selon Nipa Banerjee, les programmes d'aide, bilatéraux ou multilatéraux, sont dotés de mécanismes de responsabilisation et de rapport. « Si le gouvernement estime que ceux-ci ne sont pas suffisants, il pourrait éventuellement exiger le respect de conditions plus rigoureuses en matière de responsabilisation, mais ce serait exclusivement de façon à pouvoir suivre l'utilisation des crédits canadiens¹⁷⁷. »

Des ministres et des représentants du gouvernement ont dit au Comité qu'ils avaient confiance dans les méthodes d'évaluation utilisées pour s'assurer de la gestion fiable des fonds et des programmes de reconstruction et de développement. Bev Oda, ministre de la Coopération internationale, a dit au Comité :

Tandis que nos programmes se poursuivent, nous ne perdons pas de vue les défis à relever pour garantir l'efficacité de l'aide et la responsabilisation. Voilà pourquoi on aura recours aux contrôles, aux rapports et à l'évaluation à trois niveaux : au niveau national, avec la collaboration de la communauté

internationale et du gouvernement afghan; au niveau des programmes; au niveau des projets¹⁷⁸.

La Ministre s'est dite convaincue que la coopération multilatérale permettait d'obtenir les renseignements dont le Canada a besoin pour satisfaire aux exigences en matière de rapports.

D'abord, il ne faut pas oublier que nous travaillons avec le gouvernement afghan et 60 partenaires étrangers. [...] Étant donné qu'il s'agit d'organisations d'une grande expérience au niveau international, comme le Programme alimentaire mondial, le Programme de développement des Nations Unies, l'Organisation mondiale de la santé, l'UNICEF, la Banque mondiale, la Croix-Rouge internationale — nous collaborons avec elles —, elles comprennent que tous les donateurs exigent des rapports sur l'utilisation de leurs fonds et contributions. Elles sont donc toujours disposées à collaborer avec nous à cet égard. Je n'aurais pas pu vous faire part de faits et de chiffres comme je l'ai fait dans mon exposé si cette coopération n'existait pas pour les rapports à fournir aux pays donateurs, aux organisations donatrices¹⁷⁹.

En même temps, le Comité s'est réjoui d'apprendre de la Ministre que des efforts étaient faits pour améliorer la responsabilisation et l'évaluation :

Nous venons récemment de terminer des discussions avec le gouvernement afghan [...] sur le renforcement de ses exigences. Il s'agit de s'entendre, lorsque nous travaillons avec lui, sur la façon dont il rend compte de l'utilisation des fonds¹⁸⁰.

Bien que la Ministre se soit montrée confiante, d'autres témoins ont fait part au Comité des points faibles des méthodes d'évaluation. Par exemple, Nipa Banerjee a affirmé : « S'agissant de l'efficacité de l'aide au développement, le suivi des dépenses à lui seul n'est pas garant d'efficacité. Ainsi des mécanismes de mesure du rendement sont essentiels¹⁸¹. » Ces préoccupations sont également exposées dans le rapport Manley : « ses objectifs [Pacte pour l'Afghanistan], valables en théorie, n'ont pas eu dans la pratique tous les effets escomptés, et les évaluations de rendement se sont avérées peu concluantes¹⁸². »

Par ailleurs, des témoins ont fait part au Comité de leurs préoccupations au sujet du manque de transparence du processus d'évaluation. Pierre Beudet, professeur à l'Université d'Ottawa, a mentionné au Comité :

Je ne connais pas les résultats pratiques d'une telle situation, mais je sais que l'ACDI refuse, malgré des demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, de livrer l'information sur les bilans approximatifs et partiels de ces opérations. [...] Plusieurs documents qui circulent actuellement montrent que ces initiatives n'atteignent pas les objectifs prévus. Les objectifs étaient peut-être louables, mais les conditions dans lesquelles on a tenté de les atteindre ont fait en sorte qu'ils n'ont pas été atteints. [...] Où va cet argent? [...] J'aimerais que l'ACDI fasse preuve de transparence et nous donne l'information, car cette information existe¹⁸³.

La question de la transparence a été reprise par d'autres témoins, dont Matt Waldman :

[...] il n'y a pas assez de transparence. Si c'était le cas, nous pourrions clairement cerner les mauvaises pratiques et les corriger, et c'est pourquoi nous demandons une transparence complète — des indicateurs de l'efficacité de l'aide qui s'appliquent à tous les bailleurs de fonds et mesurent tous les aspects clés de l'aide, comme les répercussions, l'efficacité, la pertinence, la durabilité, la responsabilité et l'utilisation des ressources afghanes¹⁸⁴.

Les questions de responsabilité et de transparence ont fait l'objet de la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008 et demandant que la contribution du Canada à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan soit « soumise à un plus haut niveau de transparence et d'examen, de sorte que la population canadienne puisse être certaine que nos efforts de développement donnent des résultats en Afghanistan »; on y demandait aussi que le gouvernement du Canada « informe plus franchement et plus fréquemment la population sur ce qui se passe en Afghanistan, qu'il lui présente plus de bilans sur le rôle du Canada [...]»¹⁸⁵.

Recommandation 13

Le gouvernement du Canada doit continuer de peaufiner ses méthodes de responsabilisation et d'évaluation, pour ce qui est de ses engagements de reconstruction et de développement, et doit s'assurer d'être transparent dans son processus d'évaluation. À cet égard, le gouvernement du Canada devrait, de concert avec la communauté internationale, établir un cadre efficace pour mesurer les progrès accomplis et réaliser l'évaluation du rendement en fonction des jalons établis par la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan.

Recommandation 14

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures qui s'imposent pour informer davantage la population canadienne des efforts fructueux et infructueux du Canada au chapitre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan. Le gouvernement du Canada devrait faire preuve de plus de transparence dans son processus d'évaluation de son aide au développement de l'Afghanistan.

Programmes et projets de reconstruction et de développement locaux et nationaux

En ce qui concerne le rôle du Canada dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan, le Comité est d'avis qu'autant les objectifs nationaux que locaux sont importants pour l'avenir du pays. Il s'est réjoui d'entendre parler des efforts déployés par le Canada au niveau national,

notamment pour appuyer la légitimité du gouvernement afghan. La ministre de la Coopération internationale a affirmé : « Même si les activités du Canada ciblent plus particulièrement Kandahar, son programme de développement touche l'ensemble de l'Afghanistan, et 80 p. 100 de ses engagements portent sur des programmes nationaux dont les effets se font sentir dans les 34 provinces afghanes¹⁸⁶. » Nipa Banerjee a fait état de l'incidence positive de tels programmes nationaux : « [...] le financement de programmes nationaux conçus et exécutés par les ministères afghans jouit justement de l'appui de la population. Nous en avons déjà certaines indications¹⁸⁷. » Insistant sur l'importance de respecter le principe de l'innocuité en vertu duquel toute action doit être menée de façon à profiter au pays bénéficiaire et à ne pas lui faire de tort, elle a aussi fait une mise en garde contre la tentation d'adopter des approches qui sont nuisibles parce qu'elles « [vont] à l'encontre de l'objectif consistant à rehausser la légitimité du gouvernement afghan¹⁸⁸ ».

Le Comité était encouragé d'apprendre que le Canada œuvre auprès de la population afghane pour déterminer quels en sont les besoins et pour en favoriser la prise en charge au niveau local. L'ancien ministre des Affaires étrangères a dit au Comité : « Le gouvernement du Canada, de concert avec ses partenaires internationaux, s'est engagé à aider le gouvernement afghan à assurer la sécurité, l'éducation, de meilleures possibilités économiques et un avenir plus prospère pour sa population. Chaque jour, nous voyons la différence que nous faisons sur le terrain. Les Canadiens — militaires et civils — travaillent de pair avec les Afghans pour aider ces derniers à établir une meilleure société¹⁸⁹. » La ministre de la Coopération internationale a d'ailleurs indiqué dans ce sens : « Notre objectif est de permettre aux Afghans de prendre en main tous les aspects du développement de leur pays et leur avenir. Nous continuerons de leur accorder un appui ferme tandis qu'ils s'efforceront de rebâtir leur pays un village à la fois, un jour à la fois¹⁹⁰. »

Le Comité croit néanmoins que l'avenir de l'Afghanistan réside principalement dans le développement des régions rurales, notamment grâce aux projets communautaires qui favorisent la prise en charge au niveau local ou par la population afghane. Dans ce contexte, les témoins s'accordaient pour dire que, même si l'attention se porte déjà sur le développement rural, il y a place à l'amélioration. Nous avons déjà pris note de ce point de vue dans notre rapport préliminaire, où il est question du témoignage de Seema Patel :

D'après nous, les crédits de reconstruction et de développement pourraient être employés de manière beaucoup plus efficace, en particulier dans les difficiles provinces du sud, en ayant recours aux services d'un personnel local tant au niveau de la planification qu'au niveau de la mise en oeuvre. En effet, la manière de le mettre en oeuvre revêt autant d'importance que le programme lui-même. Que ce soit par les shuras, c'est-à-dire les grands conseils, ou que ce soit à l'occasion de micro-projets d'électrification, ou dans le fonctionnement de divers mécanismes informels de justice, la situation en Afghanistan a démontré l'importance d'une maîtrise locale¹⁹¹.

Ce point de vue demeure d'actualité. En effet, l'un des derniers témoins à comparaître devant le Comité, Matt Waldman, d'Oxfam International, l'a formulé ainsi :

J'aimerais vous parler de la question clé du développement rural. Nous croyons qu'il s'agit de l'aspect prioritaire en Afghanistan aujourd'hui. Il est clair que la situation dans les collectivités rurales est encore très difficile comparativement à celle des régions urbaines, qui ont vu certains progrès. Dans une collectivité de 260 familles où je suis allé récemment, 45 enfants sont décédés au cours de l'hiver, de causes évitables; 12 femmes sont décédées pendant la grossesse ou à l'accouchement. [...] Il faut que davantage de ressources soient affectées aux collectivités, lesquelles peuvent ensuite mener le processus de développement, et nous pouvons bâtir la société civile à l'échelle locale également¹⁹².

À cet égard, le Comité est d'avis que la possibilité pour les collectivités locales de participer à leur propre développement est de nature à les intéresser de façon plus tangible à leur avenir. Rémi Landry a dit au Comité : « Il faut habiliter les habitants et leur donner la possibilité d'assumer le contrôle, parce que c'est eux qui vont trouver les solutions. Il faut faire régner l'ordre et leur donner les moyens d'être autonomes¹⁹³. » L'honorable Flora MacDonald s'est montrée tout aussi catégorique et confiante dans les capacités du peuple afghan d'assurer son propre avenir : « Pour l'amour du ciel, laissons les Afghans faire ce qu'ils peuvent faire, car ils se débrouillent alors très bien¹⁹⁴. »

Comme le Comité s'est fait dire, les Afghans seront plus enclins à protéger les projets appartenant à des intérêts locaux et les insurgés auront moins tendance à les cibler, de sorte les conditions de sécurité s'amélioreront. L'ambassadeur de l'Afghanistan a fait remarquer qu'« [a]ucun des projets exécutés de cette manière n'a été détruit, car les locaux, les gens de la collectivité, ont protégé ces projets. Les talibans et les terroristes n'ont pas réussi ou n'ont pas osé aller dans ces collectivités pour y créer des problèmes pour eux-mêmes¹⁹⁵. Le général à la retraite Lewis MacKenzie a lui aussi abondé dans ce sens : « Sur les 200 projets que nous avons financés et gérés discrètement, après avoir donné l'argent à des entrepreneurs locaux, un seul a été détruit¹⁹⁶. » Emmanuel Isch, de Vision mondiale Canada, a affirmé au Comité :

Nous voulons nous assurer que le financement provenant des pays donateurs est distribué de façon plus équitable pour qu'il ne soit pas dirigé principalement vers les centres urbains, ce qui crée très peu de retombées au niveau local. Nous voulons nous assurer que les Afghans, où qu'ils soient au pays, regagnent confiance et puissent espérer bénéficier aussi des efforts déployés par la communauté internationale et leur gouvernement. Je ne demande pas que le Canada soutienne des programmes dans toutes les provinces et tous les districts, mais j'espère certainement que [...] l'aide bilatérale à l'Afghanistan pourra être répartie de façon plus égale. Et j'insiste sur l'importance d'une approche communautaire et locale¹⁹⁷.

L'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada a de plus dit ceci au Comité :

Nous sommes aujourd'hui en train d'examiner de nouveaux concepts dont, par exemple, la question de savoir comment mieux encore habiliter les Afghans afin qu'ils puissent prendre des décisions au sujet de leurs priorités et besoins sans que quelque expert-conseil d'un pays tiers, travaillant sous contrat pour trois mois, vienne nous dire à nous tous comment dépenser des millions de dollars. Nous avons, au cours des six dernières années, appris beaucoup de leçons sur la façon de distribuer les fonds destinés au développement et à la reconstruction. L'une de ces leçons est qu'il faut aller dans les collectivités, aborder les Afghans, engager les Afghans et engager les collectivités. Il importe « d'afghaniser » le processus, d'écouter les Afghans, d'obtenir leur participation. Ils protégeront votre argent et ils protégeront l'école que vous construirez. Aucun des projets exécutés de cette manière n'a été détruit, car les locaux, les gens de la collectivité, ont protégé ces projets. Les talibans et les terroristes n'ont pas réussi ou n'ont pas osé aller dans ces collectivités pour y créer des problèmes pour eux-mêmes¹⁹⁸.

Recommandation 15

Pour mieux contribuer à la réduction de la pauvreté en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait s'assurer que les engagements pris à l'égard du développement rural du pays, en particulier dans les régions éloignées et les régions plus stables que Kandahar, sont intégrés aux efforts de reconstruction et de développement déployés. Le gouvernement du Canada devrait également continuer d'appuyer la réalisation de projets et d'activités ayant une incidence au niveau national.

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait continuer de veiller à ce que ses projets de reconstruction et de développement tiennent compte de l'importance de la prise en charge, par le peuple afghan, de son propre développement.

Équilibre entre les projets à court terme et les projets à long terme

Le Comité croit que les travaux de reconstruction et de développement peuvent progresser de façon soutenue et irréversible uniquement si l'on s'assure de tenir compte des dimensions à court terme et à long terme.

Comme il l'est indiqué dans le rapport Manley, les projets orientés vers le court terme ont des répercussions immédiates sur la vie des hommes, des femmes et des enfants afghans et favorisent la loyauté envers le projet global¹⁹⁹. Derek Burney a indiqué au Comité :

[...] il s'agit d'une zone de guerre et [...] les procédures qu'utilise normalement l'ACDI pour fournir ce genre d'aide au développement ne sont pas directement applicables à cette situation particulière. Alors, ce que nous recommandons, essentiellement, c'est qu'il y ait un changement dans les procédures permettant de répondre plus rapidement à des besoins plus fondamentaux des habitants de

Kandahar dont le territoire a été rendu plus sûr par nos activités militaires. C'est ce qui nous préoccupait, la capacité de l'ACDI de réagir rapidement pour fournir de l'aide comme des puits pour l'eau potable, des centres de soins de santé, des besoins très fondamentaux des gens, de manière que toute la stratégie de libération, protection et aide au développement dans une zone de guerre soit appliquée de manière efficiente. Le changement dans les procédures qui ont été mises de l'avant et le changement d'orientation que nous avons recommandé avaient pour but de mieux adapter les activités à l'effort de reconstruction, aux besoins immédiats des habitants de Kandahar, par opposition aux besoins à long terme du gouvernement afghan de développer des capacités et des compétences pour diriger un gouvernement²⁰⁰.

De plus, les projets qui procurent des résultats immédiats sont de nature à inciter la population canadienne à continuer à voir d'un œil favorable le rôle du Canada dans l'avenir de l'Afghanistan.

Recommandation 17

De concert avec ses partenaires de la communauté internationale, le gouvernement du Canada devrait appuyer davantage la réalisation de projets qui ont des répercussions immédiates sur la vie et les conditions de vie du peuple afghan.

Le Comité croit que, pour être profitables à l'Afghanistan de façon plus globale, les projets à court terme doivent s'accompagner de projets de plus longue haleine ayant une incidence plus profonde et susceptibles d'avoir des effets durables.

Les témoins reconnaissent unanimement la valeur significative des projets à long terme et estiment nécessaire d'en encourager la concrétisation. Robert Jackson a cependant signalé que le Canada et la communauté internationale doivent être prêts à fournir « une contribution globale à long terme. Une très longue période [...] pouvant atteindre 30 ans sera nécessaire pour que l'Afghanistan arrive à se débrouiller tout seul²⁰¹. » L'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada a indiqué au Comité :

En tant qu'État fragile, nous ne pouvons pas toujours compter sur des solutions miracles ou immédiates qui satisfassent toutes les parties prenantes, qu'elles soient internes ou étrangères. Compte tenu des traditions afghanes, le processus de reconstruction est une mission à long terme, avec de nombreux écueils en cours de route, et cela exigera un sens politique aigu, une solide volonté politique, des sacrifices, des compétences en matière de leadership, de la persévérance et un appui durable pour pouvoir aboutir²⁰².

En fait, l'ambassadeur Samad a signalé par la suite que la patience devait s'accompagner d'échéances plus réalistes pour la reconstruction et le développement de l'Afghanistan. Voici ce qu'il a dit plus précisément à ce propos :

Essayez d'imaginer une société, qu'elle soit développée, semi-développée ou sous-développée, qui se fait marteler sans répit depuis 25 ans sur les plans politique, militaire et économique. Que se passerait-il? Vous attendez-vous à ce qu'elle récupère en l'espace de cinq ans? Ce n'est pas ce qui arrive. Cela ne

s'est jamais vu dans l'histoire du monde. Pourquoi avons-nous de telles attentes dans le cas de l'Afghanistan? La question est de savoir si nous avons la volonté politique de comprendre cela puis de consentir des engagements à long terme, non seulement à l'égard de l'aspect militaire de la mission, mais également sur tous les autres fronts qui existent²⁰³.

Une telle patience et un tel réalisme sont cruciaux pour soutenir la volonté et l'intérêt de la communauté internationale à l'égard de la reconstruction de l'Afghanistan. En fait, selon Marc André Boivin : « [...] une fois partie l'impulsion initiale de lutter contre le terrorisme, l'approche à plus long terme doit également composer avec le fait que l'Afghanistan a de nouveau peu d'importance sur la scène internationale²⁰⁴. » Mike Capstick a indiqué : « Ma plus grande crainte serait que la communauté internationale, frustrée par la lenteur des progrès, la confusion politique et la faiblesse des gouvernements en vienne à "blâmer la victime" et abandonne de nouveau l'Afghanistan et les Afghans²⁰⁵. »

Le Comité croit que c'est un ensemble de projets à court et à long terme qui profiterait le plus à l'Afghanistan et qui serait le plus utile aux fins de la politique étrangère et des objectifs d'aide du Canada. Comme il l'a déjà indiqué dans son rapport préliminaire, toute stratégie de reconstruction et de développement à court terme uniquement compromet les investissements considérables que nous avons faits jusqu'ici et nos engagements, qui sont énoncés dans le Pacte pour l'Afghanistan de 2006; elle compromet aussi un aspect plus important, soit les perspectives de vie meilleure pour le peuple afghan.

Recommandation 18

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour rappeler à la communauté internationale l'importance des projets de longue haleine terme pour assurer le développement de l'Afghanistan à plus long terme et de façon durable. Le gouvernement du Canada devrait aussi encourager la communauté internationale à accorder l'importance nécessaire aux projets de longue haleine, tout en faisant preuve de réalisme et de fermeté relativement aux résultats.

Recommandation 19

Dans ses activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan, le Canada devrait veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre les projets à court terme et les projets à long terme.

Coordination renforcée

Le Comité a entendu des témoignages au sujet de la coordination des activités de reconstruction et de développement du Canada en Afghanistan. Il y a, par exemple, le Conseil de coordination et de surveillance conjoint, présidé par le gouvernement afghan et par les Nations Unies, qui est principalement responsable

de la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan. Selon Peter MacKay, ministre des Affaires étrangères à l'époque :

Nous allons continuer de garder à l'œil tous les projets de développement, de manière que nos efforts correspondent étroitement à l'intention et à l'objet des résolutions annuelles du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi qu'aux normes établies par la Communauté internationale dans le Pacte de l'Afghanistan²⁰⁶.

Par contre, le Comité a aussi entendu des témoins critiquer vertement l'inefficacité des mécanismes en place, qui a pour effet, selon eux, de réduire l'impact des efforts de reconstruction et de développement en Afghanistan. Selon Stefan Lehmeir, du Comité de Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix :

Au départ, l'ONU devait se contenter de coordonner les efforts humanitaires [...]. Malgré les leçons tirées au fil des ans, même le mécanisme de coordination récemment établi pour superviser la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan (Conseil de coordination et de surveillance conjoint) s'avère très peu efficace, vu sa structure et ses procédures actuelles²⁰⁷.

Dans la conférence de presse qu'il a donnée le 9 avril 2008, Kai Eide, nouveau représentant spécial du secrétaire général (RSSG) pour l'Afghanistan et chef de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), a mis en évidence ces préoccupations :

La priorité la plus importante est la question de la coordination des efforts internationaux. Nous avons vu, je pense, qu'ils sont trop fragmentés pour avoir l'effet escompté sur le terrain. Nous nous penchons alors sur les structures de coopération et de coordination existantes, dont le Conseil de coordination et de surveillance conjoint²⁰⁸.

Il est fait état précédemment dans le présent rapport de problèmes de coordination plus généraux. Il y est également fait mention d'une solution possible qui consisterait à nommer un envoyé spécial de haut niveau investi de responsabilités différentes de celles du RSSG et chef de la MANUA.

Bon nombre de préoccupations relatives à l'efficacité de l'aide et de la coordination sont soulevées dans la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan publiée par le gouvernement de l'Afghanistan en avril 2008. Les priorités du pays à cet égard consistent à « réduire les risques de double emploi et de piètres harmonisation et coordination²⁰⁹ ».

Recommandation 20

De concert avec l'envoyé spécial des Nations Unies, le gouvernement du Canada devrait faire le nécessaire pour renforcer la coordination des priorités en matière d'aide parmi les principaux intervenants, dont le gouvernement afghan.

Des témoins ont aussi fait valoir que d'autres aspects du rôle du Canada dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan méritaient plus d'attention. L'une de ces questions controversées a été particulièrement bien décrite par le professeur Robert Jackson, lorsque celui-ci s'est dit préoccupé par le fait que la communauté internationale n'accordait pas plus d'attention au développement et à la reconstruction du gazoduc de l'Afghanistan. La viabilité de ce projet est débattue, mais il reste que sa réalisation améliorerait considérablement l'infrastructure et les services énergétiques de l'Afghanistan. Il a indiqué à cet effet :

[...] nous devrions discuter de choses telles que le gazoduc construit par la Russie. Il traverse l'Afghanistan et permet de produire de l'électricité dans le pays. [...] Le Canada devrait alors contribuer à la reconstruction du gazoduc. C'est la Norvège qui dirige les travaux. Elle a des difficultés avec des pays comme le Canada qui prétendent appuyer le projet sans y affecter assez d'argent et de ressources. À mon avis, la construction d'un gazoduc national est essentielle à l'alimentation du pays en électricité. Ce projet est peut-être plus important que d'autres, réalisés à un niveau inférieur²¹⁰.

On a parlé au Comité de la prévalence de la pauvreté et du chômage, de même que du manque de possibilités d'emploi pour la population afghane, en particulier pour les jeunes, et de l'incidence de cette situation sur la stabilité du pays. Seema Patel a affirmé : « La pauvreté alimente la colère à l'égard du gouvernement central et pousse de nombreux jeunes, notamment dans le sud, à reprendre les armes pour rallier la rébellion ou s'allier à divers groupes armés leur versant un salaire²¹¹. » Selon le Canadien d'origine afghane, Mirwais Nahzat, « le Canada devrait encourager une meilleure participation des jeunes Afghans aux processus sociopolitiques, de gouvernance et de développement²¹². »

Recommandation 21

Pour mieux asseoir les fondations de la gouvernance, de la stabilité et de la productivité économique futures de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait orienter ses efforts d'aide vers le développement du capital humain, en particulier au moyen de programmes et de projets qui s'adressent aux jeunes, surtout dans les régions rurales. Ces programmes prévoiraient non seulement des projets de création d'emplois, mais aussi des projets d'acquisition de compétences monnayables et de formation dans divers secteurs qui sont ancrés dans la réalité afghane.

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait continuer de contribuer au développement du système d'éducation de l'Afghanistan, aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire.

Recommandation 23

L'aide offerte par le Canada devrait viser à réduire la pauvreté en Afghanistan de façon plus tangible, en favorisant entre autres, et ce en consultation avec le gouvernement et le peuple afghans, le développement du secteur privé et de l'économie locale dans les centres urbains et en particulier dans les régions rurales. À cette fin, il faudrait encourager la communauté internationale à faire un meilleur usage des services, des compétences et des approvisionnements afghans au lieu de s'en remettre à des entrepreneurs et à des consultants de l'étranger.

Barnett Rubin a mentionné qu'on n'accordait pas suffisamment d'attention aux projets d'infrastructure qui soutiennent la remise en valeur de l'agro-industrie en Afghanistan. Selon lui :

J'ai constaté que ce qui manquait réellement dans le secteur agricole, ce sont les changements institutionnels et d'infrastructure qui sont nécessaires en plus des projets au niveau des villages — par exemple, des aménagements hydrauliques à grande échelle et à moyenne échelle, qui sont tout à fait essentiels, et des mesures qui amélioreraient la commercialisation, notamment des routes, davantage d'information et ce genre de choses. Tout cela est en fait extrêmement important pour lutter contre les stupéfiants aussi, car les gens ont besoin de commercialiser les cultures de rechange et de créer de l'emploi et d'autres types d'activités²¹³.

La Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan de 2008 met aussi l'accent sur le rôle du développement agricole et rural pour « garantir le bien-être socio-économique et politique des collectivités rurales, en particulier chez les populations démunies et vulnérables, et favoriser la participation des collectivités rurales à l'économie nationale ». À cet égard, la Stratégie propose une politique et un cadre stratégique pour ce secteur²¹⁴.

L'importance du développement agricole et rural est également soulignée dans la Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, tenue à Paris, le 12 juin 2008, et dans laquelle il est mentionné que l'investissement dans les infrastructures, en particulier dans le secteur de l'agriculture, est essentiel à la sécurité et à la prospérité du peuple afghan²¹⁵.

Recommandation 24

En conformité avec son soutien à la réduction de la pauvreté et l'investissement dans les régions rurales de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait, dans ses activités d'aide, être attentif et s'attarder davantage au développement agricole, et ce en particulier dans le contexte de la remise en état des infrastructures, dont le réseau d'aqueduc, les systèmes d'irrigation et le réseau de transport.

L'ambassadeur Samad a affirmé que le gouvernement canadien n'avait pas suffisamment mis à contribution la diaspora afghane au Canada dans ses projets de reconstruction et de développement en Afghanistan :

[...] l'une des façons les plus efficaces de bâtir la capacité et de transférer connaissances et compétences à ce pays en reconstruction, et de bâtir un pont entre la nouvelle patrie et l'ancienne, est de rétablir le lien entre les Afghans, qui ont été contraints de quitter leur pays au cours des 20 à 30 dernières années, et leur mère patrie. J'ai maintes fois discuté avec mes collègues au sein du gouvernement canadien, et notamment à l'ACDI, d'envisager des façons de faciliter le retour de certains Afghans qualifiés qui seraient d'accord pour retourner — et y demeurer pendant le temps qu'ils le souhaiteraient — et pour aider. J'estime qu'une telle aide non seulement ferait beaucoup pour assister l'Afghanistan, mais ferait également beaucoup pour assister le Canada et d'autres pays qui comptent une importante communauté afghane²¹⁶.

Dans le même ordre d'idées, Mirwais Nahzat a fait mention des « Afgans du Canada, en grande partie tenus à l'écart [...] des activités de développement du Canada²¹⁷ ».

Recommandation 25

Conscient que le talent et les connaissances de la diaspora afghane présente au Canada n'ont pas toujours été mis à profit de façon systématique et efficace dans les activités de développement et de reconstruction du Canada en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait mettre en place des mécanismes lui permettant de consulter la collectivité afghane présente au Canada et de l'amener à prendre part aux activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Notes de la partie II

- 123 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
- 124 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 1.
- 125 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 11.
- 126 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 2.
- 127 *Témoignages*, réunion 21 du FAAE, 8 avril 2008, p. 11.
- 128 *Témoignages*, réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8.
- 129 *Témoignages*, réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 9.
- 130 *Témoignages*, réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8; *Témoignages*, réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 1.
- 131 *Témoignages*, réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 1.
- 132 *Témoignages*, réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 15.
- 133 *Témoignages*, réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007. p. 2 et 8; *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 1.
- 134 Le MISFA est un programme de micro-crédit et d'épargne qui permet d'aider plus de 400 000 adultes à se lancer en affaires, à retrouver un gagne-pain, à nourrir leur famille et à élever des enfants en pleine santé. L'honorable Josée Verner, ministre de la Coopération internationale, *Témoignages*, réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8.
- 135 *Témoignages*, réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8.
- 136 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 1.
- 137 *Témoignages*, réunion 28 du FAAE, 8 novembre 2006, p. 9.
- 138 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 12.
- 139 *Témoignages*, réunion 4 du FAAE, 27 novembre 2007, p. 3.
- 140 *Témoignages*, réunion 46 du FAAE, 27 mars 2007, p. 2 et 8; *Témoignages*, réunion 62 du FAAE, 6 juin 2007, p. 4.
- 141 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 11.
- 142 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 12.
- 143 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 3.
- 144 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 10.
- 145 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 8.
- 146 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 10.
- 147 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 3.
- 148 *Témoignages*, réunion 21 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9.
- 149 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 3.
- 150 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 2.
- 151 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 12.

-
- 152 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15 et 16.
- 153 *Témoignages*, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 4.
- 154 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 9.
- 155 *Journaux*, no 66, jeudi 13 mars 2008, p. 595.
- 156 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Ottawa, janvier 2008, p. 32.
- 157 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 17.
- 158 Gouvernement du Canada, « L'engagement du Canada en Afghanistan : Tracer la voie vers 2011 », Rapport au Parlement, juin 2008.
- 159 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 13.
- 160 Gouvernement du Canada, « L'engagement du Canada en Afghanistan : Tracer la voie vers 2011 », Rapport au Parlement, juin 2008.
- 161 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 17.
- 162 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
- 163 Nipa Banerjee, « Remember Who We're Supposed to be Helping », *Ottawa Citizen*, 12 juin 2008. [Traduction]
- 164 « Afghanistan.Needs Development That is Coordinated, Not Co-Opted : CARE, Oxfam and World Vision Respond to Independent Panel Report », communiqué de presse, 22 janvier 2008. [Traduction]
- 165 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
- 166 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 3.
- 167 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 8.
- 168 Matt Waldman, *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*, mars 2008, [http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%202008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%202008).pdf).
- 169 *Témoignages*, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9.
- 170 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*, p. 160. [Traduction]
- 171 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
- 172 *Témoignages*, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 12.
- 173 *Témoignages*, réunion 22 du FAAE, 8 avril 2008, p. 9.
- 174 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
- 175 Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, 12 juin 2008.
- 176 Voir l'annexe II.
- 177 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
- 178 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 2.
- 179 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 6.
- 180 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 7.

-
- 181 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
- 182 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Ottawa, janvier 2008, p. 21.
- 183 *Témoignages*, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 10.
- 184 *Témoignages*, réunion 22, 8 avril 2008, p. 9.
- 185 *Journaux*, no 66, jeudi 13 mars 2008, p. 595.
- 186 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 1.
- 187 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
- 188 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
- 189 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 3.
- 190 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 2.
- 191 *Témoignages*, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 3.
- 192 *Témoignages*, réunion 21 du FAAE, 8 avril 2008, p. 8-9.
- 193 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 14.
- 194 *Témoignages*, FAAE réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 10.
- 195 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 14.
- 196 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 17.
- 197 *Témoignages*, réunion 15 du FAAE, 29 novembre 20.
- 198 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 14.
- 199 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, Ottawa, janvier 2008, p. 32.
- 200 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p.2.
- 201 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 7.
- 202 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 9.
- 203 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 12.
- 204 *Témoignages*, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 11.
- 205 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 7.
- 206 *Témoignages*, réunion 44 du FAAE, 20 mars 2007, p. 4.
- 207 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 10.
- 208 Kai Eide, représentant spécial du secrétaire général pour l'Afghanistan, conférence de presse, Mission des Nations Unies en Afghanistan, 9 avril 2008, http://www.unama-afg.org/news/_pc/_english/2008/08april09-print.html.
- 209 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*, p. 159. [Traduction]
- 210 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15-16.
- 211 *Témoignages*, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 3.

-
- 212 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 6.
- 213 *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 8 et 16.
- 214 République islamique d'Afghanistan, Afghanistan National Development Strategy 2008-2013, p. 87-93. [Traduction].
- 215 Déclaration de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan, 12 juin 2008.
- 216 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 10.
- 217 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 6.

PARTIE III : LE RÔLE DU CANADA EN CE QUI A TRAIT À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET À LA CRÉATION D'UN ÉTAT DOTÉ D'INSTITUTIONS SOLIDES

Une action militaire efficace peut museler l'insurrection [en Afghanistan], mais seule une gouvernance efficace pourra la mater.

Mark L. Schneider, vice-président principal,
International Crisis Group, 2 avril 2008²¹⁸

[L]a guerre en Afghanistan ne peut pas être gagnée en l'absence d'une action politique ou d'une action pour la paix [...] Mes observations tiennent compte du gouvernement et de la politique qui l'entoure. La guerre civile fait obstacle à la réforme de la gouvernance et de l'administration publique. Une bonne gouvernance est impossible à réaliser tant que le conflit dure.

Seddiq Weera, conseiller principal, Commission nationale
indépendante sur le renforcement de la paix et conseiller principal
en matière de politiques au ministre de l'Éducation,
République islamique d'Afghanistan, 14 février 2008²¹⁹

[L'] objectif [stratégique] devrait être que le régime politique afghan devienne assez fort pour survivre sans soutien international.

Robert Jackson, directeur des relations internationales,
Université de Redlands (Californie), et ancien directeur du département
de Sciences politiques, Université Carleton, Ottawa, 13 mars 2008²²⁰

Imaginez, dans trois à cinq ans, lorsqu'une armée afghane exercée, ayant essuyé des pertes, se tournera vers le gouvernement civil et verra sa corruption. Pouvez-vous imaginer ce qui risquerait de se produire?

Général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense du Canada,
27 mars 2008²²¹

Nous devons mettre l'accent, dans tous les domaines, sur le renforcement des institutions et leur obligation de rendre compte, plutôt que de privilégier les particuliers, si l'on veut que la stabilité [en Afghanistan] soit durable.

Nick Grono, président associé (Opérations),
International Crisis Group, 2 avril 2008²²²

La bonne gouvernance en tant qu'objectif essentiel de la politique internationale

Comme en témoignent les citations qui précèdent et les points dont ont convenu les témoins, soulignés dans l'Introduction, la bonne gouvernance — qui comprend la primauté du droit, une administration publique transparente et comptable, la démocratie et les droits de la personne — est un élément essentiel de ce que le général Rick Hillier, chef d'état-major de la Défense canadienne, a appelé, dans le contexte de la protection des civils, « les conditions gagnantes » quand il a témoigné devant le Comité en avril 2008²²³. Elle constitue d'ailleurs l'un des trois piliers du Pacte pour l'Afghanistan qui doit servir à orienter l'action de la communauté internationale et du gouvernement afghan pendant ces années décisives. D'ailleurs, Chris Alexander, le premier ambassadeur que le Canada a affecté en Afghanistan après les attentats du 11 septembre et actuellement représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU en Afghanistan, a déclaré lors d'une conférence de presse à Kaboul en mars 2008 que « l'Afghanistan et ses partenaires sont maintenant plus convaincus que jamais que la paix et la sécurité dépendront du succès des institutions étatiques²²⁴ ».

Pourtant, les témoignages que le Comité a entendus et une somme croissante d'analyses sérieuses sur la question²²⁵ confirment qu'il reste encore beaucoup à faire pour bien réaliser les objectifs de la bonne gouvernance, à partir des plus hauts niveaux internationaux (ONU, FIAS, participants au Pacte) jusqu'au niveau local dans les villages afghans. Stefan Lehmeier a souligné qu'au niveau international : « Malgré les leçons tirées au fil des ans, même le mécanisme de coordination récemment établi pour superviser la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan (Conseil de coordination et de surveillance conjoint) s'avère très peu efficace, vu sa structure et ses procédures actuelles²²⁶. » En ce qui concerne le niveau local, le gouvernement afghan et les analystes afghans savent depuis un certain temps déjà que la mauvaise gouvernance est un facteur important qui alimente les récriminations locales, surtout dans les régions rurales, et attise les flammes de l'insurrection. D'ailleurs, selon une évaluation du renseignement réalisée en 2006 par la Direction nationale de la sécurité de l'Afghanistan : « La première condition pour contrecarrer les talibans dans les villages est une bonne gouvernance, soit des dirigeants honnêtes et compétents à la tête des institutions [...] De nombreux habitants de Zaboul, Helmand, Kandahar et Orouzgan [...] estiment que le gouvernement est corrompu²²⁷. »

Son Excellence Omar Samad, ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada, a fait preuve de la même candeur quand il s'est adressé au Comité sur ce qu'il reste à faire : « Nous sommes d'autre part confrontés à des institutions et des services gouvernementaux faibles auxquels viennent s'ajouter la corruption et, à l'occasion, un appareil judiciaire dysfonctionnel qu'il faudra selon nous beaucoup de temps pour réformer. Or, l'ennemi exploite toutes ces lignes de faille pendant que nous tentons de maintenir notre équilibre. En tant qu'État fragile, nous ne pouvons pas toujours compter sur des solutions miracles ou immédiates qui satisfassent toutes les parties prenantes, qu'elles soient internes ou étrangères.

Compte tenu des traditions afghanes, le processus de reconstruction est une mission à long terme, avec de nombreux écueils en cours de route, et cela exigera un sens politique aigu, une solide volonté politique, des sacrifices, des compétences en matière de leadership, de la persévérance et un appui durable pour pouvoir aboutir²²⁸. »

On s'est rendu compte qu'il était primordial, pour la sécurité et le développement de l'Afghanistan, de remédier à la faiblesse des institutions de gouvernance, où la corruption est répandue²²⁹. Ashraf Ghani, qui a été le premier ministre des Finances de l'Afghanistan après le régime des talibans et est coauteur d'un livre qui vient de paraître (*Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*), a d'ailleurs déclaré récemment : « le problème ne tient pas à la force des talibans, mais à la faiblesse du gouvernement²³⁰ ». Le gouvernement de l'Afghanistan est bien conscient du problème et affirme, dans sa nouvelle stratégie nationale de développement quinquennale (2008-2013) dont il a été question lors de la conférence internationale sur l'Afghanistan qui a eu lieu le 12 juin dernier à Paris, qu'il est essentiel d'améliorer la gouvernance pour concrétiser le projet national du gouvernement et voir à la bonne marche de la société²³¹.

La conférence de Paris a fait ressortir un certain nombre de préoccupations quant à la nature et au niveau de l'aide internationale, notamment le fait que, sur les 25 milliards de dollars promis entre 2001 et 2008, 15 milliards seulement environ ont été engagés, dont une grande partie finit par revenir sous une forme ou sous une autre aux donateurs, et que les deux tiers à peu près de l'aide internationale ne passe pas par le budget du gouvernement afghan²³². Le président Karzaï a dit à Paris que le processus de développement était brouillon et que les structures parallèles compromettaient l'établissement des institutions. Selon lui, l'Afghanistan a certes besoin d'une aide financière considérable, mais la manière dont cet argent est dépensé est tout aussi importante²³³. On parle souvent de la corruption qui serait répandue dans la fonction publique afghane, mais dans une entrevue qu'il accordait au journal allemand *Der Spiegel*, M. Karzaï a renvoyé la balle, alléguant que certains membres de la communauté internationale entretiennent des liens étroits avec des éléments corrompus et s'en servent comme sources²³⁴.

Suivant la nouvelle stratégie de développement quinquennale du gouvernement afghan,

Le programme en matière de gouvernance vise à corriger trois grands problèmes : la corruption omniprésente, le manque de capacité du secteur public et le fait que les femmes et les filles soient privées de l'exercice de leurs droits. Durant des consultations infranationales, 80 p. 100 des provinces ont indiqué que la lutte contre la corruption dans l'administration publique était prioritaire.

Le cadre de projet de réforme en vue de consolider la gouvernance vise toutes les structures des administrations nationale et infranationales, du parlement et de la société civile ainsi, que les structures politiques²³⁵.

L'Afghanistan, dont 90 p. 100 des dépenses publiques dépendent de l'aide internationale, souhaitait obtenir des engagements additionnels de 50 milliards de dollars à la conférence de Paris (on lui a promis 20 milliards de dollars, la moitié environ de cette somme provenant des États-Unis). L'envoyé spécial de l'ONU Kai Eide souscrit au plan afghan, mais avec une réserve critique cependant. Il a dit le 22 mai : « Il est évident que la communauté internationale n'emploie pas ses ressources aussi bien qu'elle le devrait et que la corruption est bien trop répandue en Afghanistan. Je souhaiterais que la conférence de Paris aboutisse à une sorte d'entente où la communauté internationale s'engagerait à mieux orchestrer ses dépenses et où le gouvernement s'engagerait pour sa part à mener une lutte plus vigoureuse contre la corruption²³⁶. La veille de la conférence, il a dit à une journaliste de la télévision française qu'une trop grande partie de l'argent des donateurs finissait par revenir au pays donateur et n'atteignait jamais les Afghans, ce qu'il considérait comme un gros problème. Il a ajouté qu'on ne respectait pas les plans et priorités du gouvernement afghan et que bien des projets étaient lancés sans même que les Afghans ne soient au courant de ce qui se fait chez eux²³⁷.

Réforme de l'administration publique, de l'échelon national à l'échelon local

Les témoins que nous avons entendus abondent dans le sens de nombreuses analyses récentes qui ont exposé en détail les déficiences du gouvernement afghan sur tous les plans en ce qui touche sa capacité de s'acquitter des fonctions d'un État efficace. Un témoin, Grant Kippen, ancien directeur de pays pour l'Afghanistan au National Democratic Institute, a fait part au Comité d'un rapport sur la réforme de l'administration publique réalisé par l'Unité afghane de recherche et d'évaluation établie à Kaboul²³⁸. Tous reconnaissent que l'Afghanistan est pratiquement reparti à zéro après le renversement des talibans, dont le régime répressif avait transformé le pays en État défaillant. Confronté à une tâche ardue depuis le début, l'Afghanistan en paye encore le prix.

Le colonel (retraité) Mike Capstick, premier commandant canadien de l'Équipe consultative stratégique–Afghanistan (ECS–A) à Kaboul a dit au Comité : « Nous n'avons pas élaboré la stratégie de gouvernance appropriée [...] Nous avons besoin d'un chef et d'une stratégie qui recouvre absolument tout, de A à Z, dans la fonction publique afghane [...] Il y a des ministères, comme le ministère de l'Intérieur... Tout le monde sait que la plupart des responsables au ministère de l'Intérieur sont de vrais bandits. Ce sont d'anciens chefs de guerre²³⁹. » Robert Jackson a informé le Comité que : « Le pays souffre d'un sérieux manque de capacités administratives. Il ne dispose que d'un effectif très limité de ressources humaines compétentes, et cela est particulièrement vrai aux échelons les plus élevés du gouvernement. Sur un total de 27 ministères, entre un quart et un tiers fonctionnent efficacement. Les échelons supérieurs de la bureaucratie afghane ont été décimés par les décennies passées sous la férule des Soviétiques et des talibans. Les fonctionnaires sont actuellement étouffés par l'énorme quantité de paperasse qu'exigent les organismes internationaux de financement et les

gouvernements donateurs. La fonction publique doit consacrer près de 25 p. 100 de son temps à rendre compte des fonds reçus. Il ne lui reste pas beaucoup de temps à consacrer au vrai travail à faire²⁴⁰. »

On sait depuis le début que le processus pour surmonter les obstacles à la bonne gouvernance sera long et pénible. Mais selon certains analystes, la situation a été compliquée par la création d'un État unitaire centralisé lors de l'adoption de la Constitution de 2004, ainsi que par l'arrivée, après le 11 septembre 2001, d'une foule de consultants étrangers prônant des solutions à l'occidentale, sans concertation. Comme l'ont constaté Barnett Rubin et Humayun Hamidzada : « Après des décennies de conflits, l'Afghanistan présente l'un des gouvernements les plus faibles du monde. Selon le Fonds monétaire international (FMI), la part des recettes publiques qui ne découlait pas de la drogue représentait 5,4 p. 100 du PIB en 2005-2006, soit les plus faibles recettes de tous les pays examinés. De plus, l'administration a de la difficulté à répartir les fonds dont elle dispose : les dix provinces les plus pauvres reçoivent les plus faibles allocations budgétaires, d'où un gouvernement pratiquement inexistant et des problèmes de sécurité endémiques [...] Le gouvernement a commencé à pratiquer des réformes à l'échelon national, mais de nombreux ministères sont toujours non fonctionnels ou corrompus. Les administrations de province et de district, qui représentent le gouvernement aux yeux de nombreux Afghans, sont principalement aux mains de personnes qui s'arrogent le pouvoir par des moyens illicites ou violents²⁴¹. »

Marc André Boivin a souligné à l'intention du Comité que : « L'avenir de l'Afghanistan repose sur l'aspect politique [...] le gouvernement est complètement coupé de la population. Il perpétue des pratiques prédatrices qui ont plus à voir avec les intérêts de certaines factions qu'avec l'offre de services²⁴². » Deux autres témoins, soit un civil et un ex-militaire qui ont occupé des postes de dirigeants canadiens en Afghanistan, n'ont pas non plus mâché leurs mots concernant les correctifs à apporter et la meilleure façon d'utiliser nos efforts. Tous deux ont insisté sur le fait qu'il appartient à l'Afghanistan de mener le processus de réforme de la gouvernance. Nipa Banerjee, anciennement chef de l'aide en Afghanistan à l'ACDI de 2003 à 2006, vient tout juste de revenir d'Afghanistan et a déclaré au Comité que :

La crise de légitimité du gouvernement afghan pourrait être atténuée dans la mesure où les Afghans accepteraient de jouer un rôle de chef de file et où les dirigeants politiques pourraient compter sur l'appui d'une stratégie bien coordonnée de la part des pays donateurs. Or la mainmise de la communauté internationale sur le processus de renforcement des institutions a fait basculer tout le processus de reconstruction du pays dans un déclin auquel l'Afghanistan ne s'échappera peut-être jamais [...]

En ce qui concerne le lien entre la construction d'une nation et le renforcement des capacités, il faut bien comprendre que la reconstruction du pays passe par le renforcement des capacités. Malgré un investissement de 1,6 milliard de dollars dans le renforcement des capacités, la communauté internationale n'a pas réussi à améliorer de façon soutenue les capacités des institutions et ministères afghans les plus critiques. L'achat et le remplacement des capacités grâce à des

solutions de gestion faciles n'ont pas permis de créer des capacités soutenues. Une multiplicité de récents diplômés des pays du Nord, surrémunérés, inexpérimentés et sans formation adéquate se sont servis des crédits versés au titre de l'APD pour renforcer leurs propres capacités au sein de l'industrie de l'assistance en progression constante qui a englouti l'Afghanistan²⁴³.

Le colonel Mike Capstick, qui, en 2005-2006, a dirigé l'Équipe consultative stratégique–Afghanistan du Canada et a travaillé directement avec les ministères afghans à Kaboul, a lancé au Comité l'appel suivant :

Tous les efforts que consent le Canada dans les secteurs de la gouvernance et du développement, ces deux piliers du Pacte, doivent avoir pour but de raffermir la légitimité du gouvernement afghan [...] le soutien de l'ACDI au Programme de solidarité nationale a non seulement eu les résultats positifs que d'autres témoins ont décrits, mais est aussi l'une des raisons principales pour lesquelles le ministère du Relèvement rural et du Développement, le MRRD, est aujourd'hui l'une des structures les plus crédibles du gouvernement afghan. Mettre sur pied d'autres ministères et doter la province de Kandahar d'une administration aussi efficace que l'est le MRRD, voilà ce que le Canada devrait avoir pour objectif [...]

La réforme de l'administration publique et des structures de gouvernance à Kaboul se fait de façon fragmentée et indisciplinée depuis la chute du régime taliban. Malgré les quantités d'argent qui y sont déversées et la présence de centaines de techniciens d'aide internationale, il n'y a encore aucune stratégie cohérente de réforme du système et de ses modalités. Le Canada devrait faire preuve de leadership à cet égard et travailler en étroite collaboration avec l'ONU et la Banque mondiale à l'élaboration de la stratégie nécessaire et à la coordination des efforts de la communauté internationale²⁴⁴.

De nombreux témoins ont insisté sur l'importance que la réforme de l'État ne se pratique pas du haut vers le bas, et englobe plutôt l'autonomie gouvernementale au niveau local qui, comme l'ont constaté MM. Rubin et Hamidzada, « a permis à la population de survivre même quand le gouvernement central s'est effondré²⁴⁵ ». L'honorable Flora MacDonald, qui se rend souvent en Afghanistan, a fourni au Comité des exemples d'« une forme de gouvernance locale [qui] commence à se manifester, mais [qui] ne correspond pas nécessairement à une vision occidentale ». Elle signale que dans la capitale de la province de Bamyan (la plus pauvre de l'Afghanistan), pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan, une femme a été choisie pour diriger la choura locale. Des initiatives locales de ce genre sont maintenant en train de se propager « dans d'autres provinces. [Cette forme de gouvernance] est strictement indigène et n'a rien à voir avec la forme de gouvernance préconisée par l'OTAN, la FIAS, le gouvernement Karzaï ou n'importe qui d'autre qui s'inspire des idées occidentales. C'est une forme de gouvernance d'origine purement locale, qui réussit bien²⁴⁶. »

Il y a donc des petits pas encourageants, même s'ils ne concernent pas le système d'État officiel. De façon plus générale, il importe de considérer les conseils de développement communautaire (CDC) qui ont été créés dans le cadre du Programme de solidarité nationale (PSN)²⁴⁷. On dénombre actuellement plus de 12 000 CDC, dont les progrès sont examinés dans une récente étude de la Banque mondiale intitulée, *Implementation Completion and Results Report of the National*

*Solidarity Report Programme*²⁴⁸. Selon Mariam Sherman, responsable pour l'Afghanistan à la Banque mondiale, « le Programme de solidarité nationale présente, pour la première fois dans l'histoire de l'Afghanistan, un cadre institutionnalisé qui permet d'intégrer au gouvernement d'État la prise de décision par consultation pratiquée dans les villages. Avant le Programme, les femmes n'étaient pas autorisées à participer aux institutions rurales [...] Avec l'adoption des CDC, on promeut activement la représentation équitable des femmes et 35 p. 100 en moyenne des représentants aux CDC sont des femmes²⁴⁹. »

En outre, le Comité constate avec satisfaction que le gouvernement afghan met de plus en plus l'accent sur les questions de gouvernance locale; il est heureux de la création d'une Direction indépendante pour la gouvernance locale en août 2007, ainsi que des consultations réalisées en Afghanistan par le Groupe de travail sur la gouvernance infranationale dans le cadre de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan²⁵⁰.

Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire sur le plan de la réforme des structures générales de gouvernance, au niveau provincial, au niveau des districts et au niveau local, notamment dans les comités de développement provincial mis sur pied en 2006²⁵¹. D'après le résumé d'un rapport de juillet 2007 de la Banque mondiale, ce qui nuit le plus à la consolidation du système infranational en Afghanistan, c'est l'absence de politique cadre claire sur la structure institutionnelle souhaitée et l'absence de stratégie pour en guider la réalisation²⁵². L'essentiel est que les Afghans voient les institutions publiques œuvrer efficacement pour répondre directement à leurs besoins, compte tenu du fait que la situation sur le terrain est compliquée et ne cesse de changer²⁵³.

Il y a plus d'un an, Sarah Chayes, fondatrice d'Arghand, une coopérative près de Kaboul, a mis le Comité en garde, par vidéoconférence à partir de Kandahar, au sujet de la désillusion croissante de la population locale à l'égard du gouvernement : « Le gouverneur n'est pas élu, ni le maire. Aucun de ceux qui exercent une influence directe sur la vie quotidienne des gens n'a été élu²⁵⁴. » Emmanuel Isch, de Vision mondiale Canada, a aussi rappelé au Comité que : « le développement durable passe par une gouvernance locale stable. L'approche du Canada au développement en Afghanistan devrait privilégier des stratégies renforçant les structures de gouvernance infranationales. Il est souvent question de problèmes de corruption et de l'insuffisance des capacités en Afghanistan. Nous savons ce qu'il en est, mais nous aimerions qu'il y ait plus d'investissement sur le plan des capacités des administrations locales et des collectivités [...] Nous devons investir non seulement au niveau national mais aussi au niveau des collectivités pour que les autorités locales puissent servir la population de façon plus efficace²⁵⁵. »

Une meilleure gouvernance de la part des autorités afghanes est essentielle au succès de la mission canadienne à Kandahar. Le colonel Capstick a prévenu le Comité qu'il faut : « à tout prix, instaurer une gouvernance efficace dans la province de Kandahar. Toute la structure de gouvernance des provinces de l'Afghanistan

pose problème, et je suis généreux. La corruption, le manque de capacité et les décisions arbitraires sont monnaie courante ». Il a ajouté qu' : « il ne fait aucun doute que les projets visant à corriger cette situation à Kandahar devraient faire partie des priorités du Canada. Il pourrait s'agir de projets visant à réformer le système d'administration publique, la police et les forces de l'ordre, le système pénal et le contrôle des finances publiques. En même temps, le Canada doit soutenir le gouvernement afghan dans ses efforts pour livrer les services de base à la population²⁵⁶. »

Recommandation 26

Afin de s'assurer de l'atteinte des jalons établis par le Pacte pour l'Afghanistan en matière de gouvernance, le gouvernement du Canada devrait notamment envisager de prendre tous les moyens nécessaires pour renforcer la légitimité et la capacité des institutions d'administration publique en Afghanistan, tant au niveau national qu'au niveau local. Pour ce faire, il devrait notamment, quand c'est possible, songer à soutenir les structures et les processus dirigés par les Afghans. Il devrait accorder une attention particulière à l'amélioration des mécanismes de gouvernance dans la province de Kandahar afin d'accroître la sécurité et les services de base fournis à la population. Le gouvernement du Canada devrait rechercher à cet égard des partenaires locaux responsables.

Réforme du système judiciaire et des institutions du secteur de la sécurité

L'ordre et la justice sont essentiels à l'établissement d'un État afghan légitime et stable, comme l'a souligné le lieutenant-colonel (retraité) Rémi Landry à l'intention du Comité²⁵⁷. Or, la primauté du droit englobe ces deux aspects. L'ordre ne saurait exister sans justice, et inversement. Le rétablissement d'un système de justice opérationnel est en cours. La conférence de Rome de juillet 2007 sur la règle de droit en Afghanistan a abouti à une série de recommandations conjointes ambitieuses aux gouvernements de l'Afghanistan, aux pays donateurs et à la communauté internationale²⁵⁸. Le rapport de mars 2008 du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité brosse un tableau mitigé : « Si l'accès aux tribunaux et à l'aide juridictionnelle est un droit inscrit dans la Constitution, il demeure illusoire pour la majorité des Afghans, notamment pour les femmes, les enfants et les groupes vulnérables. À ce problème vient se greffer la faible sensibilisation du public aux droits et aux procédures juridiques [...] De lentes améliorations ont néanmoins été enregistrées dans le développement de l'infrastructure pour le système juridique et le corps d'avocats financé par des fonds privés a continué de croître²⁵⁹.

Les mesures prises sur plusieurs fronts dépendent de l'aptitude de l'État afghan à fournir à la population des services de base en matière de justice et d'ordre. Plusieurs témoins ont suggéré d'établir des conditions minimales de

sécurité de la personne et ont affirmé que les moyens d'y parvenir — c'est-à-dire les instruments nécessaires pour faire respecter la loi — doivent exister pour qu'il soit possible de réaliser tous les autres objectifs. Comme l'a dit au Comité Sally Armstrong : « Il est impossible de rien faire sans sécurité. Il est impossible de gouverner, impossible de faire fonctionner un appareil judiciaire, de gérer une école ou un hôpital²⁶⁰. »

Nipa Banerjee a fait valoir au Comité que l'intervention internationale pratiquée en Afghanistan depuis le 11 septembre présente des lacunes à cet égard : « En réalité, les réformes liées à la sécurité — la condition *sine qua non* pour stabiliser le pays — ont été reléguées au second plan, étant donné qu'il a fallu atteindre rapidement les objectifs politiques du processus établi par l'Accord de Bonn. Les forces de sécurité et l'armée afghane ne sont pas encore suffisamment fortes pour pouvoir résister aux agressions. La force policière n'arrive pas à gagner la confiance de la population. Les réformes qui devaient être instituées au ministère des Affaires intérieures ne se sont pas encore concrétisées, et l'accès à la justice est à peu près inexistant²⁶¹. »

Kamran Bokhari, directeur des analyses du Moyen-Orient, Strategic Forecasting Inc. (STRATFOR), s'est fait encore plus critique dans ses commentaires au Comité : « Nous avons absolument besoin de développer des institutions. Quelles sont donc les institutions essentielles que nous devons établir et qui constitueront le fondement de toutes les autres? Il y a les organismes de sécurité : la Police nationale afghane et l'Armée nationale afghane. Ces organismes n'existent pas encore et on ne pourra pas compter sur eux avant très longtemps. Nous devons l'admettre. Tant que ces organismes ne pourront pas assumer leur rôle, nous aurons besoin de les soutenir²⁶². »

La réforme de la police nationale semble particulièrement urgente aux yeux des témoins, dont le général (retraité) Lewis Mackenzie, qui estime préférable d'organiser la réforme au niveau provincial²⁶³, et l'ancien ministre des Affaires étrangères, Maxime Bernier, qui a reconnu cette urgence lors de son allocution à l'ouverture du nouveau centre de formation canadien sur le site de reconstruction provincial de Kandahar, le 13 avril 2008 : « La présence d'une police nationale afghane responsable et professionnelle est essentielle pour assurer la stabilité et soutenir la règle de droit en Afghanistan. L'établissement d'une véritable règle de droit est essentiel pour reconstruire l'Afghanistan et promouvoir la paix, la stabilité et la démocratie, un objectif que nous visons tous²⁶⁴. » Il faut aussi penser à instituer une surveillance suffisante du grand nombre d'employés de fournisseurs privés de services de sécurité qui travaillent en Afghanistan²⁶⁵.

Établir une armée de 70 000 hommes (chiffre qui a depuis été porté à 80 000) et une police de 62 000 hommes, toutes deux compétentes et dignes de confiance, pour un effectif combiné de 132 000 personnes d'ici 2011 est un des jalons établis dans le Pacte pour l'Afghanistan 2006. En ce qui concerne le volet policier, le Pacte précise que : « D'ici la fin de 2010, constituées dans toute leur plénitude, une police nationale afghane et une police des frontières afghane

qualifiées, opérationnelles, à composition ethnique équilibrée et disposant d'un effectif combiné de 62 000 hommes, seront en mesure de faire face efficacement aux besoins du pays en matière de sécurité et elles seront de plus en plus autonomes sur le plan financier²⁶⁶. » Le Canada s'évertue à marquer des progrès à cet égard, mais beaucoup considèrent que le délai de 2011 est, au mieux, optimiste²⁶⁷. D'après le rapport de janvier 2008 du *Groupe d'experts indépendant sur le rôle du Canada en Afghanistan*, l'objectif visé relativement à l'effectif combiné des deux forces de police a par la suite été porté à 82 000²⁶⁸. Il est difficile d'établir avec exactitude l'effectif de la police. En février 2008, le ministère afghan de l'Intérieur a remis au Conseil de coordination et de surveillance conjoint du Pacte pour l'Afghanistan des chiffres de décembre 2007 faisant état de 75 000 salariés de la Police nationale afghane et prévoyant l'embauche de 1 417 personnes à contrat. Le Ministre a en outre indiqué qu'il avait commandé un examen professionnel indépendant²⁶⁹. En juin 2008, le brigadier-général Peter Atkinson a dit au Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes que, en date du 1^{er} février 2008, l'effectif de la Police nationale afghane avait atteint 76 410 hommes (93 p. 100 de l'objectif numérique visé). Cependant, du côté de la police des frontières, on n'en était encore qu'à la moitié de l'objectif (9 000 hommes au lieu de 18 000)²⁷⁰.

Actuellement, 60 soldats et agents de police canadiens travaillent avec la police des frontières chargée de patrouiller les 5 500 km de frontière, les 14 postes-frontière terrestres et les quatre aéroports internationaux²⁷¹ de l'Afghanistan. On admet qu'il reste encore fort à faire sur le plan de la qualité et des effectifs des forces de police afghanes. De concert avec les autorités afghanes, le Canada et d'autres partenaires internationaux s'efforcent de faire avancer les réformes nécessaires pour que l'on puisse atteindre les objectifs visés sur le plan des effectifs et de l'entraînement des forces²⁷².

Le Pacte pour l'Afghanistan affirme aussi ce qui suit : « La gouvernance démocratique et la protection des droits de l'homme constituent la pierre angulaire de tout progrès politique durable en Afghanistan [...] La réforme du système judiciaire sera une priorité pour le Gouvernement afghan et la communauté internationale. L'objectif sera d'assurer pour tous un accès égal, juste et transparent à la justice sur la base de codes écrits et au moyen de procès équitables et de verdicts applicables. Les mesures à prendre seront notamment les suivantes : compléter les réformes législatives pour le secteur aussi bien public que privé; renforcer les capacités des institutions et du personnel judiciaires; promouvoir les droits de l'homme et la connaissance de la loi; et remettre en état l'infrastructure judiciaire²⁷³. »

Ici encore, c'est la concrétisation des objectifs qui témoignera des progrès accomplis. En 2006, Barnett Rubin a observé que : « La police ne peut pas assurer la sécurité sans tribunaux. La magistrature est la seule partie de l'État encore dominée par les oulémas, les doctes théologiens, qui jouent un rôle central puisqu'ils peuvent déterminer — et saper — la légitimité des gouvernements. Par

conséquent, la réforme judiciaire est une question délicate. Cependant, l'absence de réformes judiciaires donne lieu à un goulot d'étranglement qui nuit à la sécurité, à la gouvernance et au développement économique²⁷⁴. »

La communauté internationale doit être consciente du fait que l'Afghanistan est une république islamique définie par une constitution approuvée par la presque totalité des 502 députés de la Loya Djirga constitutionnelle le 4 janvier 2004²⁷⁵. La constitution actuelle affirme à l'article 2 du chapitre premier sur « l'État » que « [l]a religion de l'État de la République islamique d'Afghanistan est la religion sacrée de l'islam » et à l'article trois que « [e]n Afghanistan, aucune loi ne peut aller à l'encontre des croyances et des principes de la religion sacrée de l'islam²⁷⁶. » La nouvelle Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan indique par ailleurs clairement que tous les aspects de la politique gouvernementale doivent refléter les « valeurs islamiques »²⁷⁷.

Évidemment, le résultat ne sera pas le même selon que les tribunaux interprètent ces dispositions de façon libre ou restrictive. D'autres questions légales touchant les droits de la personne ont été portées à l'attention de l'Assemblée législative de l'Afghanistan, composée de la Chambre basse avec ses 249 sièges, la « Wolesi Djirga », et de la Chambre haute avec ses 102 sièges, la « Mechrano Djirga ». Deux questions en particulier sont décrites dans un document préparé pour le Congrès américain :

L'opposition parlementaire a contribué à la décision du président afghan Hamid Karzaï de renoncer apparemment à une proposition de juillet 2006 visant à rétablir le « ministère de la Promotion de la vertu et de la Prévention du vice », par le truchement duquel les talibans ont atteint gravement aux droits de la personne. Hamid Karzaï a déclaré que le ministère serait chargé de donner des conseils et d'effectuer des activités de relations publiques afin de favoriser un comportement islamique. Un autre vote important est survenu en février 2007, quand les deux Chambres ont adopté une loi accordant l'amnistie aux soi-disant « chefs de guerre », soit les chefs de faction qui ont participé à 20 années d'insurrection antisoviétique puis de guerre civile. Malgré les manifestations à Kaboul de quelque 25 000 Afghans qui appuyaient la résolution, Karzaï a proposé une ébauche modifiée qui donnait aux victimes de ces chefs le droit de demander réparation pour les abus subis. La nouvelle version a été adoptée et est entrée en vigueur²⁷⁸.

Les témoins ont fait part au Comité des préoccupations qui persistent concernant l'appareil de justice pénale en Afghanistan à tous les niveaux, des tribunaux aux services correctionnels, ainsi que les conditions dans les prisons. Hilary Homes, d'Amnistie Internationale Canada, en a parlé au Comité en mars 2008 : « De nombreuses promesses d'amélioration de la situation sur le plan des droits de la personne ont été faites par le biais des mandats des forces internationales, des Nations Unies, de la récente Conférence de Rome sur la primauté du droit en Afghanistan et, naturellement, de la constitution afghane comme telle. Ces engagements à créer ou à renforcer les institutions et à édifier une vaste culture des droits de la personne pour assurer leur survie doivent être respectés si l'on veut que les progrès réalisés ne soient pas vains²⁷⁹. » Par ailleurs,

Alex Neve, secrétaire général canadien d'Amnistie Internationale, est d'avis, comme un autre témoin, soit la journaliste et auteure Sally Armstrong, que la Commission afghane indépendante des droits de la personne, qui jouit de l'appui du Canada, a connu de véritables réussites²⁸⁰. Il demande par conséquent que le Canada appuie davantage cet organisme :

La Commission afghane indépendante des droits [de la personne] est une institution extrêmement importante dans le pays; elle a fait de l'excellent travail [...] Elle a fait beaucoup de travail, et pas seulement sur la question des prisonniers de guerre, qui n'est qu'un des nombreux problèmes qui se posent au niveau des droits de la personne [...] [D]es ressources supplémentaires sont absolument essentielles, et pas seulement un peu, mais beaucoup plus²⁸¹.

Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur la question des détenus, question qui continue de faire l'objet d'un examen judiciaire au Canada. Nous nous permettrons de souligner toutefois que la motion sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008 précise « qu'en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement [doit] : a) s'engager à respecter les normes les plus élevées de l'OTAN et de la communauté internationale en ce qui concerne la protection des droits des détenus, ne procédant aux transferts que lorsqu'il sera en mesure de croire qu'il le fera en respectant les obligations internationales du Canada; b) établir une solution avec les alliés de l'OTAN à la question des détenus, par le biais d'efforts diplomatiques issus des valeurs canadiennes profondes que sont le respect des droits humains et de la dignité pour tous; c) s'engager à mettre en œuvre une politique de transparence accrue en ce qui concerne les mesures entourant la capture et le transfert de prisonniers, qui inclura l'engagement de rapporter au public les résultats de révisions ou inspections des prisons afghanes menées par les représentants canadiens ».

Le gouvernement canadien doit être tenu de respecter les engagements précités. De plus, tout en respectant la souveraineté de l'Afghanistan, il a aussi pris des engagements ayant force obligatoire à l'échelle internationale en application du Pacte pour l'Afghanistan de 2006, et il doit les respecter. Comme l'a signalé au Comité Marc André Boivin : « sur la scène internationale, il faut exiger du gouvernement afghan qu'il remplisse ses obligations en termes de droit de la personne, de liberté de la presse et de liberté d'association, et qu'il assume pleinement ses responsabilités envers sa population²⁸² ».

Recommandation 27

Dans le cadre de ses rapports d'état trimestriels au Parlement du Canada sur la mission canadienne en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait inclure des renseignements détaillés sur les mesures prises — et avec quel succès — par la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale, dans le cadre de l'application du Pacte pour

l’Afghanistan, en vue de mettre en œuvre les engagements visant la gouvernance, la primauté du droit et les droits de la personne, et de respecter les jalons et les délais établis.

Recommandation 28

Étant donné les progrès accomplis jusqu’à maintenant en collaboration avec la Commission afghane indépendante des droits de la personne, le gouvernement du Canada devrait accroître le soutien qu’il accorde à cet organisme vital pour que ce dernier ait la capacité et les ressources nécessaires pour remplir son mandat.

Recommandation 29

De plus, en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement du Canada devrait indiquer dans ses prochains rapports les détails des mesures prises pour la mise en œuvre des conditions énumérées dans la motion sur l’Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008.

La lutte anticorruption et antidrogue

Nous avons bien dit au président [de l’Afghanistan] que la population canadienne ne continuera de souscrire à l’intervention du Canada en Afghanistan – des Canadiens y perdent la vie et on y dépense des sommes considérables – que si elle est convaincue que l’objectif poursuivi en vaut la peine. Dès qu’il est le moins question de corruption, l’opinion se raidit. Je lui ai donc fait valoir l’importance de régler le problème.

David Emerson, ministre des Affaires étrangères, Paris, 12 juin 2008²⁸³

Tous conviennent que la corruption est un cancer contre lequel il faut constamment lutter. L’Afghanistan, qui se classait au 162^e rang des 179 pays examinés par un indice de Transparency International cité dans un rapport de l’ONU en 2006, constitue un exemple éloquent²⁸⁴. Le Pacte pour l’Afghanistan signé au début 2006 précise que : « La Convention des Nations Unies contre la corruption sera ratifiée d’ici à fin 2006, la législation nationale sera adaptée en conséquence d’ici à fin 2007 et un mécanisme de contrôle chargé de surveiller l’application sera mis en place d’ici à fin 2008 ». L’Afghanistan a signé la Convention en février 2004 et celle-ci a été ratifiée par le parlement en août 2006, ce qui respectait l’engagement prévu dans le Pacte. Reste la mise en œuvre, l’élément le plus crucial. Les travaux à ce sujet se poursuivent, avec l’aide des donateurs internationaux²⁸⁵.

Il n'y a pas de temps à perdre. Comme l'a constaté Barnett Rubin, plusieurs mois après l'adoption du Pacte : « L'administration anémique en Afghanistan maîtrise peu la corruption, voire pas du tout, ce qui a pour effet d'affaiblir l'appui au gouvernement. Certains systèmes ont été mis en place pour éviter les types de corruption les plus importants, notamment un mécanisme pour assurer la transparence des soumissions publiques aux fins des acquisitions. Cependant, de plus en plus, les ministères contournent ce mécanisme et signent des marchés à fournisseur unique, dont bon nombre sont ensuite approuvés par le président afin de ne pas retarder des projets importants. Le Pacte oblige le gouvernement à lutter contre la corruption, sans lui dire comment²⁸⁶. »

Le Comité remarque que des progrès ont été accomplis grâce à la création, en août 2007, de la Direction indépendante pour la gouvernance locale (DIGL) chargée de revoir le rendement des personnes nommées à une charge de gouvernance infranationale. En effet, en date du début du mois de mai 2008, la DIGL avait limogé les gouverneurs de huit des 34 provinces de l'Afghanistan²⁸⁷. L'Afghanistan a aussi établi une commission de lutte contre la corruption, laquelle a produit un document intitulé « Fighting Corruption in Afghanistan – Strategy and Action »²⁸⁸. Il faut encourager l'Afghanistan à continuer de renforcer ces mesures de surveillance et de lutte contre la corruption.

C'est à la fois au gouvernement afghan et à ses partenaires internationaux qu'il incombe d'améliorer la reddition de comptes et le rendement. M. Rubin, qui a par la suite témoigné à plusieurs reprises devant le Comité, avait recommandé en 2006 que le « président afghan [informe] son conseil des ministres qu'il ne signera plus de marché à fournisseur unique à moins de circonstance exceptionnelle et que tous les ministres qui présentent de tels marchés seront limogés. Les donateurs internationaux devraient concourir à accroître la capacité du gouvernement afghan à rédiger des propositions et à traiter les marchés de façon à ce que la transparence n'entraîne pas des retards intolérables²⁸⁹. »

Dans sa déclaration au Comité, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Maxime Bernier, a reconnu tout à fait l'importance d'insister sur la réforme :

La lutte contre la corruption dans la fonction publique est un élément important, et le Canada fait d'énormes efforts pour aider le gouvernement afghan à rendre ces institutions plus responsables [...] Ce gouvernement doit être présent sur l'ensemble du territoire, et pour ce faire, on doit éliminer la corruption existante. Nous voulons que le gouvernement soit des plus crédibles pour la population; c'est pourquoi la communauté internationale et nous, tous ensemble, luttons pour diminuer et abolir la corruption dans les différentes fonctions publiques afghanes. Notre pays a aussi insisté pour que le Pacte pour l'Afghanistan comporte une clause importante sur la mise en place d'un mécanisme juste et transparent pour l'examen des nominations gouvernementales. Vous le savez, la corruption est une affaire d'humains, et nous voulons nous assurer que les gens que le gouvernement afghan va nommer à différentes positions, à des positions supérieures, comme par exemple le chef de police, les avocats du ministère de la Justice, les directeurs de la sécurité des districts et les gouverneurs

provinciaux, sont au-dessus de tout soupçon de corruption. Ce mécanisme de nomination à des postes supérieurs a été établi dernièrement par décret par le gouvernement afghan, en septembre 2006, et nous travaillons actuellement avec nos partenaires internationaux et afghans pour assurer la mise en œuvre de ce décret²⁹⁰.

Surendrini Wijeyaratne, du Conseil canadien pour la coopération internationale, en témoignant par la suite, a convenu que : « Le Canada et d'autres pays donateurs ont la possibilité de jouer un très grand rôle diplomatique en veillant à ce que [le groupe chargé des nominations de haut niveau] remplisse toutes ses fonctions d'une manière crédible sans être manipulé par le gouvernement²⁹¹ ». Cependant, *la manière* de jouer ce rôle peut être une question délicate, comme a pu le constater le ministre Bernier : après avoir formulé, le 14 avril 2008, des commentaires au sujet du gouverneur de la province de Kandahar, Asadullah Khalid, qui semblaient établir un lien entre ce dernier et la corruption et qui ont suscité des protestations de la part du gouvernement afghan, M. Bernier a dû apporter certains éclaircissements. Il a donc diffusé une déclaration à l'effet que : « l'Afghanistan est un État souverain qui prend ses propres décisions en matière de nominations gouvernementales. Je peux vous assurer que le Canada respecte pleinement ce fait et qu'il ne demande nullement au gouvernement afghan de faire des changements dans ce domaine²⁹². »

Il est vrai que le gouvernement de l'Afghanistan s'est engagé, aux termes du Pacte pour l'Afghanistan, à effectuer des réformes anticorruption, et il sera tenu de remplir ses promesses. Sally Armstrong a dit au Comité que l'un des problèmes tient au fait que, les premières années du processus d'édification de l'État, « les chefs des moudjahidines ont pris le contrôle des ministères et ont simplement refusé de se retirer. N'oubliez pas que le gouvernement a invité la communauté internationale à l'aider. Il ne nous a pas demandé de prendre des décisions. Nous ne pouvions pas lui dire : " Chassez donc ces trois ministres. " Nous ne pouvions pas le faire car ce n'était pas notre rôle. C'est un dossier très délicat²⁹³. » La question de savoir jusqu'à quel point les donateurs internationaux peuvent exprimer publiquement leurs préoccupations relativement à la corruption dans les institutions de gouvernance n'est pas encore tranchée, mais on s'entend pour dire que la question ne doit pas être escamotée. Au moins un ministre afghan, le ministre de l'Éducation Haneef Atmar, aurait dit souhaiter que les pays étrangers dénoncent les fonctionnaires véreux²⁹⁴.

De plus, il est impossible de lutter contre la corruption en Afghanistan sans s'attaquer à la puissante économie illicite de la drogue qui a infecté la société afghane, déformant la gouvernance à tous les niveaux et attisant l'insurrection²⁹⁵. Bien que la Constitution de 2004²⁹⁶ interdise la culture du pavot asiatique à des fins de trafic, les données brutes sont renversantes. En 2007, 93 p. 100 de la production mondiale d'opium provenait de l'Afghanistan; la province de Helmand, à côté de celle de Kandahar, a fourni à elle seule près de la moitié de la production mondiale. La valeur de cette économie illicite (environ 5 milliards de dollars par année, dont seulement 20 p. 100 revient aux producteurs) est de loin supérieure à ce que reçoit l'Afghanistan en aide internationale et dépasse le PIB légal de tout

autre pays du monde; d'ailleurs, d'après l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et la Banque mondiale, l'ampleur de cette production est virtuellement sans précédent dans l'histoire moderne²⁹⁷. De plus, le problème touche aussi bien l'offre que la demande. En effet, la narcomanie augmente en Afghanistan, où l'on compte maintenant près d'un million de toxicomanes et où le taux de maladie mentale atteint des niveaux inquiétants²⁹⁸. Cependant, la majeure partie de la récolte d'opium est exportée, principalement en Europe, où sa valeur de revente est estimée à 60 milliards de dollars par année²⁹⁹. Environ 70 p. 100 du volume total d'héroïne dans le monde est tiré de l'opium brut récolté en Afghanistan, d'où la nécessité d'interdire le trafic de précurseurs chimiques, comme l'anhydride acétique utilisé pour fabriquer l'héroïne.

La complexité du problème, ses liens avec l'insurrection des talibans – d'après des estimations, de 20 à 40 p. 100 du financement des talibans provient des exportations d'opiacés³⁰⁰ – et la corruption gouvernementale sont exacerbés par les difficultés causées par les mesures antidrogues, dont il a été amplement question³⁰¹. Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur les enjeux³⁰². Un des témoins, l'analyste réputé Barnett Rubin, a réclamé des stratégies exhaustives modifiées prévoyant notamment le développement rural à long terme et une meilleure application de l'interdiction aux frontières³⁰³ – ce qui exige la participation de tous les pays voisins de l'Afghanistan, à savoir l'Iran et les républiques d'Asie centrale³⁰⁴, ainsi que le Pakistan³⁰⁵. Il suit en cela l'évaluation faite par le rapport Manley : « Les bénéfices tirés du trafic d'opium vont aux talibans, à des éléments criminels ainsi qu'à des fonctionnaires corrompus des administrations provinciales et du gouvernement central. Le Groupe a constaté que le gouvernement de l'Afghanistan et ceux des pays étrangers ont recours à des pratiques et à des politiques différentes, et parfois même contradictoires, en matière de lutte contre les stupéfiants, de sorte qu'ils travaillent mutuellement à contre-courant. Il importe que l'ensemble des autorités compétentes adoptent des stratégies cohérentes de lutte contre les stupéfiants³⁰⁶. Ces approches doivent inclure une réforme du secteur judiciaire afin de renforcer les mesures visant à traduire en justice les trafiquants. Elles doivent également prévoir des moyens économiques qui soient efficaces afin d'inciter les producteurs de pavot et les intermédiaires potentiels à se tourner vers d'autres secteurs d'activité³⁰⁷. »

Les efforts d'éradication de la culture du pavot sont vivement contestés, notamment par des fonctionnaires locaux du gouvernement afghan³⁰⁸, et le président Hamid Karzaï³⁰⁹ de même que certains partenaires internationaux résistent au projet des États-Unis de faire de l'épandage aérien, puisqu'ils estiment qu'une telle intervention risque d'aliéner encore plus les petits agriculteurs et la main-d'œuvre migrante qui récoltent en fait la plus grosse partie de l'opium brut³¹⁰. Des solutions de rechange — en fait, une légalisation de la production —, dont la culture du pavot à des fins médicales (« poppy-for medicine ») proposée par le Senlis Council, financé par des fonds privés et dirigé par la Canadienne Norine MacDonald³¹¹ — ont suscité de l'intérêt. Le groupe d'experts qui a rédigé le rapport Manley s'est montré prudent : « Par exemple, un projet limité de culture du pavot à des fins médicales pourrait valoir la peine d'être poursuivi. Toute bonne stratégie

mettra du temps à produire des résultats³¹². » Cependant, les gouvernements afghan et canadien ont rejeté les propositions du Conseil Senlis, critiquées par des analystes bien renseignés³¹³.

Dans son plus récent rapport sur la situation en Afghanistan, le Secrétaire général de l'ONU a constaté que la lutte contre les stupéfiants était passée « à une vitesse supérieure », devant l'augmentation alarmante de la culture du pavot et du trafic en 2007, mais le tableau qu'il brosse n'est pas homogène :

Les pouvoirs publics [afghans] assureront une protection au cours des opérations de lutte contre les stupéfiants, compte tenu du lien puissant qui unit trafic de drogue et insurrection. Le Plan met fortement l'accent sur l'importance des activités de substitution, d'une démarche axée sur les provinces, d'un renforcement de l'appui des donateurs au Fonds d'affectation spéciale pour la lutte antidrogue et d'une restructuration réussie, qui est essentielle à de meilleurs résultats [...] Il faut de toute urgence renforcer les efforts en matière de lutte contre les stupéfiants en précisant les rôles et les responsabilités du ministère de la Lutte contre les stupéfiants et des autres autorités appelées à intervenir [...].

D'après l'étude de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime « Opium Winter Rapid Assessment Survey », publiée en février, la culture du pavot à opium ne devrait pas subir de gros changements en 2008. Elle reste concentrée et devrait augmenter dans les provinces du sud et de l'ouest touchées par l'insurrection. On ne s'attend à aucun changement majeur dans la province de Helmand, source de plus de la moitié de la récolte afghane l'an dernier. Si, élément positif, 12 provinces devaient s'abstenir de cultiver du pavot à opium cette année, l'Afghanistan serait en passe de devenir l'un des plus gros producteurs de cannabis au monde avec près de 70 000 hectares de cannabis en 2007³¹⁴.

Recommandation 30

Le gouvernement du Canada devrait recourir à une diplomatie prudente et mesurée pour amener le gouvernement afghan à respecter ses engagements pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan en matière de lutte contre la corruption. Le gouvernement du Canada devrait appuyer une approche coordonnée à l'égard des mesures anticorruption, et, en particulier, devrait œuvrer avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale afin de s'assurer que le groupe chargé des nominations des hauts fonctionnaires joue son rôle efficacement afin d'empêcher la corruption dans les institutions gouvernantes.

Recommandation 31

Le gouvernement du Canada devrait travailler avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale à une réforme des politiques de lutte

contre les stupéfiants afin que des stratégies efficaces et cohérentes de lutte contre les stupéfiants puissent être adoptées. Toutes les mesures réalisables devraient être examinées à cet égard.

Soutien à une gouvernance responsable, à une démocratie multipartite, aux élections et à des institutions législatives efficaces

La création d'un État efficace et plus démocratique en Afghanistan sera un processus long et difficile, dans le cadre duquel, plutôt que d'imposer tout « modèle » occidental, il convient de respecter les caractéristiques locales, et ce, en conformité tant avec la constitution islamique de l'Afghanistan qu'avec les obligations internationales de ce dernier en matière de droits de la personne. Dans son rapport de juillet 2007 sur le soutien du Canada au développement démocratique international, le Comité avait souligné l'appui apporté par Élections Canada aux élections de 2004 (présidentielle) et de 2005 (parlementaire), ainsi que l'importance de l'expertise canadienne déployée en Afghanistan. Plusieurs témoins avaient suggéré au Comité des activités additionnelles de développement de la démocratie en Afghanistan, mais, dans son rapport, le Comité avait préféré rappeler « qu'une connaissance bien plus grande des circonstances locales fort variées dans le pays est essentielle pour qu'un programme de développement démocratique à long terme destiné à ce pays ait une chance de réussir³¹⁵ ». Les évènements, depuis lors, n'ont fait que confirmer la validité de ce point de vue.

Lors de la signature de l'Accord de Bonn, en décembre 2001, dans un optimisme exalté, les parties en appelaient, dans leur préambule, à « la constitution d'un gouvernement à large base, soucieux de l'équité entre les sexes, multiethnique et pleinement représentatif³¹⁶ ». Les « Jalons et délais », en annexe du Pacte pour l'Afghanistan (voir l'annexe II), parlent de gouvernance et de participation, mais ne font aucune référence à des objectifs démocratiques en tant que tels. De fait, hormis la tenue des premières élections démocratiques depuis des décennies, l'établissement de la démocratie en Afghanistan est un travail qui n'est pas encore terminé.

Afin de remettre les choses brièvement en contexte, il convient de rappeler que la constitution afghane de 2004 a institué un régime présidentiel où le président (tout comme les deux vice-présidents figurant sur le même « ticket ») est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Un président ne peut remplir plus de deux mandats. L'Assemblée nationale bicamérale est composée d'une chambre basse élue (également pour cinq ans), la *Wolesi Djirga* (Chambre des représentants), comptant 249 sièges, et d'une chambre haute, mi-élue, mi-nommée, la *Mechrano Djirga* (Assemblée des anciens). La *Wolesi Djirga* compte dix sièges réservés aux populations « kouchis » (nomades), dont trois doivent être occupés par des femmes, et deux femmes doivent être élues dans chacune des 34 provinces du pays afin de garantir à la population féminine une représentation générale d'environ 25 p. 100 des sièges. Le président nomme un tiers des membres de la *Mechrano Djirga* (dont la moitié doivent être des femmes),

les deux autres tiers étant également choisis, l'un par les conseils provinciaux élus, et l'autre par les quelque 400 conseils de district (bien que les élections de ces derniers aient été reportées³¹⁷). En avril 2008, les femmes constituaient 27,7 p.100 des membres de la Chambre basse (67 sur 242) et 21,6 p. 100 de ceux de la Chambre haute (22 sur 102)³¹⁸.

S'ajoute à la complexité du régime le fait, jugé problématique par de nombreux analystes, que l'élection du Parlement se déroule selon le mode compliqué, peu connu et peu utilisé, d'un scrutin proportionnel connu sous le nom de vote unique non transférable (VUNT). Il semble que le VUNT ait été choisi, du moins en partie, afin d'éviter la formation de partis politiques, mais il s'avère difficile pour le citoyen moyen, et plus encore s'il est analphabète, d'en comprendre le fonctionnement et il a abouti à quelques effets pervers. Ce n'est là qu'une des nombreuses questions que soulève le développement démocratique en Afghanistan³¹⁹, une autre étant celle suscitée par la capacité du Parlement à garantir une surveillance adéquate des dépenses publiques. De fait, cet aspect de la gouvernance responsable affecte le gouvernement afghan dans son ensemble, puisque, comme l'a souligné Nipa Banerjee au Comité, « [tout] gouvernement doit répondre de ses actes devant la population en premier lieu. Là où un gouvernement a une dépendance excessive et de longue durée à l'égard des sommes versées au titre de l'aide, le devoir de ce dernier d'être responsable devant ses citoyens est transmis aux pays donateurs³²⁰ ».

En matière de développement parlementaire, il existe, outre des ententes bilatérales avec des pays donateurs, des initiatives multilatérales, telles que le Soutien à l'établissement du pouvoir législatif afghan du Programme des Nations Unies pour le développement, qui a débuté en 2005³²¹. Après des décennies de dictatures et de guerres, il a fallu repartir à zéro. Des efforts sont également déployés actuellement afin de venir en aide aux femmes parlementaires, et ce, bien que, là encore, il reste encore énormément à faire. Surendrini Wijeyaratne a déclaré que « [...] les femmes parlementaires ont des difficultés et devraient être mieux soutenues. Elles doivent faire face à beaucoup d'intimidation et de harcèlement. Elles ont besoin d'un plus grand soutien pour être en mesure de faire leur travail de parlementaires³²² ».

Se tournant vers l'avenir, les témoins ont également déclaré au Comité qu'il était urgent de se préparer sérieusement au prochain cycle électoral de 2009 (élection présidentielle en septembre) et 2010 (législatives). Le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, a déclaré, dans son plus récent rapport sur l'Afghanistan au Conseil de sécurité qu'« [il] faut commencer immédiatement les préparatifs pour l'établissement des listes électorales et la planification des prochaines élections. Les autorités afghanes doivent pour cela prendre des décisions quant aux dates des élections et promulguer une législation électorale. La communauté internationale, pour sa part, devra commencer à mobiliser des fonds à l'appui de ces processus d'importance vitale, en particulier l'enregistrement des électeurs, qui doit impérativement commencer à l'été 2008 pour que les élections puissent se tenir en 2009³²³ ».

Les commentaires formulés à ce sujet par l'honorable John Manley, président du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, méritent qu'on les cite dans leur intégralité :

Je veux d'abord souligner l'importance des élections prochaines, en partie parce que nos efforts visent à favoriser l'émergence d'institutions démocratiques, mais aussi parce que les élections précédentes serviront de repère pour le déroulement de celles qui s'en viennent. Tout compte fait, j'estime que ce fut un succès remarquable étant donné la conjoncture de l'époque; ces élections serviront de point de référence pour celles de 2009 qui, comme bien des gens l'espèrent, je crois, combineront scrutins présidentiel et parlementaire. Si les choses tournent mal, il y aura un grave problème, non seulement pour l'Afghanistan, mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale. Il est donc important que l'on déploie des efforts suffisants à cet effet.

Ce n'est pas la première fois que le Canada aura un rôle à jouer en la matière. Élections Canada a été très actif lors de la dernière série de scrutins. Nous devons donc nous engager à fond dans le processus, que ce soit par l'entremise des agences des Nations Unies ou de l'OSCE, ou sous la coordination de quelque instance que ce soit. C'est l'une des choses dans lesquelles nous excellons et c'est un rôle que nous devons absolument jouer³²⁴.

D'autres témoins ont également attiré l'attention du Comité sur les élections à venir et sur le rôle d'appui que le Canada se doit de jouer à cet égard. Grant Kippen, qui a récemment surveillé les élections pakistanaïses de février 2008, et a été le président de la Commission des plaintes électorales en Afghanistan lors de l'élection du parlement et des conseils provinciaux en 2005³²⁵, a déclaré au Comité que « [des] élections ne font pas une démocratie. Il est essentiel que nous restions pour le long terme, que nous facilitions cette compréhension, cette éducation et que nous renforçons les capacités. Je pense que la communauté internationale a de nombreuses attentes à l'égard des Afghans en ce qui concerne leur propre gouvernance et dans d'autres domaines, mais je pense que nous n'avons pas du tout été à la hauteur pour ce qui est de leur apporter les compétences, les connaissances et les capacités nécessaires³²⁶ ». Il a ajouté qu'« [il] pense que les parlementaires canadiens et le gouvernement du Canada ont une occasion en or d'établir des relations professionnelles avec les nouveaux parlementaires, tant ceux de l'Assemblée nationale que ceux des assemblées provinciales, surtout au Béloutchistan qui, c'est connu, partage une frontière avec la province de Kandahar. Je pense que le temps presse et qu'il faut saisir cette occasion très rapidement³²⁷ ».

Des élections ne sont pas suffisantes en soi si elles ne sont pas suivies par le développement et le maintien d'institutions de gouvernance législatives efficaces, et ce, dans la perspective plus large d'améliorer la légitimité et la stabilité de l'État. Comme Marc André Boivin l'a expliqué au Comité, « [les] présidentielles et les législatives tenues en 2004 et en 2005 représentaient sans aucun doute un grand succès. Chez les spécialistes de la consolidation de la paix, le consensus est qu'en réalité, ce sont les deuxièmes et les troisièmes élections qui sont déterminantes, c'est-à-dire que le succès symbolique de la tenue d'élections doit être accompagné d'une œuvre patiente de mise en place des structures et institutions propres à

soutenir un système politique qui exclut le recours à la violence pour arriver à ses fins³²⁸ ».

De même, Derek Burney a rappelé avec prudence et pragmatisme au Comité que « lorsqu'on sème les graines de la démocratie, on ne récolte pas toujours un verdict parfait de la part des électeurs. Certaines de ces personnes sont peut-être élues par les citoyens de leur localité pour bien des raisons, mais il est très difficile pour la communauté internationale d'imposer une norme de démocratie qui correspond à nos intérêts, par rapport à ce qu'ils considèrent être leurs intérêts³²⁹ ».

En résumé, le Comité s'est vu déclarer que le Canada pourrait faire plus pour appuyer les Afghans dans leur cheminement vers la mise en œuvre des objectifs généraux que sont des élections libres et justes, la démocratie multipartite, des institutions législatives efficaces et une gouvernance démocratique responsable. Mais nous ne saurions présumer ce qui leur convient le mieux. Il s'agit avant toute chose d'un processus d'apprentissage réciproque qui doit se prolonger à long terme.

Recommandation 32

Le gouvernement du Canada devrait examiner les moyens d'accroître son soutien à l'établissement d'un Parlement national afghan et d'institutions de gouvernance subnationales élues, et ce, en tirant leçon du travail déjà accompli en ce sens. Ce soutien devrait inclure des mesures additionnelles adaptées aux besoins particuliers des femmes parlementaires. De plus, l'appui canadien au développement législatif et aux autres aspects du développement démocratique doit aboutir à la mise en place d'un processus durable, mené par les Afghans, respectant les priorités afghanes et propre à renforcer la capacité de représentation et de surveillance démocratiques de l'Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait aider l'Afghanistan à établir une démocratie qui puisse s'acquitter de ses obligations internationales en matière de droits de la personne.

Recommandation 33

Le gouvernement du Canada devrait immédiatement examiner comment fournir le meilleur appui possible aux prochaines élections démocratiques afghanes de 2009-2010, et ce, en collaboration avec les autorités afghanes compétentes et ses partenaires internationaux. Le gouvernement du Canada devrait également favoriser des relations de travail professionnelles entre les parlementaires canadiens et les législateurs afghans nationaux, provinciaux et locaux.

Le rôle futur de l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan (ECS-A) du Canada

L'une des composantes les plus innovatrices de l'appui canadien à la bonne gouvernance a été l'« Opération *Argus* », lancée par les Forces canadiennes à l'été 2005, et qui s'appuie sur une équipe, connue sous le nom d'Équipe consultative stratégique — Afghanistan (ECS-A) et constituée d'environ 15 militaires (en tenue civile) et civils, installée à Kaboul « en vue d'aider le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan à élaborer des stratégies nationales clés ainsi que les mécanismes permettant de les mettre en œuvre³³⁰ ». Selon les renseignements officiels fournis par le gouvernement canadien, l'ECS-A « comporte un petit élément de commandement et de soutien, deux équipes de planificateurs stratégiques, un analyste de défense, un conseiller en communications stratégiques [et] un expert en matière de développement [...] [Elle] travaille en étroite collaboration avec l'ambassadeur Arif Lalani et le Chef de la coopération, George Saible, à l'ambassade du Canada, et avec un représentant supérieur du gouvernement afghan, afin de fournir un soutien de planification direct aux ministères et aux groupes de travail gouvernementaux chargés du développement et de la gouvernance. Jusqu'à présent, l'équipe a complété de nombreux travaux de concert avec le ministère du Relèvement rural et du Développement de l'Afghanistan, ainsi qu'avec des groupes de travail sur la stratégie de développement national, la réforme de l'administration publique et la politique en matière d'égalité des sexes dans la fonction publique afghane. Les membres des équipes de planification de l'ECS-A mettent à profit leur large éventail de compétences, de connaissances, d'expérience et d'aptitudes de planification stratégique (civiles et militaires) en vue de résoudre des problèmes civils complexes. Ils sont intégrés dans les ministères et les organismes du gouvernement afghan et ils travaillent sous la direction des Afghans en vue d'aider les fonctionnaires à intégrer les idées concrètes des experts internationaux et des dirigeants afghans à l'intérieur de cadres stratégiques cohésifs³³¹ ».

Le colonel Mike Capstick, premier commandant de l'ECS-A, aujourd'hui à la retraite, a déclaré en mars 2008 au Comité que les membres de l'ECS-A ont participé aux intenses efforts déployés pour arriver à produire le Pacte pour l'Afghanistan et la Stratégie nationale intérimaire de développement de l'Afghanistan à temps pour la Conférence de Londres, au début de 2006, à laquelle il a participé³³². L'un des témoins, le professeur Robert Jackson, a souligné de façon très positive le rôle que l'ECS-A, par sa composition, a joué en prodiguant son soutien au gouvernement afghan. Il a expliqué au Comité le contexte et la nature de ce rôle dans les termes suivants :

Il n'y aura jamais de succès en Afghanistan si un gouvernement fort et compétent n'est pas établi à Kaboul. Bien sûr, il est important de détruire les champs de pavot, de construire des routes, d'éduquer les gens et de combattre les talibans, mais toutes ces activités ne réussiront jamais si les institutions démocratiques et la bureaucratie d'État ne sont pas assez fortes pour contrer la fragmentation causée par la présence de puissants chefs de guerre.

L'Équipe consultative stratégique du Canada contribue à cette tâche vitale. À mon avis, le gouvernement devrait attribuer plus de ressources financières et humaines à cet effort. Ces quelques bureaucrates armés du Canada — l'équipe ne compte que 16 officiers — ont une influence extraordinaire à Kaboul. Ils ont récemment été intégrés dans les ministères qui s'occupent de l'éducation, de la justice, de la réforme de la fonction publique, des transports, de l'aviation, du rétablissement et du développement rural ainsi qu'au bureau du conseiller économique spécial du président. Ils n'interviennent évidemment pas au ministère de la Défense parce que leur travail ne s'étend pas au domaine de la sécurité. Ce petit groupe dévoué de planificateurs et d'analystes stratégiques met ses compétences au service du gouvernement de l'Afghanistan. Il soutient la capacité de recevoir et de dépenser les fonds et élabore des politiques publiques cohérentes à partir du centre. Pendant mon séjour dans le pays, les responsables du gouvernement, les ministres et les autres personnalités à qui j'ai parlé ont été unanimes à dire que l'équipe canadienne était nécessaire, faisait un excellent travail et devrait être maintenue³³³.

Un autre témoin, cependant, Paul Heinbecker, ancien ambassadeur canadien auprès des Nations Unies, a posé ouvertement la question de savoir si l'ECS-A devrait fonctionner dans le cadre d'une opération des Forces canadiennes. Il a ainsi affirmé au Comité que l'ECS-A « est une excellente idée, mais voilà un cas où une approche pangouvernementale aurait été vraiment opportune. Je ne comprends pas tout à fait pourquoi ce travail a été confié à des planificateurs militaires, surtout s'il est prévu, à la base, qu'ils n'ont pas à s'occuper d'activités militaires. Je dirais en outre que la gestion de l'équipe prête quelque peu à controverse. Il n'y a pas de raison pour que ce travail ne soit pas intégré à l'ensemble de la mission canadienne. Il devrait être géré comme n'importe quel autre élément du gouvernement canadien³³⁴ ».

Bien qu'il n'ait pas abordé la question des planificateurs travaillant en tant que membres des Forces canadiennes dans le cadre de l'Opération *Argus*, il a exprimé son désaccord dans les termes suivants : « Les membres de l'équipe travaillent pour des ministres afghans. Supposons qu'un diplomate américain soit détaché au ministère des Affaires étrangères à Ottawa. Voudriez-vous qu'il prenne ses ordres à Washington ou bien qu'il relève du ministre des Affaires étrangères à Ottawa? Il est évident que nous voudrions qu'il relève de son ministre à Ottawa. Pour les membres de l'équipe, le facteur le plus important est qu'ils font ce que les ministres afghans, et non les responsables canadiens, leur demandent de faire³³⁵ ».

Des témoins ont fait valoir au Comité que l'ECS-A doit poursuivre son importante mission, et que cette dernière doit être accrue, si les circonstances le permettent, selon des modalités décidées d'un commun accord par les gouvernements canadien et afghan. La nature des liens hiérarchiques appropriés devra être examinée lors de l'élaboration et de l'adoption, par le Canada, de la politique cadre publique pour l'Afghanistan que le Comité a recommandée dans l'Introduction.

Recommandation 34

Le renforcement et le prolongement de la mission de l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan à Kaboul devraient être examinés par le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan. À la suite des recommandations de ce comité, le gouvernement du Canada devrait décider s'il prolonge la mission de l'Équipe consultative et s'il renforce cette dernière par l'ajout de membres civils. Par la suite, la nature des liens hiérarchiques appropriés devrait être examinée, en concertation avec le gouvernement afghan, lors de l'élaboration et de l'adoption, par le Canada, de la politique cadre publique pour l'Afghanistan proposée dans la Recommandation 1.

Assurer la coordination de l'aide canadienne et internationale à l'établissement d'une bonne gouvernance en Afghanistan

La coordination inadéquate de l'aide à l'Afghanistan, tant nationale qu'internationale, militaire ou non, a été un problème abordé à maintes reprises par les témoins qui se sont succédé devant le Comité. Comme le professeur Douglas Bland, titulaire de la Chaire d'études en gestion de la défense de l'École des études politiques à l'Université Queen's, l'a déclaré au Comité : « Nous pouvons avoir des slogans comme les trois D, mais ce ne sont que des slogans. Il nous faut l'autre slogan, celui de "l'approche pangouvernementale", dont certains d'entre nous parlons depuis longtemps, afin de réunir les efforts [...] de tous les éléments du gouvernement afin que tous puissent travailler de façon cohérente dans le cadre d'une stratégie [...] Nous n'avons pas adapté la bureaucratie canadienne à cette constante des engagements à l'égard du maintien de la paix par l'OTAN et par les Nations Unies [...] Il nous faut donc réfléchir à la façon dont nous allons traiter de cela sur le plan politique, bureaucratique, et avec tous les instruments du gouvernement³³⁶ ».

La nécessité de doter le Canada d'un meilleur système a également été soulignée, en janvier 2008, dans le Rapport final du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, qui a entraîné la prise d'un certain nombre de mesures relevant de « l'approche pangouvernementale », telles que la création d'un Groupe de travail sur l'Afghanistan au sein du Bureau du Conseil privé et celle d'un Comité du Cabinet sur l'Afghanistan. Pour sa part, le Parlement a créé le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan aux termes d'une motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars dernier (voir l'annexe 1).

Le Comité juge ces développements encourageants et il pense qu'ils renforceront l'élaboration d'une politique cadre publique du Canada pour l'Afghanistan comportant des rapports réguliers au Parlement et une meilleure information des Canadiens quant aux objectifs et aux progrès accomplis au regard de ces derniers.

Pour ce qui est de la gouvernance, Nipa Banerjee a déclaré au Comité que « [la] réponse de la communauté internationale en matière de renforcement des institutions manque totalement de coordination. Malgré le discours qui veut que la coordination passe par les repères du Pacte pour l'Afghanistan, il est tout à fait évident que la communauté internationale n'a pas de vision commune, sans parler d'une stratégie commune³³⁷ ». Et pourtant, comme le souligne très clairement le rapport sur la situation en Afghanistan remis le même jour au Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, rien ne serait plus nécessaire, ni plus urgent :

Pour régler les problèmes de sécurité et stabiliser la situation en Afghanistan, il convient d'adopter une approche commune intégrant les questions de sécurité, de gouvernance, d'état de droit, de droits de l'homme et de développement social et économique. Cette approche, qui repose sur la coopération entre le Gouvernement, la Force internationale d'assistance à la sécurité, l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale, doit également être axée sur la réalisation des ambitions partagées exprimées dans le Pacte, sous la direction du Gouvernement afghan et avec l'appui du Parlement, de la société civile et du secteur privé³³⁸.

Le Canada doit faire tout ce qui est en son pouvoir sur la scène internationale afin de promouvoir l'approche commune défendue par le Secrétaire général des Nations Unies. Au niveau national également, des mesures restent à prendre. Le colonel (retraité) Mike Capstick s'est réjoui de la création du Groupe de travail sur l'Afghanistan au sein du Bureau du Conseil privé, d'un Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Afghanistan, mais il a également fait part au Comité de plusieurs suggestions en la matière, qu'il a reprises par la suite dans le numéro d'avril 2008 de la revue *Policy Options*. En tant qu'ancien commandant de l'ECS-A canadienne à Kaboul, il a déclaré au Comité :

Ces mesures très positives doivent maintenant s'accompagner d'une stratégie publique d'ensemble, qui définisse avec exactitude les objectifs que poursuit le Canada en Afghanistan — les fins —, les organismes, méthodes, priorités et étapes à franchir pour les réaliser — la manière — et les ressources, humaines et financières, qui y seront consacrées — les moyens. Cette stratégie doit être compatible avec le Pacte et devra servir de guide suprême à l'effort " pangouvernemental " du Canada. Elle permettra aux parlementaires de suivre les progrès de la mission et, du même coup, d'informer la population canadienne des objectifs nationaux que nous visons en Afghanistan et des moyens que le gouvernement entend mettre en œuvre pour les réaliser. Tous ensemble, le comité du Cabinet, le groupe de travail, le comité parlementaire spécial et la stratégie publique sur l'Afghanistan ne pourront qu'accroître la cohérence de notre stratégie nationale³³⁹ ».

Le colonel a souligné un point important, à savoir la nécessité de mieux coordonner les interventions du gouvernement canadien³⁴⁰. Plus précisément, le colonel Capstick a proposé la création d'un nouveau poste, dont le titulaire serait chargé de superviser la mise en œuvre d'une stratégie globale, cohérente et coordonnée pour l'Afghanistan. Il a déclaré à ce propos au Comité que, « [sans] mettre en doute la compétence et l'habileté diplomatiques de nos agents des

Affaires étrangères, il faut comprendre que la gestion d'une opération aussi complexe et multidimensionnelle que la mission afghane n'est tout simplement pas du ressort des ambassadeurs du Canada, ni des commandants militaires. Pour trouver une solution, le premier ministre doit nommer un envoyé spécial canadien, crédible et compétent, lui conférer le pouvoir d'agir à titre de responsable de " l'équipe canadienne " et lui donner pour mandat de veiller à la bonne coordination de la Stratégie Canada-Afghanistan. Cet envoyé devrait relever directement du premier ministre et être soutenu par une équipe de coordination stratégique formée d'environ quatre personnes. Celles-ci devraient avoir de l'expérience en Afghanistan et des compétences en matière de sécurité, de gouvernance et de développement international, ainsi que des capacités éprouvées dans les secteurs de la planification et de la coordination stratégiques. Les membres de cette équipe ne doivent pas être des soldats ni des fonctionnaires encore actifs, car il faut pouvoir garantir leur indépendance, et les soustraire aux pressions inévitables de la bureaucratie qui ne pourraient que freiner leurs décisions. Cette équipe serait chargée de conseiller l'envoyé spécial du premier ministre, de réviser les projets et activités de manière à en assurer la cohérence stratégique, et d'être les yeux et les oreilles de l'envoyé spécial, partout au pays³⁴¹ ».

Recommandation 35

Le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts en vue d'améliorer la coordination de ses actions en Afghanistan en rapport avec la mise en œuvre d'une politique cadre publique. Dans un tel contexte, le gouvernement du Canada pourrait envisager de nommer un coordonnateur canadien expérimenté en Afghanistan. De plus, les actions du gouvernement du Canada devraient tenir compte des réalités du terrain, et être coordonnées avec celles des autorités afghanes. Au niveau stratégique le plus large, le gouvernement du Canada devrait utiliser tous les moyens diplomatiques à sa disposition pour favoriser une meilleure coordination afghano-internationale indispensable au respect des engagements que toutes les parties ont pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan.

Notes de la partie III

-
- 218 « Strategic Chaos and Taliban Resurgence in Afghanistan », témoignage devant le Sous-comité du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud, Comité des affaires étrangères, Chambre des représentants des États-Unis, Washington (D.C.), 2 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5370&l=1> . [traduction]
- 219 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 220 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 15.
- 221 Observations au Sommet commercial Canada-États-Unis à Myrtle Beach (Caroline du Sud), citées dans l'article de Theo Caldwell, « The 'Vimy effect' – 91 years later », *The National Post*, 7 avril 2008, p. A12.
- 222 « Success in Afghanistan: how to define it, how to make it happen », discours à la conférence Policy Dialogue, European Policy Centre, Bruxelles, 2 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5371&l=1> . [traduction]
- 223 *Témoignages*, réunion 23 du FAAE, 10 avril 2008, p 8.
- 224 Mission des Nations Unies en Afghanistan, conférence de presse, 10 mars 2008, http://www.unama-afg.org/news/_pc/Index.htm . [traduction]
- 225 Voir, par exemple, les nombreux rapports de l'International Crisis Group sur l'Afghanistan (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1266&l=1>), de l'Unité afghane de recherche et d'évaluation (http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=53), du Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, <http://www.caps.af/> et du Crisis States Research Centre de la London School of Economics (<http://www.crisisstates.com/publications/publications.htm>); voir aussi les 12 articles du numéro spécial d'*International Peacekeeping*, « Special Issue: Afghanistan in Transition: Security, Governance and Statebuilding »; sous la direction de Robert Rotberg, *Building a New Afghanistan*, World Peace Foundation et Brookings Institution Press, Cambridge et Washington (D.C.), 2007; Asia Foundation, *State-Building, Political Progress, and Human Security in Afghanistan: Reflections on a Survey of the Afghan People*, San Francisco et Kaboul, avril 2007, <http://www.asiafoundation.org/publications/> .
- 226 Stefan Lehmeier, coordonnateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Afghanistan Reference Group, *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 29 novembre 2007, p. 10.
- 227 Amrullah Saleh, *Strategy of Insurgents and Terrorists in Afghanistan*, Direction nationale de la sécurité, Kaboul, 2006, cité dans Seth Jones, « The Rise of Afghanistan's Insurgency: Flawed Ideas about Failed States », *International Security*, vol. 32, n° 4, 2008, p. 20. [traduction]
- 228 *Témoignages*, réunion 6 du FAAE, 4 décembre 2007, p. 9. M. Samad a aussi fait remarquer, lors de la table ronde *Afghanistan : Paix et prospérité pour la population et une cause type pour l'OTAN* organisée conjointement par la Friedrich Ebert Foundation et l'Institut Nord-Sud qui a eu lieu à Ottawa le 19 juin 2008, que ces dimensions avaient été négligées durant les premières années de l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan et que, durant la seconde phase de cette intervention, qui a coïncidé avec la résurgence des talibans, les problèmes de corruption et d'impunité avaient atteint un niveau aigu.

-
- 229 Comme on le dit dans un éditorial de la revue *The Economist*, « [pour ce qui est de l'objet de l'intervention des pays occidentaux en Afghanistan], la faiblesse et la corruption de l'Afghanistan sont des facteurs plus importants que le nombre des soldats de l'OTAN [qui y sont postés]. (« Afghanistan: How the 'good war' could fail », 24 mai 2008, p. 18.) [traduction]
- 230 Cité par Peter Goodspeed dans « An Afghan's fears », *National Post*, 17 mai 2008, p. A20 [traduction]; Ashraf Ghani et Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, 2008.
- 231 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, Gouvernement de l'Afghanistan, Kaboul, avril 2008, p. 61.
- 232 Voir Andrew Bishop, « Can Paris save Afghanistan? », *Middle East Times*, 5 juin 2008; Nipa Banerjee, « Remember who we're supposed to be helping », *The Ottawa Citizen*, 12 juin 2008, p. A17.
- 233 Cité par Cyril Vanier et Armen Georgian dans « Donors led by the United States pledged about \$20 billion in aid to Afghanistan on Thursday but said Kabul must do far more to fight corruption », Reuters, 12 juin 2008.
- 234 Cité par Peter O'Neill dans, « Canadians won't tolerate corruption in Afghanistan; Wasted resources will chip at mission confidence: Emerson », *The Calgary Herald*, 13 juin 2008, p. A24.
- 235 Afghanistan National Development Strategy (2008-2013), p. 62. [traduction]
- 236 Cité par Jon Hemming dans « Calls to back \$50bn Afghanistan aid plan », Kaboul, Reuters, 22 mai 2008 [traduction]. Cette somme de 50 milliards de dollars représente plus du double du total cumulatif (24 milliards de dollars) de l'aide promise à l'occasion des trois conférences des donateurs qui ont eu lieu depuis 2002.
- 237 Propos tenus à Claire Billet de la chaîne de télévision de France 24 et cités par N. Germain dans « In an unusually frank interview with FRANCE 24, the UN's aid chief in Afghanistan says too much Western aid goes back to the donor countries, instead of the Afghan people it was intended to help », 11 juin 2008.
- 238 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 10. Le rapport a été rédigé par Sarah Lister, *Moving Forward? Assessing Public Administration Reform in Afghanistan*, Unité afghane de recherche et d'évaluation, Briefing Paper, septembre 2006; voir aussi Lister, « Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan », Crisis States Research Centre de la London School of Economics, Working Paper No.14, mai 2007, et, de façon plus générale, Hamish Nixon, *Aiding the State? International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, Unité afghane de recherche et d'évaluation, Briefing Paper Series, avril 2007, http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=73 .
- 239 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 9-10.
- 240 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 7.
- 241 Barnett Rubin et Humayun Hamidzada, « From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, vol. 14, n° 1, janvier 2007, p. 17-18. [traduction]
- 242 Marc André Boivin, « Helping Canadian Policy in Afghanistan to Succeed », déclaration présentée à la réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4. M. Boivin est directeur adjoint du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix au Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM), Université de Montréal. [traduction]

- 243 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3-4. M^{me} Banerjee est actuellement professeure à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales, Développement international et mondialisation, Université d'Ottawa.
- 244 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6. Voir aussi, par Capstick, « Reviewing Canada's Afghan Mission », *Policy Options*, avril 2008, p. 22-25; « The war will be won in Kabul », *The Ottawa Citizen*, 14 avril 2008, p. A11.
- 245 Rubin et Hamidza, « From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan », 2007, p. 18. [traduction]
- 246 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 1-2 et 10.
- 247 À ce sujet, voir l'analyse de Hamish Nixon, « The Changing Face of Local Governance Community Development Councils in Afghanistan », Working Paper Series de l'Unité afghane de recherche et d'évaluation, Kaboul, février 2008.
- 248 Le rapport de février 2008 peut être consulté en ligne à www.worldbank.org/af. Au sujet des CDC, voir aussi Christine Noelle-Karimi, « Village Institutions in the Perception of National and International Actors in Afghanistan », Centre de recherche sur le développement de l'Université de Bonn, Série Amu Darya, document n^o 1, avril 2006.
- 249 Communiqué de presse du ministère du Relèvement rural et du Développement de la République islamique d'Afghanistan et de la Banque mondiale, Kaboul, 4 février 2008. [traduction]
- 250 Voir Calotta Gall, « Kabul battling Taliban with better governance », *International Herald Tribune*, 25 avril 2008, p. 2; et <http://www.and.gov.af/ands/andsconts/consultation/front.asp>.
- 251 Sarah Lister et Hamish Nixon, « Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision », Briefing Paper de l'Unité afghane de recherche et d'évaluation, mai 2006.
- 252 Banque mondiale, *Afghanistan: Service Delivery and Governance at the Subnational Level*, Washington, juillet 2007, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:21414488~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html>.
- 253 Voir le rapport local de Sean Maloney, « Paving the Way in Afghanistan », *Macleans*, 21 avril 2008, p. 28-32. M. Maloney enseigne au programme des études sur la guerre du Collège militaire royal du Canada.
- 254 1^{re} session, 39^e législature, *Témoignages*, réunion 58 du FAAE, 29 mai 2007, p. 2.
- 255 *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, novembre 2007, p. 4. M. Isch est vice-président des programmes internationaux et canadiens de Vision mondiale Canada, qui est membre de l'Afghanistan Reference Group.
- 256 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6.
- 257 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 6. M. Landry est adjoint de recherche au Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale de l'Université de Montréal.
- 258 On trouvera des informations sur la conférence à l'adresse <http://www.rolafghanistan.esteri.it/ConferenceRol>.
- 259 Rapport du Secrétaire général, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, 6 mars 2008, p. 7, http://doc.operationspaix.net/serv1/NUSG_rapport_MANUA_2008-03-06_.pdf.
- 260 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 4.

-
- 261 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.
- 262 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 13.
- 263 *Ibid.*, p. 14.
- 264 Cité dans Ryan Cormier, « Training Afghan army, police a key goal: Bernier », *The Ottawa Citizen*, 14 avril 2008, p. A6. [traduction]
- 265 Information reçue le 10 juin 2008 de Najeeb ur Rahman Manalai, chercheur associé, Centre for Conflict and Peace Studies, Kaboul, Afghanistan (site Web de l'organisation : <http://www.caps.af/>). D'après M. Manalai, 59 entreprises privées de services de sécurité sont inscrites auprès de l'Afghanistan Investment Support Agency, mais seulement 36 sont inscrites auprès du ministère de l'Intérieur aux termes d'une nouvelle réglementation de leurs activités. Le Ministère a fermé une douzaine de ces entreprises et estime que de 16 000 à 25 000 personnes travaillent actuellement pour des entreprises privées de services de sécurité. Voir aussi à ce sujet, « Afghanistan cracks down on private security companies », *The Associated Press*, 11 octobre 2007, <http://www.iht.com/bin/printfriendly.php?id=7849013>.
- 266 *Faire fond sur le succès, Conférence de Londres sur l'Afghanistan : le Pacte pour l'Afghanistan*, 31 janvier - 1^{er} février 2006, « Annexe I – Jalons et délais », p. 9, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Recherche&Lang=F.
- 267 Il existe de nombreuses études sur les perspectives et les progrès à ce jour. Une étude particulièrement détaillée et utile à ce sujet est celle d'Andrew Wilder, « Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police », Unité afghane de recherche et d'évaluation, Issue Paper series, Kaboul, juillet 2007. Voir aussi International Crisis Group, *Reforming Afghanistan's National Police*, Asia Report No. 138, 30 août 2007.
- 268 *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, janvier 2008, Annexe 5, p. 83.
- 269 République islamique d'Afghanistan, ministère de l'Intérieur, *Review of the Quality, Structures, and Accountability of the Afghan National Police (ANP)*, Report to the Seventh Joint Coordination and Monitoring Board Meeting, Tokyo, 5-6 février 2008, p. 4, <http://www.and.s.gov.af/ands/jcmb/site/index.asp?page=j7>.
- 270 Comité *permanent* de la défense nationale de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunion 30, 10 juin 2008, p. 2-3.
- 271 *Ibid.*
- 272 Il existe de nombreuses études sur les progrès réalisés et les perspectives. Une étude particulièrement utile et détaillée a été effectuée par Andrew Wilder (« Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police », Afghanistan Research and Evaluation Unit, Issue Paper series, Kaboul, juillet 2007). Voir aussi, International Crisis Group, *Reforming Afghanistan's National Police*, Asia Report No. 138, 30 août 2007. Pour une information plus générale sur les efforts institutionnels pour lutter contre l'insurrection afghane, voir Seth Jones, « The Rise of Afghanistan's Insurgency: State Failure and Jihad », *International Security*, vol. 32, n^o 4, printemps 2008, p. 7-40; *Counterinsurgency in Afghanistan*, National Defense Research Institute, RAND Counterinsurgency Study, vol. 4, juin 2008, p. 68-72, http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG595.pdf.
- 273 *Le Pacte pour l'Afghanistan*, op. cit., p. 6.

-
- 274 Barnett Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Council Special Report No. 12, mars 2006, p. 24, <http://www.cfr.org/publication/10273/> .
- 275 Pour un résumé utile, voir Barnett Rubin, « Crafting a Constitution for Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 3, juillet 2004, p. 5-19. La Constitution de 2004 est inspirée de celle de 1964, considérée comme la plus progressiste des neuf constitutions précédentes. Pour le texte intégral, voir RAND, *Democracy and Islam in the New Constitution of Afghanistan*, Centre for Asia Pacific Policy, Conference Proceedings, Santa Monica, CA, 2003, http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF186/.
- 276 *The Constitution of Afghanistan*, version anglaise non officielle, p. 3, <http://www.afghan-web.com/politics/currentconstitutionenglish.pdf> . La version officielle est publiée dans les langues officielles de l'Afghanistan, soit le dari et le pashto. [traduction]
- 277 Voir République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, avril 2008, section sur les affaires religieuses, p. 67-69.
- 278 Kenneth Katzman, « Afghanistan: Government Formation and Performance », *CRS Report for Congress*, mis à jour le 15 juin 2005, p. 5-6, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf> . M. Katzman est spécialiste en affaires du Moyen-Orient aux Affaires étrangères, Division de la défense et du commerce, Congressional Research Service, Library of Congress. [traduction]
- 279 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 2.
- 280 Voir les remarques de M^{me} Armstrong dans *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 2.
- 281 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 11.
- 282 *Témoignages*, réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 283 Cité par Peter O'Neill dans « Canadians won't tolerate corruption in Afghanistan; Wasted resources will chip at mission: Emerson », *The Calgary Herald*, 13 juin 2008, p. A24. [traduction]
- 284 D'après le « 2007 Corruption Perceptions Index » de Transparency International, ce rang n'a pas changé l'année dernière. En outre, comme le souligne Integrity Watch Afghanistan, la corruption demeure une réalité quotidienne pour les Afghans, ce qui mine la légitimité du gouvernement à tous les niveaux. (Voir http://iwaweb.org/index_en.html.)
- 285 Par exemple, en juin 2008, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) cherchait un expert international des stratégies de lutte contre la corruption qui travaillerait à Kaboul avec les autorités afghanes (<http://unjobs.org/vacancies/1212249542836>).
- 286 Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, *op. cit.*, p. 28. [traduction]
- 287 Doug Saunders, « The Afghan Mission: 'Bigger than the Taliban' Corruption eats away at Afghan government », *The Globe and Mail*, 3 mai 2008, p. A1.
- 288 République islamique d'Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy (2008-2013)*, mai 2008, p. 62.
- 289 Rubin, *op.cit.*, p. 28. [traduction]
- 290 *Témoignages*, réunion 8 du FAAE, 11 décembre 2007, p. 4-5.
- 291 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 10.

-
- 292 Affaires étrangères et Commerce international Canada, « Le ministre Bernier clarifie ses commentaires sur le gouvernement afghan », communiqué de presse, 14 avril 2008, n° 83, http://w01.international.gc.ca/minpub/Publication.aspx?isRedirect=True&publication_id=386061&Language=F&docnumber=83.
- 293 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 3.
- 294 « Afghanistan: A war of money as well as bullets », *The Economist*, 24 mai 2008, p. 40.
- 295 Comme le fait remarquer le très respecté *The Economist*, « les mafias qui ont la mainmise sur ce commerce [le trafic de stupéfiants] comptent de plus en plus sur la collaboration de fonctionnaires véreux à tous les niveaux de l'administration ». (« Afghanistan's opium poppies: No quick fixes », édition électronique, 19 juin 2008).
- 296 La culture du pavot n'est pas illégale en soi, mais sa transformation en stupéfiants l'est. Il est intéressant de noter que l'article 7 de la Constitution ratifiée le 26 janvier 2004 établit un lien entre la culture de stupéfiants et le respect des droits universels et la lutte contre le terrorisme. Cet article est ainsi libellé : « L'État respecte la Charte des Nations Unies, les accords internationaux, ainsi que les traités internationaux auxquels il est partie, ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'État prévient tous types d'activités terroristes, la culture et la contrebande de stupéfiants et la production et la consommation de boissons alcoolisées. » (<http://www.president.gov.af/english/constitution.msp>). D'après l'ambassadeur d'Afghanistan au Canada Omar Samad, 80 p. 100 des Afghans sont contre la culture du pavot en vue de produire des opiacés. (Remarques prononcées à l'occasion de la table ronde Afghanistan : Paix et prospérité pour la population et une cause type pour l'OTAN , Ottawa, 19 juin 2008.)
- 297 UNODC et la Banque mondiale 2006, sous la direction de Doris Buddenberg et William Byrd, *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, novembre 2006, http://www.unodc.org/pdf/Afgh_drugindustry_Nov06.pdf.
- 298 Information provenant du sous-ministre de la Santé responsable des affaires techniques Faizullah Kakar. D'après M. Kakar, près des deux tiers des Afghans souffrent de dépression ou d'une autre forme de trouble mental. Ce problème et la toxicomanie constituent d'après lui les deux plus importants problèmes de santé de l'Afghanistan, mais le pays ne compte que deux psychiatres travaillant dans le secteur public. (Tan Ee Lyn, « Traumatized and depressed, more Afghans turn to drugs, official says », *The Ottawa Citizen*, 21 avril 2008, p. A4.)
- 299 « A World Awash in Heroin », *The Economist*, 28 juin 2007, d'après les données de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), *Rapport mondial sur les drogues*, juin 2007, http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html.
- 300 Doug Saunders, « Reckoning: Fatal Flower: The Poppy Problem – Afghanistan's drug war yields the wrong kind of casualties », *The Globe and Mail*, 3 mai 2008, p. F3.
- 301 Voir par exemple : Larry Goodson, « Bullets, Ballots, and Poppies in Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 1, janvier 2005, p. 24-38, http://www.tecom.usmc.mil/caocl/OEF_Afghanistan/Reconstruction/Jan%202005_Bullets%20Bullets%20and%20Poppies.pdf; Jan Koehler et Christoph Zuercher, « Statebuilding, Conflict and Narcotics in Afghanistan: The View from Below », dans *International Peacekeeping*, Special Issue: Afghanistan in Transition: Security, Governance and Statebuilding, vol. 14, numéro 1, janvier 2007, p. 62-74; Alain Labrousse, Alain 2006, *Afghanistan : opium de guerre, opium de paix*, Paris, Éditions Fayard, 2006; The Transnational Institute, « Missing Targets: Counterproductive drug control efforts in Afghanistan », Drug Policy Briefing No. 24, septembre 2007, <http://www.tni.org/policybriefings/brief24.pdf?%3c>.

-
- 302 Voir la 1^{re} session de la 39^e législature : Roland Paris, *Témoignages*, réunion 28 du FAAE, 8 novembre 2006, p. 12; James Appathurai, *Témoignages*, réunion 42 du FAAE, 27 février 2007, p. 5; Gordon Smith, *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 4, 6 et 15; Barnett Rubin, *Témoignages*, réunion 47 du FAAE, 29 mars 2007, p. 6 et 16; col. (ret.) Brian MacDonald, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 3; Nigel Fisher, *Témoignages*, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 4; Marc André Boivin, *Témoignages*, réunion 48 du FAAE, 17 avril 2007, p. 12; Marc Sedra, *Témoignages*, réunion 51 du FAAE, 26 avril 2007, p. 10; Seema Patel, *Témoignages*, réunion 54 du FAAE, 8 mai 2007, p. 9-10; Norine MacDonald, *Témoignages*, réunion 58 du FAAE, 29 mai 2007, p. 4.
- 303 Outre les nombreux écrits publiés par M. Rubin, voir les notes de 2007 sur son blogue « Informed Comment: Global Affairs », <http://icga.blogspot.com/search/label/Afghanistan>: Counter-Narcotics in Afghanistan I: « Defining the Problem »; II « The Value Chain, The Corruption Chain »; III « The False Promise of Crop Eradication »; IV « Beyond Interdiction », 24, 25, 31 août et 27 septembre; « Points on Counter-Narcotics in Afghanistan: A Critique and a Proposal », 28 août; V « Is Opium Poppy Cultivation Related to Poverty? », 22 octobre; VI « Alternative Livelihoods or Development? », 24 octobre; « Globalization and Corruption », 3 novembre.
- 304 Voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Securing Central Asia's Borders with Afghanistan*, « Outline Action Plan », septembre 2007, http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Microsoft%20Word%20-%20yellow_paper_no%20maps_16.09.17.pdf.
- 305 Pour ce qui est des contrôles sur la frontière contestée avec le Pakistan, la question s'est peut-être compliquée depuis les attentats suicides du 13 juin contre la prison de Kandahar. Voir Jeff Davis, « Afghanistan Border Diplomacy in Jeopardy », *Embassy*, 18 juin 2008, p. 1 et p. 12.
- 306 Comme le signale Jonathan Goodhand, les objectifs de la lutte contre les stupéfiants doivent être pesés dans le contexte plus vaste de la consolidation de la paix et de la constitution d'un État démocratique (« Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan », *International Peacekeeping*, vol. 15, n° 3, juin 2008, p. 405-423).
- 307 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, janvier 2008, p. 17.
- 308 Par exemple, le gouverneur de la province de Kandahar Asdullah Khalid a critiqué les soldats de la FIAS à ce sujet. Voir Graeme Smith, « NATO undermining opium fight, Khalid says », *The Globe and Mail*, 21 avril 2008, p. A11.
- 309 Suivant un reportage en provenance de Kaboul paru dans le *New York Times*, « M. Karzaï a manifesté à plusieurs reprises son opposition à l'épandage de produits sur les champs de pavot, que ce soit par poudrage aérien ou par l'intervention d'équipes d'éradication sur le terrain. Parallèlement, les pressions exercées par les Américains et les dissensions au sein du gouvernement afghan suscitent des tensions, ce qui a amené une réévaluation et la formulation de propositions relativement à un programme pilote d'épandage terrestre. [traduction] (Kirk Semple et Tim Golden, *The New York Times*, 8 octobre 2007. Voir aussi Carlotta Gall, « Afghan poppy set for another big year, UN report warns », *International Herald Tribune*, 6 février 2008.

-
- 310 Bien que certaines opérations terrestres d'éradication soient en cours, beaucoup de spécialistes et de gouvernements sont contre l'adoption d'un plan d'éradication de type colombien. Joseph Kirsche rapporte que le président Karzaï n'est pas le seul à éprouver des réserves : « Certaines personnes au Pentagone et à la CIA hésitent à souscrire à un tel programme—particulièrement avant qu'on soit en mesure de proposer un autre gagne-pain aux paysans, pauvres, qui cultivent le pavot, lequel sert à la production d'héroïne et d'opium. Les détracteurs de l'éradication des champs de pavot craignent de compromettre la lutte contre les talibans et les opérations de renseignement sur le terrain. Par ailleurs, les 25 autres alliés de l'OTAN sont tous fermement opposés au plan—en particulier les Britanniques et les Hollandais, qui ont beaucoup à perdre dans le premier déploiement de soldats de l'Alliance en dehors de son théâtre d'opérations habituel. » [traduction] (« State Department Pushing Aerial Poppy Eradication in Afghanistan », Worldpress.org, 29 février 2008, <http://www.worldpress.org/Asia/3082.cfm#down>.)
- 311 The Senlis Council, « Poppy for Medicine: Licensing poppy for medicines: an integrated counter-narcotics, development, and counter-insurgency model for Afghanistan », Londres, juin 2007 (toutes les publications du Senlis Council sont disponibles à : <http://www.senliscouncil.net/>).
- 312 Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, 2008, p. 17.
- 313 Voir, par exemple, Cindy Fazey, « Responding to the Opium Dilemma », sous la direction de Robert Rotberg, *Building a New Afghanistan*, Washington, Brookings Institution Press et World Peace Foundation, 2007, p. 178-204; Nick Grono et Joanna Nathan, International Crisis Group, « Defeating Afghanistan's Drug Fix », *The Christian Science Monitor*, 31 mai 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4877&l=1>; Najeeb ur Rahman Manalai, « Opium Licensing: Jumping from the Frying-Pan into the Fire », Commentary, Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, 10 décembre 2007; Frédéric Grare, « Anatomy of a Fallacy: The Senlis Council and Narcotics in Afghanistan », Centre for international Governance Innovation, State Fragility Working Paper No. 34, février 2008, <http://www.cigionline.org/>.
- 314 « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales : rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité », 6 mars 2008, p. 8, S/2008/159, <http://www.un.org/french/docs/sc/reports/2008/sgrap08.htm>.
- 315 FAAE, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, Ottawa, juillet 2007, p. 164, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/Committee/Publication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=213353>.
- 316 Le texte intégral peut être consulté à : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2006%2F90&Submit=Recherche&Lang=F.
- 317 Pour plus de détails, voir United Nations, Division for Public Administration and Development Management in the Department of Economic and Social Affairs, *Islamic Republic of Afghanistan: Public Administration Country Profile*, janvier 2006, et Kenneth Katzman, « Afghanistan: Government Formation and Performance », *CRS Report for Congress*, juillet 2007.
- 318 Information provenant de l'Union interparlementaire, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

- 319 Voir Andrew Reynolds, « Electoral Systems Today: The Curious Case of Afghanistan », *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 2, avril 2006, p. 104-117; « Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections », *Asia Report No. 88*, International Crisis Group, 23 novembre 2004; « Political Parties in Afghanistan », *Asia Briefing No. 39*, International Crisis Group, 2 juin 2005; « Afghanistan Elections: Endgame or New Beginning? », *Asia Report No. 101*, International Crisis Group, 21 juillet 2005; « Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work », *Asia Report No. 116*, International Crisis Group, 15 mai 2006, et David Donovan, « Afghanistan: Democratization in Context », *Transitions to Democracy – Afghanistan*, Queen's University Centre for the Study of Democracy, Kingston, mars 2006.
- 320 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 4.
- 321 Pour plus de détails, voir : http://www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/dcse/prj_seal.htm.
- 322 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 17. Voir aussi Anna Wordsworth, « A Matter of Interests: Gender and the Politics of Presence in Afghanistan's *Wolesi Jirga* », Afghanistan Research and Evaluation Unit, Issues Paper Series, juin 2007.
- 323 Rapport du Secrétaire général, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », 6 mars 2008, p. 19.
- 324 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 13.
- 325 Ce fut la première Commission des plaintes électorales dans l'histoire de l'Afghanistan. À partir de son siège, établi à Kaboul, et par l'intermédiaire de 34 bureaux provinciaux, la Commission a enquêté sur près de 7 000 contestations et plaintes relatives au scrutin de 2005.
- 326 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 11.
- 327 *Ibid.*, p. 12. D'autres aussi éprouvent ce sentiment d'urgence. Par exemple Dr. Ashraf Ghani, le ministre des Finances de l'Afghanistan de 2002 à 2004, qui est actuellement président de l'Institute for State Effectiveness, a déclaré : « La question est urgente. Les préparatifs sont très très partiels, très fragmentaires; on est loin du compte. Mais j'espère qu'ils peuvent être mobilisés. » (Cité par Lee Berthiaume dans « Mounting Urgency over Afghan Elections », *Embassy*, 28 mai 2008, p. 1 et p. 14.)
- 328 « Permettre à la politique canadienne en Afghanistan de réussir », texte présenté à la réunion 14 du FAAE, 14 février 2008, p. 4.
- 329 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 9.
- 330 Opération *Argus*, Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, mis à jour le 28 février 2008, http://www.cefcom.forces.gc.ca/site/ops/argus/index_f.asp. L'ECS-A est le résultat d'un accord bilatéral Canada-Afghanistan d'août 2004. À l'époque, le général Rick Hillier, futur chef d'état-major de la Défense, commandait les forces de la FIAS à Kaboul.
- 331 http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1703#argus .
- 332 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 5.
- 333 *Témoignages*, réunion 19 du FAAE, 13 mars 2008, p. 7.
- 334 *Ibid.*, p. 11.
- 335 *Ibid.*, p. 12.
- 336 *Témoignages*, 1^{re} session, 39^e législature, réunion 45 du FAAE, 22 mars 2007, p. 13.
- 337 *Témoignages*, réunion 17 du FAAE, 6 mars 2008, p. 3.

-
- 338 Rapport du Secrétaire général, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », 6 mars 2008, p. 19.
- 339 *Témoignages*, réunion 16 du FAAE, 4 mars 2008, p. 6. Voir aussi Capstick, « Reviewing Canada's Afghan Mission », *Policy Options*, avril 2008, p. 23-24.
- 340 *Ibid.*
- 341 *Ibid.*

CONCLUSION

Le moment est mal choisi pour lancer des accusations ou pour revenir sur nos engagements. La patience de l'opinion occidentale et des Afghans a des limites; nous risquons de perdre leur appui si nous ne corrigeons pas le tir rapidement. La communauté internationale a visé trop bas, et pas seulement métaphoriquement, en faisant le jeu des réseaux de trafic d'influence au lieu d'instituer des mécanismes de reddition de comptes et de donner une forme plus inclusive à la consolidation de la paix, comme le souhaitait la population. Elle doit non seulement remédier à ses propres insuffisances, mais forcer le gouvernement de Kaboul à assumer la responsabilité de ses failles.

International Crisis Group,
« Afghanistan: The Need for International Resolve »,
Asia Report n° 145, 6 février 2008, p. ii. [traduction]

Nous avons grandement progressé depuis 2001, mais il reste encore beaucoup à faire pour « donner au Pacte tout son impact » [...] Quand il disposera des outils, du soutien politique et de l'appui aux droits de la personne nécessaires, le peuple afghan — avec l'aide de son gouvernement et de ses partenaires internationaux — jouera un rôle déterminant dans le redressement du pays et l'établissement d'une paix durable.

République islamique d'Afghanistan,
Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (2008-2013),
Kaboul, avril 2008, p. vi et 1 [traduction]

La mission en Afghanistan, qui vient en tête des priorités internationales du Canada, est la mission militaire et civile canadienne à l'étranger la plus coûteuse depuis la guerre de Corée il y a près d'un demi-siècle. Plus de 80 militaires et un diplomate canadiens y ont perdu la vie.

Dans le Pacte pour l'Afghanistan de 2006, la communauté internationale s'est entendue sur des objectifs, des jalons et des calendriers précis. Pour qu'ils soient respectés, il pourrait être nécessaire que le Canada consente davantage d'efforts à long terme au chapitre des relations diplomatiques, du développement et des institutions démocratiques, notamment dans le secteur de la sécurité et des institutions indispensables à la règle de droit (armée, police, contrôle frontalier, tribunaux, prisons, etc.).

Dans son rapport, le Comité a mis l'accent sur l'apport du Canada aux trois piliers du Pacte : sécurité et paix durable; reconstruction et développement à long terme; saine gouvernance, règle de droit, droits de la personne et institutions démocratiques. Il a recueilli à cet égard des témoignages concernant les progrès accomplis, quoique ceux-ci soient plus marqués dans certains domaines que d'autres.

Ainsi, la situation est encourageante. Cependant, le Comité est en accord avec les nombreux témoins qu'il a entendus, avec le rapport du 22 janvier 2008 du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan et avec la motion adoptée le 13 mars par la Chambre des communes : le statu quo ne suffit pas. À vrai dire, comme John Manley l'a affirmé sans ambages au Comité, « la situation actuelle n'est pas acceptable. L'engagement est insuffisant. On pourrait perdre l'Afghanistan³⁴² ». Il faut apporter des améliorations et le Comité fait 35 recommandations à cet égard au gouvernement.

Selon le Comité, il faudra une combinaison de réalisme et de résolution pour obtenir des améliorations qui profitent vraiment à la population afghane. Aussi, faut-il non pas minimiser les progrès accomplis ou chercher une porte de sortie avant l'heure, mais plutôt affronter les problèmes complexes qu'il reste encore à résoudre. Le général canadien Raymond Henault, président du Comité militaire de l'OTAN et ancien chef d'état-major de la Défense, a bien fait ressortir les deux aspects du problème lorsqu'il a dit récemment :

Nous faisons des progrès en Afghanistan; cela ne fait aucun doute [...] les progrès sont lents. Ce n'est pas seulement une mission militaire, et nous n'atteindrons jamais notre but si nous y affectons seulement des forces militaires [...] nous n'avons aucune chance de réussir tant que la communauté internationale n'engagera pas les ressources nécessaires sur le plan civil³⁴³.

Ce qu'il faut, c'est une vue d'ensemble avec pour objectif de faire de l'Afghanistan un État démocratique paisible et stable, en paix avec ses voisins. Cependant, le général Henault a ajouté que, sur le plan militaire, « les instances politiques n'arrivent pas à s'entendre sur cette démarche globale ou même à nous donner les éléments politiques d'une démarche basée sur les effets – et cela, en raison de divergences de vues [entre les gouvernements alliés]³⁴⁴ ». Il faudra donc de vigoureux efforts diplomatiques pour surmonter cette carence des pays qui contribuent à l'effort militaire et des donateurs internationaux en Afghanistan.

Par ailleurs, en Afghanistan même, il reste encore à surmonter les conséquences de décennies d'affrontements et de destruction, ce qui exigera temps et patience. Comme on le constate dans une étude récente des interventions internationales dans des États parties à un conflit, « c'est la présence à long terme des donateurs qui permet la création, le soutien et la maturation des institutions qui préviendront un retour en arrière ou le départ des donateurs³⁴⁵. »

En dernière analyse, l'Afghanistan demeure l'un des problèmes les plus épineux auxquels la communauté internationale est confrontée. Suivant l'indice composé d'une nouvelle étude de la faiblesse de l'État dans les pays en développement, l'Afghanistan n'est devancé que par la Somalie, et sa marque de zéro pour les indicateurs de sécurité et de bien-être social lui vaut d'être le pire des 141 pays observés³⁴⁶.

Il faudra, pour réparer tant de dommages, une approche de la résolution des conflits et du développement qui aille bien au-delà de la lutte anti-insurrectionnelle. À cet égard, Nick Grono de l'International Crisis Group a bien résumé la situation en Afghanistan en avril 2008 :

Les conflits qui se succèdent en Afghanistan depuis des dizaines d'années ont endommagé le tissu social et compromis les mécanismes d'État et les mécanismes traditionnels de résolution des conflits. À cause de l'absence d'institutions devant lesquelles porter les griefs, une myriade de conflits locaux, qui, pour la plupart, n'ont rien à voir avec la lutte contre les talibans, prennent un caractère chronique. En fait, un récent sondage réalisé par Oxfam dans tout l'Afghanistan dans la foulée de nos propres travaux de 2003 sur la consolidation de la paix a permis de constater que les principales causes de conflits en Afghanistan ne concernent pas les talibans, mais bien l'eau, les terres et les différends entre tribus, dans cet ordre-là [...] Au chapitre de l'insécurité généralisée, le gouvernement Karzaï et la communauté internationale doivent garder leur sang-froid, se concentrer sur le renforcement des institutions et éviter les solutions provisoires. Il importe en particulier de mettre en place les institutions essentielles à l'établissement de la règle de droit et à la prestation des services [...] en bâtissant ces institutions, on coupe l'herbe sous le pied des talibans³⁴⁷.

Le Comité convient que la sécurité, le développement et la gouvernance en Afghanistan ne sauront progresser autrement que de front. Il est convaincu que le Canada est parfaitement capable de relever les multiples défis de cette mission en se donnant une stratégie globale et en révisant son approche tout en s'adaptant au besoin à l'évolution de la situation. Nous ne pouvons pas nous soustraire à cette responsabilité tant que les Afghans auront besoin de nous.

De plus, le Canada est à même de prendre les rênes de l'intervention internationale visant à aider l'Afghanistan. L'ambassadeur du Canada en Afghanistan, Arif Lalani, a expliqué au Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan le 28 mai que « l'Afghanistan est un endroit où nous sommes en fait un des chefs de file. Une des conséquences de cette situation est que ce n'est pas facile et, en tant que Canadiens, il est essentiel que nous nous en accommodions. Le leadership nous oblige parfois à prendre des décisions et des mesures dures et difficiles; je pense que c'est ce que nous faisons en Afghanistan³⁴⁸. »

Dans cet esprit, le Comité présente dans son rapport des recommandations qu'il estime propres à renforcer l'apport canadien en Afghanistan pour assurer de manière durable la paix et la sécurité, le développement et la gouvernance démocratique. La partie n'est pas gagnée d'avance, mais nous sommes convaincus que les Canadiens et les Canadiennes ne failliront pas à la tâche.

Notes de la conclusion

- 342 *Témoignages*, réunion 18 du FAAE, 11 mars 2008, p. 14.
- 343 « Interview », *Janes Defence Weekly*, 26 mars 2008, p. 34, www.jdw.janes.com. [traduction]
- 344 *Ibid.*
- 345 Satish Chand et Ruth Coffman, « How Soon Can Donors Exit From Post-Conflict States? », Center for Global Development (www.cgdev.org), Working Paper no 141, février 2008, « Abstract ». [traduction]
- 346 Susan E. Rice et Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2008, p. 10.
- 347 Allocution de Nick Grono, vice-président, International Crisis Group, colloque du Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur la stabilisation de l'Afghanistan, 17 avril 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5396&l=1> [traduction].
- 348 Comité spécial de la Chambre des communes sur la mission canadienne en Afghanistan, *Témoignages*, réunion 5 du FAAE, 28 mai 2008, p. 12.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Compte tenu des décisions de la Chambre des communes et du premier rapport trimestriel présenté à la Chambre le 10 juin, le gouvernement du Canada devrait continuer ses efforts en vue de communiquer au Parlement une politique cadre concernant l'engagement pluriannuel du Canada en Afghanistan à l'appui des jalons dont a convenu la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan 2006-2011. Les ajustements nécessaires à cette politique cadre canadienne devraient être expliqués sans tarder au Parlement et à la population canadienne. Les futurs rapports trimestriels sur la mise en œuvre des objectifs de la politique canadienne en Afghanistan devraient inclure, dans toute la mesure du possible, une évaluation franche et détaillée, fondée sur les résultats, de la contribution du Canada au respect des jalons et des délais dont a convenu la communauté internationale. Ces rapports devraient aussi faire le point sur les coûts financiers de l'engagement du Canada en Afghanistan.

Recommandation 2

Compte tenu des sensibilités et de la culture locales, le personnel militaire canadien devrait s'acquitter de sa mission conformément à l'énoncé de la motion adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008. De plus, le gouvernement du Canada devrait mettre tout en œuvre pour s'assurer que la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan dirigée par l'OTAN, dans la conduite de ses opérations militaires, continue de prévenir les pertes civiles afghanes et de réduire au minimum les dommages aux biens.

Recommandation 3

Le gouvernement du Canada devrait intensifier ses efforts, tant au plan diplomatique et militaire qu'au plan du développement, pour favoriser l'établissement des conditions propices à un processus de paix en Afghanistan.

Le gouvernement du Canada devrait s'engager concrètement à promouvoir l'établissement de négociations élargies tant avec le gouvernement central, en renforçant sa capacité d'engager des pourparlers, qu'avec les communautés locales.

Le gouvernement du Canada devrait mettre à profit toutes les occasions offertes, dans le cadre des programmes de l'ACDI et d'autres organismes canadiens, pour encourager le dialogue de tous les secteurs de la société afghane et de toutes les communautés d'intérêts et ainsi créer les conditions propices à l'amorce de ces négociations de paix.

Le gouvernement du Canada devrait également favoriser un mandat de paix et de réconciliation nationale pour l'envoyé spécial des Nations Unies en Afghanistan.

Recommandation 4

Étant donné le rôle essentiel que doit jouer l'Organisation des Nations Unies en Afghanistan, le Canada devrait œuvrer avec les acteurs régionaux concernés, les pays de la communauté internationale visés et l'ONU afin de donner à cette dernière les moyens d'assurer une meilleure coordination des efforts et ainsi accroître l'efficacité de la mission de l'ONU en Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait se servir des mécanismes bilatéraux et de la filière de l'ONU pour convaincre les États membres et l'organisation elle-même de l'importance du conflit afghan pour la communauté internationale et ainsi convaincre ces parties de la nécessité d'en faire une priorité.

Recommandation 5

Dans le contexte de sa mission en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait centrer davantage ses efforts au sein de la diplomatie de la région. Dans le cas particulier du Pakistan, le gouvernement du Canada devrait profiter de la récente élection du nouveau gouvernement en février 2008 pour stimuler la coopération sur des enjeux clés d'intérêt commun, tels le développement des régions frontalières, notamment les zones tribales sous administration fédérale, et l'accroissement de la coopération technique et autres entre le Pakistan et l'Afghanistan.

Recommandation 6

Le Canada devrait veiller à ce que ses projets de développement et de reconstruction continuent de tenir compte des besoins des femmes afghanes et contribuent à améliorer leurs pouvoirs sociaux, économiques et politiques.

Recommandation 7

Compte tenu de l'importance du rétablissement de la sécurité pour permettre la reconstruction et un développement durable, et compte tenu des conditions de sécurité qui règnent actuellement dans la province de Kandahar, les Forces canadiennes devraient continuer de fournir, par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction, la protection nécessaire à la prestation de l'aide humanitaire vitale et de l'assistance à la reconstruction et au développement aux habitants de cette province. Le gouvernement canadien, pour sa part, devrait suivre l'évolution des conditions de sécurité dans la province de Kandahar et, advenant une amélioration de ces conditions, modifier en conséquence le rôle des militaires et des EPR dans les efforts de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Recommandation 8

Le gouvernement du Canada, devrait revoir son ordre de priorités en Afghanistan et s'assurer de mettre davantage l'accent sur les efforts de reconstruction, de développement et d'instauration de la paix dans ce pays, tout en maintenant son engagement militaire.

Recommandation 9

En mettant de l'avant les mesures les plus susceptibles de profiter aux Afghans dans le besoin et de sensibiliser du même coup la population locale aux efforts qu'il déploie, le gouvernement du Canada devrait envisager en Afghanistan les projets qui permettent de respecter l'autorité du gouvernement afghan et sont en harmonie avec les autres activités d'aide internationale.

Recommandation 10

Le gouvernement du Canada devrait s'acquitter de ses engagements et fournir l'aide promise à l'Afghanistan et encourager fortement d'autres donateurs dans des contextes bilatéraux et multilatéraux à lui emboîter le pas.

Recommandation 11

Le gouvernement du Canada devrait veiller, dans la mesure du possible, à ce que le personnel canadien œuvrant aux projets de reconstruction et de développement internationaux ait les compétences et l'expérience requises pour réaliser les projets avec efficacité en Afghanistan.

Recommandation 12

Vu l'impact qu'a la présence internationale sur l'économie et le développement des moyens d'action en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts afin de s'assurer que le personnel et les services afghans reçoivent toute l'attention nécessaire dans le cadre des activités de reconstruction et de développement réalisées par le Canada.

Recommandation 13

Le gouvernement du Canada doit continuer de peaufiner ses méthodes de responsabilisation et d'évaluation, pour ce qui est de ses engagements de reconstruction et de développement, et doit s'assurer d'être transparent dans son processus d'évaluation. À cet égard, le gouvernement du Canada devrait, de concert avec la communauté internationale, établir un cadre efficace pour mesurer les progrès accomplis et réaliser l'évaluation du rendement en fonction des jalons établis par la communauté internationale dans le Pacte pour l'Afghanistan.

Recommandation 14

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures qui s'imposent pour informer davantage la population canadienne des efforts fructueux et infructueux du Canada au chapitre de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan. Le

gouvernement du Canada devrait faire preuve de plus de transparence dans son processus d'évaluation de son aide au développement de l'Afghanistan.

Recommandation 15

Pour mieux contribuer à la réduction de la pauvreté en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait s'assurer que les engagements pris à l'égard du développement rural du pays, en particulier dans les régions éloignées et les régions plus stables que Kandahar, sont intégrés aux efforts de reconstruction et de développement déployés. Le gouvernement du Canada devrait également continuer d'appuyer la réalisation de projets et d'activités ayant une incidence au niveau national.

Recommandation 16

Le gouvernement du Canada devrait continuer de veiller à ce que ses projets de reconstruction et de développement tiennent compte de l'importance de la prise en charge, par le peuple afghan, de son propre développement.

Recommandation 17

De concert avec ses partenaires de la communauté internationale, le gouvernement du Canada devrait appuyer davantage la réalisation de projets qui ont des répercussions immédiates sur la vie et les conditions de vie du peuple afghan.

Recommandation 18

Le gouvernement du Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour rappeler à la communauté internationale l'importance des projets de longue haleine terme pour assurer le développement de l'Afghanistan à plus long terme et de façon durable. Le gouvernement du Canada devrait aussi encourager la communauté internationale à accorder l'importance nécessaire aux projets de longue haleine, tout en faisant preuve de réalisme et de fermeté relativement aux résultats.

Recommandation 19

Dans ses activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan, le Canada devrait veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre les projets à court terme et les projets à long terme.

Recommandation 20

De concert avec l'envoyé spécial des Nations Unies, le gouvernement du Canada devrait faire le nécessaire pour renforcer la coordination des priorités en matière d'aide parmi les principaux intervenants, dont le gouvernement afghan.

Recommandation 21

Pour mieux asseoir les fondations de la gouvernance, de la stabilité et de la productivité économique futures de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait orienter ses efforts d'aide vers le développement du capital humain, en particulier au moyen de programmes et de projets qui s'adressent aux jeunes, surtout dans les régions rurales. Ces programmes prévoiraient non seulement des projets de création d'emplois, mais aussi des projets d'acquisition de compétences monnayables et de formation dans divers secteurs qui sont ancrés dans la réalité afghane.

Recommandation 22

Le gouvernement du Canada devrait continuer de contribuer au développement du système d'éducation de l'Afghanistan, aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire.

Recommandation 23

L'aide offerte par le Canada devrait viser à réduire la pauvreté en Afghanistan de façon plus tangible, en favorisant entre autres, et ce en consultation avec le gouvernement et le peuple afghans, le développement du secteur privé et de l'économie locale dans les centres urbains et en particulier dans les régions rurales. À cette fin, il faudrait encourager la communauté internationale à faire un meilleur usage des services, des compétences et des approvisionnements afghans au lieu de s'en remettre à des entrepreneurs et à des consultants de l'étranger.

Recommandation 24

En conformité avec son soutien à la réduction de la pauvreté et l'investissement dans les régions rurales de l'Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait, dans ses activités d'aide, être attentif et s'attarder davantage au développement agricole, et ce en particulier dans le contexte de la remise en état des infrastructures, dont le réseau d'aqueduc, les systèmes d'irrigation et le réseau de transport.

Recommandation 25

Conscient que le talent et les connaissances de la diaspora afghane présente au Canada n'ont pas toujours été mis à profit de façon systématique et efficace dans les activités de développement et de reconstruction du Canada en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait mettre en place des mécanismes lui permettant de consulter la collectivité afghane présente au Canada et de l'amener à prendre part aux activités de reconstruction et de développement de l'Afghanistan.

Recommandation 26

Afin de s'assurer de l'atteinte des jalons établis par le Pacte pour l'Afghanistan en matière de gouvernance, le gouvernement du Canada devrait notamment envisager de prendre tous les moyens nécessaires pour renforcer la légitimité et la capacité des institutions d'administration publique en Afghanistan, tant au niveau national qu'au niveau local. Pour ce faire, il devrait notamment, quand c'est possible, songer à soutenir les structures et les processus dirigés par les Afghans. Il devrait accorder une attention particulière à l'amélioration des mécanismes de gouvernance dans la province de Kandahar afin d'accroître la sécurité et les services de base fournis à la population. Le gouvernement du Canada devrait rechercher à cet égard des partenaires locaux responsables.

Recommandation 27

Dans le cadre de ses rapports d'état trimestriels au Parlement du Canada sur la mission canadienne en Afghanistan, le gouvernement du Canada devrait inclure des renseignements détaillés sur les mesures prises — et avec quel succès — par la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale, dans le cadre de l'application du Pacte pour l'Afghanistan, en vue de mettre

en œuvre les engagements visant la gouvernance, la primauté du droit et les droits de la personne, et de respecter les jalons et les délais établis.

Recommandation 28

Étant donné les progrès accomplis jusqu'à maintenant en collaboration avec la Commission afghane indépendante des droits de la personne, le gouvernement du Canada devrait accroître le soutien qu'il accorde à cet organisme vital pour que ce dernier ait la capacité et les ressources nécessaires pour remplir son mandat.

Recommandation 29

De plus, en ce qui concerne le transfert de prisonniers afghans aux autorités afghanes, le gouvernement du Canada devrait indiquer dans ses prochains rapports les détails des mesures prises pour la mise en œuvre des conditions énumérées dans la motion sur l'Afghanistan adoptée par la Chambre des communes le 13 mars 2008.

Recommandation 30

Le gouvernement du Canada devrait recourir à une diplomatie prudente et mesurée pour amener le gouvernement afghan à respecter ses engagements pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan en matière de lutte contre la corruption. Le gouvernement du Canada devrait appuyer une approche coordonnée à l'égard des mesures anticorruption, et, en particulier, devrait œuvrer avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale afin de s'assurer que le groupe chargé des nominations des hauts fonctionnaires joue son rôle efficacement afin d'empêcher la corruption dans les institutions gouvernantes.

Recommandation 31

Le gouvernement du Canada devrait travailler avec le gouvernement de l'Afghanistan et ses partenaires de la communauté internationale à une réforme des politiques de lutte contre les stupéfiants afin que des stratégies efficaces et cohérentes de lutte contre les stupéfiants puissent être adoptées. Toutes les mesures réalisables devraient être examinées à cet égard.

Recommandation 32

Le gouvernement du Canada devrait examiner les moyens d'accroître son soutien à l'établissement d'un Parlement national afghan et d'institutions de gouvernance subnationales élues, et ce, en tirant leçon du travail déjà accompli en ce sens. Ce soutien devrait inclure des mesures additionnelles adaptées aux besoins particuliers des femmes parlementaires. De plus, l'appui canadien au développement législatif et aux autres aspects du développement démocratique doit aboutir à la mise en place d'un processus durable, mené par les Afghans, respectant les priorités afghanes et propre à renforcer la capacité de représentation et de surveillance démocratiques de l'Afghanistan. Par ailleurs, le Canada devrait aider l'Afghanistan à établir une démocratie qui puisse s'acquitter de ses obligations internationales en matière de droits de la personne.

Recommandation 33

Le gouvernement du Canada devrait immédiatement examiner comment fournir le meilleur appui possible aux prochaines élections démocratiques afghanes de 2009-2010, et ce, en collaboration avec les autorités afghanes compétentes et ses partenaires internationaux. Le gouvernement du Canada devrait également favoriser des relations de travail professionnelles entre les parlementaires canadiens et les législateurs afghans nationaux, provinciaux et locaux.

Recommandation 34

Le renforcement et le prolongement de la mission de l'Équipe consultative stratégique — Afghanistan à Kaboul devraient être examinés par le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan. À la suite des recommandations de ce comité, le gouvernement du Canada devrait décider s'il prolonge la mission de l'Équipe consultative et s'il renforce cette dernière par l'ajout de membres civils. Par la suite, la nature des liens hiérarchiques appropriés devrait être examinée, en concertation avec le gouvernement afghan, lors de l'élaboration et de l'adoption, par le Canada, de la politique cadre publique pour l'Afghanistan proposée dans la Recommandation 1.

Recommandation 35

Le gouvernement du Canada devrait accroître ses efforts en vue d'améliorer la coordination de ses actions en Afghanistan en rapport avec la mise en œuvre d'une politique cadre publique. Dans un tel contexte, le gouvernement du Canada pourrait envisager de nommer un coordonnateur canadien expérimenté en Afghanistan. De plus, les actions du gouvernement du Canada devraient tenir compte des réalités du terrain, et être coordonnées avec celles des autorités afghanes. Au niveau stratégique le plus large, le gouvernement du Canada devrait utiliser tous les moyens diplomatiques à sa disposition pour favoriser une meilleure coordination afghano-internationale indispensable au respect des engagements que toutes les parties ont pris en vertu du Pacte pour l'Afghanistan.

ANNEXE I : MOTION ADOPTÉE PAR LA CHAMBRE DES COMMUNES LE 13 MARS 2008

Attendu que,

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

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

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

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

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

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

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

la Chambre reconnaît qu'en mai 2006, le Parlement a appuyé la prolongation du déploiement, pour une période de deux ans, par le gouvernement du Canada en Afghanistan d'un personnel diplomatique, d'aide au développement, policier et militaire ainsi que l'affectation de fonds et de matériel à ce déploiement;

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) l'OTAN assure la rotation d'un groupement tactique d'environ 1000 soldats à Kandahar, troupes qui devront être opérationnelles au plus tard en février 2009;
- b) le gouvernement obtienne au plus tard en février 2009 des hélicoptères de transport de moyen tonnage ainsi que des véhicules aériens sans pilote (UAV) à haute performance, aux fins de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, afin de contribuer à la sécurité et à l'efficacité du contingent canadien;
- c) le gouvernement du Canada informe l'OTAN que notre pays mettra fin à sa présence à Kandahar dès juillet 2011, date à laquelle le redéploiement des troupes des Forces canadiennes à l'extérieur de Kandahar et leur remplacement par les forces afghanes débutera dès que possible, pour se terminer dès décembre 2011;

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

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

- a) revitalisée et augmentée afin de mieux concilier nos efforts militaires et nos efforts de

développement en Afghanistan;

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

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

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

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

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

qu'un comité parlementaire spécial sur l'Afghanistan soit créé par la Chambre afin qu'il rencontre régulièrement les ministres des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Défense nationale, ainsi que des hauts fonctionnaires, et que la Chambre autorise ce comité spécial à se rendre en Afghanistan et dans les environs pour présenter fréquemment des recommandations sur la gestion et les progrès de nos efforts en Afghanistan;

que ce comité parlementaire spécial étudie les lois et les procédures gouvernant les exceptions touchant la sécurité opérationnelle et nationale en ce qui concerne la dissimulation d'information au Parlement, aux tribunaux et à la population canadienne avec ceux qui sont responsables de la mise en application de ces règles et procédures, afin que les Canadiens obtiennent toute l'information sur la gestion et les progrès de la mission;

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

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

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

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

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

ANNEXE II : JALONS ET DÉLAIS DONT A CONVENU LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DANS LE PACTE POUR L'AFGHANISTAN À LA CONFÉRENCE DE LONDRES EN 2006*

JALONS ET DÉLAIS

Le Gouvernement, avec l'appui de la communauté internationale, s'engage à atteindre les jalons suivants dans les délais spécifiés.

SÉCURITÉ

Forces internationales de sécurité

D'ici à fin 2010, grâce au soutien du Gouvernement afghan et en coordination étroite avec lui, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dirigée par l'OTAN, l'opération Enduring Freedom et leurs équipes de reconstruction de province respectives assureront la sécurité et la stabilité dans toutes les régions de l'Afghanistan, notamment en renforçant les capacités afghanes.

Armée nationale afghane

D'ici à fin 2010, il sera établi dans toute sa plénitude une armée nationale afghane de métier, respectée au plan national et à composition ethnique équilibrée, qui soit démocratiquement responsable, organisée, qualifiée et équipée pour faire face aux besoins du pays en matière de sécurité tout en étant de plus en plus financée sur les recettes de l'État, en proportion de la capacité économique du pays; la communauté internationale continuera d'aider l'Afghanistan à développer l'armée nationale afghane pour que son effectif atteigne le chiffre plafond de 70 000 hommes exprimé lors des pourparlers de Bonn; et le rythme d'expansion doit être ajusté sur la base d'évaluations qualitatives communes menées périodiquement par le Gouvernement afghan et la communauté internationale compte tenu de critères convenus tenant compte des conditions existantes.

* Tiré de Faire fond sur le succès : Conférence de Londres sur l'Afghanistan – Pacte pour l'Afghanistan, p. 9 à 17.

Police nationale et police des frontières afghanes

D'ici à fin 2010, constituées dans toute leur plénitude, une police nationale afghane et une police des frontières afghane qualifiées, opérationnelles à composition ethnique équilibrée, et disposant d'un effectif combiné de 62 000 hommes seront en mesure de faire face efficacement aux besoins du pays en matière de sécurité et elles seront de plus en plus autonomes sur le plan financier.

Triomphe sur les groupes armés illégaux

Tous les groupes armés illégaux seront défaits d'ici à fin 2007 dans toutes les provinces.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement renforcera la capacité de ses services de détection et de répression tant au niveau central qu'au niveau provincial, ce qui se traduira par une augmentation annuelle appréciable de la quantité de drogues saisie ou détruite ainsi que du nombre d'installations de fabrication démantelées, et par des mesures efficaces, notamment l'éradication ciblée, selon que de besoin, qui contribue à l'élimination de la culture du pavot.

D'ici à fin 2010, le Gouvernement afghan et les gouvernements des pays voisins et des pays de la région œuvreront de concert pour accroître la coordination et le partage des renseignements, en vue de réaliser un accroissement de la quantité saisie et détruite de drogues passant en contrebande à travers les frontières de l'Afghanistan et de mener une action efficace contre les trafiquants de drogues.

Lutte antimines et munitions

D'ici à fin 2010, conformément aux obligations découlant des objectifs du millénaire pour le développement en Afghanistan et de la Convention d'Ottawa, les superficies où sont enterrés des mines et des engins non explosés seront réduites de 70 %; toutes les mines antipersonnel stockées seront localisées et détruites en 2007 au plus tard; et d'ici à fin 2010, toutes les munitions excédentaires, dangereuses et hors d'usage seront détruites.

GOVERNANCE, ÉTAT DE DROIT ET DROITS DE L'HOMME

Réforme de l'administration publique

D'ici à fin 2010, l'appareil étatique (y compris le nombre de ministères) sera restructuré et rationalisé en vue de mettre en place une administration publique financièrement viable; la commission de la fonction publique sera renforcée; et les fonctions de ce secteur seront réformées afin de mettre en évidence les tâches et les responsabilités de base.

Un mécanisme national transparent et clairement défini pour les nominations sera mis en place dans les six mois, appliqué dans les 12 mois et pleinement opérationnel dans les 24 mois pour l'ensemble des nominations à des postes de rang élevé de l'administration centrale et de l'appareil judiciaire, ainsi que pour les

nominations de gouverneurs de province, de chefs des services de police, d'administrateurs de district et de chefs de sécurité de province.

D'ici à fin 2006, il sera entrepris un examen du nombre d'unités administratives et de leur délimitation, en vue de contribuer à la viabilité financière.

D'ici à fin 2010, dans la poursuite des travaux de la commission de la fonction publique, des systèmes de nominations fondés sur le mérite, des procédures de contrôle et des examens du comportement professionnel en fonction des résultats pour les postes de la fonction publique à tous les niveaux de l'appareil étatique, notamment l'administration centrale, l'appareil judiciaire et les services de police seront adoptés, et un appui requis sera fourni afin de renforcer les capacités de la fonction publique pour la rendre efficace. Des examens annuels du comportement professionnel en fonction des résultats seront effectués pour tous les agents de rang élevé (classe 2 et au-dessus) à compter de fin 2007.

Lutte contre la corruption

La Convention des Nations Unies contre la corruption sera ratifiée d'ici à fin 2006, la législation nationale sera adaptée en conséquence d'ici à fin 2007 et un mécanisme de contrôle chargé de surveiller l'application sera mis en place d'ici à fin 2008.

Recensement et statistiques

Le recensement de la population sera achevé d'ici à fin 2008 et les résultats complets publiés.

Des statistiques de base fiables seront établies pour tous les jalons quantitatifs d'ici à la mi-2007 et la capacité statistique sera renforcée pour suivre les progrès réalisés par rapport à ces jalons.

Assemblée nationale

Il sera fourni à l'Assemblée nationale l'appui technique et administratif requis d'ici à la mi-2006 pour qu'elle s'acquitte efficacement des rôles que lui prescrit la Constitution.

Élections

La Commission électorale indépendante de l'Afghanistan sera une institution d'une haute intégrité, dotée d'une grande capacité et de vastes ressources pour mener à bien les élections d'ici à fin 2008 dans une viabilité financière croissante, le Gouvernement afghan contribuant sur ses propres ressources dans toute la mesure possible au coût de ces élections futures. Un registre d'état civil permanent et un registre des électeurs, prévoyant un document national d'identité unique seront mis en place d'ici à fin 2009.

Action en faveur des femmes

D'ici à fin 2010, le Plan d'action national pour les femmes en Afghanistan sera intégralement appliqué; et, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, la participation des femmes à toutes les institutions de gouvernance afghanes, notamment aux organes élus ou nommés et à la fonction publique, sera renforcée.

État de droit

D'ici à fin 2010, le cadre juridique requis en vertu de la Constitution, notamment le droit civil, pénal et commercial, sera mis en place, distribué à l'ensemble des institutions judiciaires et législatives et publié.

D'ici à fin 2010, les institutions judiciaires seront pleinement opérationnelles dans chaque province de l'Afghanistan et le temps moyen nécessaire pour résoudre les différends relatifs aux contrats sera réduit autant que faire se peut.

Il sera entrepris d'ici à fin 2006 un examen et une réforme des procédures de contrôle ayant trait à la corruption, à l'absence de garantie d'une procédure régulière et au déni de justice et ils seront pleinement mis en service d'ici à fin 2010; en 2010 au plus tard, des réformes viendront renforcer le professionnalisme, la crédibilité et l'intégrité des institutions essentielles du système judiciaire (Ministère de la justice, magistrature, Bureau du Procureur général, Ministère de l'intérieur et Direction nationale de la sécurité).

D'ici à fin 2010, l'infrastructure de la justice sera remise en état et les établissements pénitentiaires disposeront d'installations séparées pour les femmes et les mineurs.

Inscription au cadastre

Une procédure d'inscription au cadastre dans toutes les unités administratives et l'enregistrement des titres démarreront pour l'ensemble des grandes zones urbaines d'ici à fin 2006 et dans toutes les autres zones d'ici à fin 2008. Un système équitable de règlement des différends fonciers sera en place d'ici à fin 2007. L'enregistrement des terres rurales sera mis en route avant fin 2007.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement accroîtra le nombre d'arrestations et de poursuites de trafiquants et d'agents corrompus et améliorera sa base d'informations concernant ceux qui se livrent au commerce des stupéfiants, l'idée étant de renforcer le système de sélection pour les nominations aux postes du secteur public aux niveaux national et sous-national, dans le cadre du mécanisme de nomination mentionné plus tôt dans la présente annexe.

Droits de l'homme

D'ici à fin 2010, la capacité du Gouvernement de se conformer à ses obligations découlant des traités relatifs aux droits de l'homme et à faire rapport à ce sujet sera renforcée; les services de sécurité de l'État et autres services chargés d'appliquer la loi adopteront des mesures correctives, notamment des codes de conduite et des procédures visant à prévenir les arrestations et les détentions arbitraires, la torture, l'extorsion de fonds et l'expropriation illégale de biens, en vue de l'élimination de ces pratiques; l'exercice de la liberté d'expression, notamment la liberté des médias, sera renforcé; la connaissance des droits de l'homme figurera aux programmes d'enseignement et fera l'objet de promotion au sein des législateurs, du personnel judiciaire et d'autres organismes de l'État, des collectivités et du public; l'observation de l'application des droits de l'homme sera menée par le Gouvernement et de façon indépendante par la Commission indépendante afghane des droits de l'homme et l'ONU contrôlera l'efficacité des mesures visant à protéger ces droits; la Commission indépendante afghane des droits de l'homme bénéficiera d'un soutien dans la réalisation de ses objectifs concernant la surveillance, les enquêtes, la protection et la promotion des droits de l'homme.

L'application du Plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation sera achevée d'ici à fin 2008.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

INFRASTRUCTURE ET RESSOURCES NATURELLES

Routes

L'Afghanistan disposera d'ici à fin 2008 d'une rocade moderne bien entretenue, ainsi que de routes reliant cette rocade aux pays voisins et d'un système financièrement viable d'entretien des routes d'ici à fin 2007.

Transport aérien

D'ici à fin 2010, l'aéroport international de Kaboul et l'aéroport d'Hérat seront pleinement aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale; les aéroports de Mazar-e-Charif, de Jalalabad et Kandahar seront mis à niveau : réfection des pistes d'atterrissage, dotation en matériel de navigation aérienne, en matériel de lutte contre l'incendie et de sauvetage et en matériel de communication; sept autres aéroports nationaux seront améliorés afin de faciliter le transport aérien national; et les services de transport aérien et les coûts y afférents seront de plus en plus alignés sur les normes et les taux du marché international.

Énergie

D'ici à fin 2010, au moins 65 % des ménages et 90 % des établissements non résidentiels des grandes zones urbaines et au moins 25 % des ménages des zones rurales auront accès à l'électricité; au moins 75 % des coûts seront récupérés auprès des usagers connectés au réseau électrique national. Une stratégie pour la mise en valeur et l'utilisation des sources d'énergie renouvelables sera élaborée d'ici à fin 2007.

Industries extractives et ressources naturelles

Un cadre réglementaire propice à une extraction rentable des ressources minières et naturelles de l'Afghanistan sera conçu d'ici à fin 2006; et d'ici à fin 2010, le climat des investissements et l'infrastructure requise seront renforcés afin d'attirer dans ce domaine les investissements intérieurs et les investissements étrangers directs.

Gestion des ressources en eau

Des stratégies et plans de gestion durable des ressources en eau couvrant l'irrigation et l'approvisionnement en eau potable seront élaborés d'ici à fin 2006, et les investissements dans l'irrigation permettront de couvrir au moins 30 % des besoins en eau à partir de grandes usines de distribution d'eau d'ici à fin 2010.

Développement urbain

D'ici à fin 2010, les autorités municipales auront renforcé leur capacité de gérer le développement urbain et de faire en sorte que les services municipaux soient fournis de façon efficace, rentable et transparente; conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, les investissements dans l'approvisionnement en eau et dans l'assainissement permettront à 50 % des ménages de Kaboul et à 30 % des ménages des autres grandes zones urbaines d'avoir accès à l'eau courante.

Environnement

Conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, les cadres réglementaires et les services de gestion relatifs à l'environnement seront établis pour la protection de la qualité de l'air et de l'eau, la gestion des déchets et la lutte contre la pollution, et des politiques relatives aux ressources naturelles seront formulées et commenceront d'être appliquées à tous les niveaux de l'appareil étatique ainsi qu'au sein des collectivités, d'ici à fin 2007.

ÉDUCATION

Enseignement primaire et secondaire

D'ici à fin 2010, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, les taux nets d'inscription des filles et des garçons dans l'enseignement primaire passeront à au moins 60 % et 75 % respectivement; un nouveau programme sera suivi dans tous les établissements secondaires; le nombre d'enseignantes progressera de 50 %; 70 % des enseignants de l'Afghanistan auront passé un test de compétence et un système d'évaluation de l'acquisition de connaissances, tel qu'un système d'examen national, sera en place à l'intention des étudiants.

Enseignement supérieur

D'ici à fin 2010, le nombre d'étudiants inscrits dans les universités passera à 100 000 dont au moins 35 % d'étudiantes; et le programme des universités publiques de l'Afghanistan sera révisé afin de satisfaire les besoins du pays en matière de développement et de faire face à la croissance du secteur privé.

Formation professionnelle

Une étude sur les ressources humaines sera achevée d'ici à fin 2006 et 150 000 hommes et femmes seront formés d'ici à fin 2010, pour acquérir, grâce à des moyens publics et privés, des compétences monnayables.

Patrimoine culturel afghan

Un inventaire complet des trésors culturels afghans sera établi d'ici à fin 2007. Des mesures seront prises, d'ici à fin 2010, pour relancer le patrimoine culturel afghan, mettre fin à l'appropriation illégale des objets de caractère culturel et restaurer les monuments et objets d'art endommagés.

SANTÉ

Santé et nutrition

D'ici à fin 2010, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, le programme de prestations de santé de base sera étendu à au moins 90 % de la population; la mortalité maternelle sera réduite de 15 % et tous les enfants de moins de 5 ans seront vaccinés contre les maladies évitables par la vaccination, ce qui réduira leur taux de mortalité de 20 %.

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

Agriculture et élevage

D'ici à 2010, le cadre institutionnel, réglementaire et incitatif nécessaire pour augmenter la production et la productivité sera établi afin de créer un environnement propice à l'agriculture légale et à des industries rurales fondées sur l'agriculture, et les investissements publics dans l'agriculture progresseront de 30 %; une attention particulière sera consacrée à l'horticulture pérenne, à la santé animale et à la sécurité alimentaire grâce aux mesures suivantes : établissement d'organismes d'appui spécialisés et de mécanismes de prestation de services financiers, appui aux associations de paysans, marquage des produits nationaux, diffusion en temps opportun d'informations et de statistiques sur les prix et le climat, mise en place de travaux de recherche stratégique ainsi que d'une assistance technique et accès à des systèmes d'irrigation et de gestion de l'eau.

Développement rural intégré

D'ici à fin 2010, le développement rural sera renforcé sous tous ses aspects au profit de 19 millions de personnes dans plus de 38 000 villages; les mesures ci-après permettront de parvenir à cela : il sera procédé à l'élection de 14 000 autres

conseils de développement communautaire bénévoles au moins dans l'ensemble des villages restants, à la promotion de la gouvernance locale et à l'autonomisation des collectivités; l'accès à l'eau potable sera étendu à 90 % des villages et l'accès à des installations sanitaires à 50 %; 40 % de la totalité des villages seront accessibles par la route, ce qui accroîtra l'accès aux marchés, aux emplois et aux services sociaux; 47 % des villages bénéficieront de petits ouvrages d'irrigation; 800 000 ménages (22 % de l'ensemble des ménages de l'Afghanistan) bénéficieront d'un accès amélioré à des services financiers; et les moyens d'existence de 15 % de la population rurale au moins seront renforcés en prévoyant pour les intéressés 91 millions de jours de travail.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement concevra et appliquera des programmes tendant à réaliser une réduction annuelle soutenue de la superficie des terres occupées par des cultures de pavot et d'autres drogues en renforçant et en diversifiant les moyens d'existence licites et en prenant d'autres mesures de lutte contre les stupéfiants, ce, dans le cadre de l'objectif global tendant à réduire en valeur absolue comme relative la taille de l'économie de la drogue, conformément à la cible qui vise l'Afghanistan dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement.

PROTECTION SOCIALE

Réduction de la pauvreté

D'ici à fin 2010, conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement en Afghanistan, la proportion des personnes vivant avec moins d'un dollar par jour diminuera de 3 % par an et celle des personnes souffrant de la faim de 5 % par an.

Action humanitaire et planification préalable et intervention en cas de catastrophe

D'ici à fin 2010, un système efficace de planification préalable et d'intervention en cas de catastrophe sera en place.

Personnes handicapées

D'ici à fin 2010, une assistance accrue sera fournie pour satisfaire les besoins particuliers de l'ensemble des personnes handicapées, en assurant notamment leur insertion dans la société grâce à des possibilités en matière d'éducation et d'emploi rémunéré.

Emploi des jeunes et des soldats démobilisés

D'ici à fin 2010, les offres d'emploi en faveur des jeunes et des soldats démobilisés seront accrues grâce à des programmes spéciaux.

Refugiés et personnes déplacées

D'ici à fin 2010, l'ensemble des réfugiés optant pour le rapatriement et des personnes déplacées bénéficieront d'une assistance pour leur réadaptation et leur insertion au sein des collectivités locales; leur insertion sera appuyée par de leurs programmes nationaux de développement, en particulier dans les principales zones de retour.

Femmes vulnérables

D'ici à fin 2010, le nombre de ménages dirigés par une femme, qui sont chroniquement pauvres, sera réduit de 20 % et le taux d'emploi de ces ménages sera accru de 20 %.

Lutte contre les stupéfiants

D'ici à fin 2010, le Gouvernement appliquera des programmes tendant à réduire la demande de stupéfiants et à mettre en place un traitement amélioré à l'intention des toxicomanes.

GOVERNANCE ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ

Gestion financière

D'ici à fin 2007, le Gouvernement améliorera la transparence de la gestion financière aux niveaux central et provincial en posant pour la gestion financière des jalons qui seront acceptés par la communauté internationale et contrôlés par elle et en atteignant ces jalons, notamment ceux prévus dans la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance dont la mise en place est prévue. À leur tour, et compte tenu d'une meilleure responsabilité de l'État, les donateurs s'efforceront davantage d'augmenter leur part de l'aide extérieure totale revenant à l'Afghanistan et à acheminer vers le budget de base.

Recettes intérieures

Le montant total des recettes budgétaires intérieures de l'Afghanistan – équivalant à 4,5 % du montant estimatif du PIB nominal en 1383 (calendrier musulman) (2004/05) – progressera de façon soutenue pour atteindre 8 % du PIB en 1389 (2010/11). Le ratio des recettes au montant total estimatif des dépenses ordinaires, y compris le montant estimatif des dépenses ordinaires du budget de base et du budget de développement extérieur, doit passer selon les estimations de 28 % en 1383 (2004/05) à environ 58 % en 1389, et ainsi, compte tenu des principes figurant à l'annexe II, il faudra continuer : 1) d'apporter une aide extérieure au budget de base, et 2) d'assurer la rentabilité de l'aide qui sert à financer les dépenses ordinaires par l'intermédiaire du budget de développement extérieur.

Développement du secteur privé et commerce

Toute la législation, tous les règlements et toutes les procédures liés aux investissements seront simplifiés et harmonisés d'ici à fin 2006 et mis en œuvre d'ici à fin 2007. De nouvelles lois organisant les activités commerciales et celles des

entreprises seront présentées à l'Assemblée nationale d'ici à fin 2006. La stratégie du Gouvernement tendant à désinvestir dans les entreprises d'État sera appliquée d'ici à fin 2009.

Services et marchés financiers

Des règles de prudence dans la gestion, acceptées au niveau international, seront élaborées pour l'ensemble des secteurs de base des institutions financières bancaires et non bancaires d'ici à fin 2007. La fonction de supervision des banques confiée à Da Afghanistan Bank sera davantage renforcée d'ici à fin 2007. La restructuration des banques commerciales d'État sera achevée d'ici à fin 2007. Les banques d'État qui n'auront pas bénéficié d'un nouvel agrément seront liquidées d'ici à fin 2006.

Coopération régionale

D'ici à fin 2010, l'Afghanistan et ses voisins réduiront les temps de transit par le pays au moyen d'accords de gestion des frontières en coopération et d'autres accords multilatéraux ou bilatéraux relatifs au commerce et au transit; le pays augmentera la quantité d'électricité disponible au moyen d'achats bilatéraux; et, avec ses voisins et les pays de la région, il conclura des accords pour lui permettre d'importer de la main-d'œuvre spécialisée et permettre aux Afghans de chercher du travail dans la région et d'envoyer des fonds chez eux.

DÉCLARATION FINALE PUBLIÉE SOUS L'AUTORITÉ DES TROIS CO-PRESIDENTS: LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE L'AFGHANISTAN, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE NATIONS UNIES, PARIS, 12 JUIN 2008

Le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale se sont réunis ce jour à Paris pour réaffirmer leur partenariat de long terme au service du peuple d'Afghanistan, de sa sécurité, de sa prospérité et des droits de l'Homme.

Cette conférence marque un nouvel engagement à travailler plus étroitement, sous la conduite des autorités afghanes, à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (ANDS). Nous réaffirmons que le Pacte pour l'Afghanistan demeure le socle commun de notre action. Nous nous engageons à accorder la priorité au renforcement des institutions et à la croissance économique, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Tout en mettant l'accent sur ces secteurs, nous accélérerons aussi les progrès dans des domaines où des avancées importantes ont déjà été accomplies. Le gouvernement afghan s'est engagé à poursuivre les réformes dans les domaines politique et économique. La communauté internationale a accepté de mettre à disposition des ressources accrues et de les utiliser de manière plus efficace. Nous nous engageons tous à travailler de manière plus coordonnée.

Nous nous félicitons du bilan d'étape du Pacte pour l'Afghanistan préparé par les co-présidents du Conseil commun de coordination et de supervision, qui souligne les progrès significatifs réalisés, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, des infrastructures et de la croissance économique, ainsi que dans la mise en place de forces de sécurité nationales afghanes. Cependant, ce bilan d'étape met également en évidence les défis considérables qui subsistent, en particulier dans le domaine de l'État de droit, du respect de la loi, des capacités administratives, du développement, de la croissance du secteur privé et de la sécurité de tous les citoyens afghans. Nous entérinons ses conclusions de substance.

Nous nous félicitons des engagements pris pour assurer la sécurité et la stabilité de l'Afghanistan, qui ont été réaffirmés récemment lors du Sommet de Bucarest.

Aujourd'hui, nous avons insisté sur les éléments-clés suivants qui seront essentiels pour la sécurité et la prospérité du peuple afghan :

Renforcer la démocratie en Afghanistan. Nous avons souligné l'importance de la tenue des élections en 2009 et 2010 car elles constitueront une étape importante pour consolider la démocratie au bénéfice de tous les Afghans. La communauté internationale s'est engagée à apporter son ferme soutien pour que ces élections soient libres, équitables et sûres.

Soutenir la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (ANDS) afin de donner au peuple afghan un avenir meilleur. Cette stratégie, qui nous a été présentée aujourd'hui, définit nos priorités communes et constituera notre feuille de route pour agir ensemble durant les cinq années à venir. Nous orienterons nos efforts vers le financement et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan afin d'atteindre les objectifs inscrits dans le Pacte pour l'Afghanistan. Nous sommes convenus que la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan doit, pour réussir, avoir une incidence réelle sur chaque région et chaque village du territoire afghan.

Stimuler l'investissement dans les infrastructures, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. La communauté internationale s'est félicitée de la volonté du gouvernement afghan d'accorder la priorité aux secteurs de l'agriculture, de l'irrigation et de l'énergie, tout en continuant à soutenir ceux des infrastructures routières, de l'éducation et de la santé. Nous nous sommes engagés à soutenir les efforts visant à augmenter la production agricole et à favoriser le développement rural, ainsi qu'à investir dans la production, la transmission et la distribution d'électricité à plus grande échelle, afin de stimuler le développement économique de l'Afghanistan et de favoriser la création d'emplois. Nous sommes convenus d'œuvrer pour assurer la sécurité alimentaire de tous les Afghans et remédier à la pénurie alimentaire actuelle.

Créer des opportunités pour les Afghans grâce à la croissance du secteur privé. Le gouvernement afghan s'est engagé à soutenir la croissance du secteur privé, notamment dans les secteurs mentionnés ci-dessus. Il s'est également engagé à améliorer la collecte des recettes fiscales et à mettre en place un environnement législatif et réglementaire propre à attirer les investissements et à créer des emplois. Le gouvernement afghan et la communauté internationale sont convenus de travailler ensemble pour encourager une plus grande liberté des échanges bénéficiant à l'ensemble des pays de la région, sur la base de l'amitié et de la confiance mutuelles, et dans le respect des obligations internationales.

Renforcer les institutions afghanes et améliorer la fourniture de services à tous les Afghans. Pour faire en sorte que les progrès accomplis au cours des six dernières années se poursuivent, le gouvernement afghan a accepté de prendre des mesures afin de renforcer la confiance dans l'État en améliorant l'administration publique, la gouvernance locale, la justice, la police et les autres institutions chargées de faire appliquer la loi. Dans ce contexte, il s'est engagé à garantir que les nominations s'effectuent au mérite. À l'appui de ces efforts, la

communauté internationale a accepté d'accentuer son soutien au renforcement des institutions de l'État aux niveaux national et local, notamment à travers un renforcement à grande échelle des capacités de la fonction publique.

Améliorer l'efficacité de l'aide et faire en sorte que chaque Afghan profite concrètement des bienfaits du développement. La communauté internationale s'est mise d'accord pour apporter une aide accrue, plus prévisible et plus transparente. Elle s'est engagée à ce que son aide au développement soit mieux coordonnée. Celle-ci transitera de manière croissante par le budget national, au fur et à mesure que les institutions de l'État se renforceront, deviendront plus aptes à rendre des comptes et acquerront une capacité de gestion accrue. La communauté internationale s'est également engagée à fournir son aide de manière à promouvoir les achats publics dans le pays et le renforcement des capacités. Nous sommes convenus que toutes les provinces doivent bénéficier équitablement des avantages du développement. Nous sommes également convenus de mettre davantage l'accent sur le renforcement de l'État et d'éviter la création de structures parallèles.

Lutter contre la corruption. Le gouvernement afghan a réaffirmé sa volonté d'intensifier ses actions pour lutter contre la corruption et de prendre des mesures concrètes à cet effet. La communauté internationale lui apportera son soutien à cet égard. Le gouvernement afghan et la communauté internationale effectueront, y compris de manière conjointe, des audits professionnels des programmes financés sur le budget principal et les budgets annexes et ils renforceront les capacités du gouvernement en matière d'audit et de contrôle financier.

Intensifier la lutte contre la drogue. Nous avons exprimé notre préoccupation devant la menace que représentent les réseaux de production et de trafic de drogue pour le développement de l'Afghanistan, en particulier dans certaines provinces. Simultanément, nous nous sommes félicités du nombre croissant de provinces libérées de la culture du pavot. Nous devons faire en sorte que celles-ci bénéficient du soutien nécessaire pour pérenniser ce succès. Le gouvernement afghan s'est engagé à prendre des mesures plus efficaces pour lutter contre la production et le commerce de stupéfiants. La communauté internationale s'est engagée à fournir une aide concrète et coordonnée, en appui aux plans et aux efforts du gouvernement, en particulier pour des programmes générateurs de sources de revenu alternatives.

Assurer une participation plus grande de la société civile au processus de reconstruction de l'État. La communauté internationale s'est félicitée de la ferme volonté du gouvernement afghan de poursuivre un dialogue constructif avec la société civile et les communautés locales, allant jusqu'aux groupes les plus marginalisés, afin de promouvoir la paix et la participation des habitants à l'élaboration d'une société islamique pluraliste et démocratique.

Promouvoir le respect des droits de l'Homme pour tous les Afghans.

Nous avons souligné la nécessité vitale d'instaurer un véritable État de droit assurant la protection des droits de l'Homme. Nous nous sommes engagés à soutenir la mise en œuvre du plan d'action national pour les femmes. Nous avons souligné en particulier la nécessité de garantir le respect du droit humanitaire international. Comme cela a été réaffirmé récemment à Bucarest, nous continuerons de faire en sorte que tout soit fait pour éviter les victimes civiles.

Renforcer la coopération régionale. Nous avons mis l'accent sur l'importance de la coopération régionale en matière politique, économique et de sécurité. Nous sommes convenus que les pays voisins de l'Afghanistan ont un rôle essentiel à jouer pour aider le gouvernement afghan dans ses efforts pour bâtir un Afghanistan stable dans des frontières sûres.

Nous avons soutenu le renforcement du rôle de coordination du Représentant spécial du Secrétaire général et de la MANUA et nous nous sommes engagés à tirer pleinement parti de ce rôle pour ce qui concerne aussi bien la coordination de l'action internationale que la coordination entre le gouvernement afghan et la communauté internationale.

Aujourd'hui, à Paris, le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et la communauté internationale ont pris l'engagement de forger un partenariat renforcé, qui, sous la conduite des Afghans, sera fondé sur un ensemble de priorités agréées et d'obligations mutuelles. Nous avons réaffirmé notre détermination à favoriser l'épanouissement d'un État démocratique, pacifique, pluraliste et prospère, reposant sur les principes de l'Islam, conformément à l'accord de Bonn de 2001 et au Pacte pour l'Afghanistan de 2006.

ANNEXE V

LISTE DES TÉMOINS (39-2)

Organisations et individus	Date	Réunion
Afghanistan Reference Group	2007/11/29	5
Gerry Barr, président-directeur général, Le Conseil canadien pour la coopération internationale		
Lina Holguin, directrice des politiques, Oxfam-Québec		5
Emmanuel Isch, vice-président, programmes internationaux et canadiens, Vision mondiale		5
Stefan Lehmeier, coordonnateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix		5
Graeme MacQueen, professeur agrégé, Université McMaster		5
Mirwais Nahzat, agent de programme, Entraide universitaire mondiale du Canada		5
Gerry Ohlsen, vice-président, Groupe de 78		5
Ambassade de la République islamique de l'Afghanistan	2007/12/04	6
Omar Samad, ambassadeur de la république islamique de l'afghanistan au canada		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		8
Maxime Bernier, ministre des affaires étrangères		
Yves Brodeur, sous-ministre adjoint, Groupe de travail sur l'Afghanistan		
Ministre de la Coopération internationale		8
Bev Oda, ministre de la coopération internationale		
Agence canadienne de développement international	2007/12/11	8
Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan		
Conférence des associations de la défense		14
Paul Manson, président		
Alain Pellerin, directeur exécutif		14
Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix		14
Marc André Boivin, directeur adjoint		

Organisations et individus	Date	Réunion
Strategic Forecasting, inc. Kamran Bokhari, directeur des analyses du moyen-orient		14
À titre personnel Lewis MacKenzie	2008/02/14	14
Seddiq Weera, conseiller principal, commission nationale indépendante sur le renforcement de la paix et conseiller principal en matière de politiques, ministre de l'éducation, république islamique d'afghanistan		14
Amnistie internationale Hilary Homes, responsable de la campagne, Justice internationale, sécurité et droits de la personne	2008/03/04	16
Amnistie internationale Alex Neve, secrétaire général		16
Centre d'études militaires et stratégiques, Université de Calgary M.D. Capstick, associé		16
The Hillbrooke Group Grant Kippen, directeur		16
Norman Paterson School of International Affairs Peggy Mason, agrégée supérieure de recherche	2008/03/06	17
Université de Montréal Rémi Landry, chercheur associé, Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale		17
Université d'Ottawa Nipa Banerjee, professeure, Faculté des sciences sociales, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Développement international et mondialisation		17
Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan John Manley, président Derek Burney, membre Pamela Wallin, membre	2008/03/11	18 18 18
Conseil canadien pour la coopération internationale Surendrini Wijeyaratne, analyste des politiques, Paix et conflits		19

Organisations et individus	Date	Réunion
Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale Paul Heinbecker, membre distingué		19
Université de Redlands Robert Jackson, directeur des relations internationales		19
À titre personnel Sally Armstrong, journaliste	2008/03/13	19
Flora MacDonald, fondatrice, Future Generations Canada		19
OXFAM Matt Waldman, conseiller en matière de politique en afghanistan, Oxfam International	2008/04/08	22
Ministère de la Défense nationale R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense	2008/04/10	23

ANNEXE VI LISTE DES TÉMOINS (39-1)

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	2006/10/25	24
R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense		
Rodney Monette, sous-ministre par intérim		24
Gordon O'Connor, ministre		24
Mennonite Economic Development Associates of Canada	2006/11/08	28
Linda M. Jones, directrice technique , Opérations internationales		
Project Ploughshares		28
Ernie Regehr, conseiller principal en politiques		
Université de Calgary		28
David Bercuson, directeur, Centre for Military and Strategic Studies		
Université d'Ottawa		28
Roland Paris, professeur agrégé, Affaires publiques et internationales		
Mihreya Mohammed Aziz, cadreuse	2006/11/22	31
Hooshang Riazi		31
A. John Watson, président et directeur général, CARE Canada		31
À titre personnel		31
Najiba Ayoobi, gestionnaire, Radio Killid		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	2007/03/20	44
Leonard Edwards, sous-ministre		
Peter MacKay, ministre		44
David Mulroney, sous-ministre délégué		44
À titre personnel	2007/03/22	45
Walter Dorn, professeur et coprésident, Département des études de sécurité, Collège des Forces canadiennes		
Université Queen's	2007/03/22	45
Douglas Bland, titulaire, Chaire d'études en gestion de la défense, École des études politiques		

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministre de la Coopération internationale Josée Verner, ministre	2007/03/27	46
Center on International Cooperation Barnett Rubin, directeur des études et agrégé supérieur de recherches, Université de New York		47
Université de Victoria Gordon Smith, directeur exécutif, Centre for Global Studies et professeur auxiliaire en sciences politiques		47
Conférence des associations de la défense Brian MacDonald, analyste principal de défense Alain Pellerin, directeur exécutif	2007/04/17	48 48
Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix Marc André Boivin, directeur-adjoint		48
UNICEF Canada Nigel Fisher, président et chef de la direction		48
Université d'Ottawa Pierre Beaudet, professeur, Programme de développement international et mondialisation, Faculté des sciences sociales		48
Collège militaire royal du Canada Houchang Hassan-Yari, professeur, Sciences politiques	2007/04/19	49
À titre personnel David Van Praagh, journaliste		49
Ministère de la Défense nationale Ward Elcock, sous-ministre R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense Gordon O'Connor, ministre K.W. Watkin, juge-avocat général, Opérations, Bureau du juge avocat général	2007/04/25	50 50 50 50
Bonn International Center for Conversion (BICC) Mark Sedra, associé de recherche	2007/04/26	51
Peace Dividend Trust Scott Gilmore, directeur exécutif		51

Organisations et individus	Date	Réunion
Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)	2007/05/08	54
Seema Patel, consultante en chef, Projet de reconstruction après-conflit		
Steven Ross, consultant au service de la recherche, Projet de reconstruction après-conflit		54
Haut-commissariat de la République islamique du Pakistan	2007/05/10	55
Musa Javed Chohan, haut-commissaire de la république islamique du pakistan		
Najm us Saqib, haut-commissaire adjoint		55
Saqlain Syedah, première secrétaire		55
The Senlis Council	2007/05/29	58
Norine MacDonald, présidente et chercheure en chef sur le terrain, Groupe de réflexion en politiques de sécurité et développement		
À titre personnel		58
Sarah Chayes, fondatrice, Arghand (coopérative au Kandahar)		

ANNEXE VII LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et particuliers

Barr, Gerry

Afghanistan Reference Group

Holguin, Lina

Afghanistan Reference Group

Isch, Emmanuel

Afghanistan Reference Group

Lehmeier, Stefan

Afghanistan Reference Group

Graeme MacQueen

Afghanistan Reference Group

Mirwais, Nahzat

Afghanistan Reference Group

Gerry Ohlsen

Afghanistan Reference Group

Jackson, Robert

Université de Redlands

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 de la session 39-1 ([séances n^{os} 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55 et 58](#)) et la session 39-2 ([séances n^{os} 5, 6, 7, 8, 9, 14, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38 et 39](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Kevin Sorenson, député

OPINION DISSIDENTE

Nous tenons à remercier tous les témoins qui se sont présentés devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international pour leur précieuse contribution. Leur témoignage très pertinent a aidé les membres du Comité à comprendre les défis auxquels fait face la mission en Afghanistan.

Le 13 mars 2008, la motion adoptée par la Chambre des communes, avec l'appui de l'opposition officielle, a établi le mandat de la mission afghane jusqu'en 2011. Bien que le rapport présente de nombreuses observations et recommandations de grande valeur, le Parlement a, par l'intermédiaire de la motion du 13 mars dernier, donné des directives claires.

**Rapport complémentaire du Bloc Québécois
sur le rapport du
Comité permanent des Affaires étrangères et du
développement international intitulé :**

**« *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve
en Afghanistan* »**

Quoique, le 13 mars 2008, la Chambre des communes ait appuyé le prolongement de la présente mission canadienne à Kandahar jusqu'en 2011, le Bloc Québécois maintient l'opinion émise précédemment à savoir que cette mission doit prendre fin en février 2009.

Il nous apparaît que Canada a amplement contribué à maintenir la sécurité à Kandahar. L'effort très important qu'il a fourni place le Canada au quatrième rang quant au nombre de troupes déployées sur le terrain. De plus, malheureusement, nos soldats auront subi d'inévitables pertes de vies humaines.

Rappelons que la mission de l'OTAN à Kandahar est une mission internationale. Actuellement 38 pays assurent une présence militaire en Afghanistan. Le Canada quant à lui aura assumé une mission importante et périlleuse à Kandahar d'octobre 2005 à février 2009.

De plus, selon les chiffres publiés dans le *Rapport sur les plans et les priorités* du ministère de la Défense nationale, le coût des opérations canadiennes en Afghanistan s'élèverait à 7718,7 millions \$ de 2001 à 2008.

Il nous apparaît donc que, d'une part, en ce qui concerne la participation aux combats, il devrait y avoir une rotation. Il reviendrait alors à d'autres pays de prendre la relève.

D'autre part, en mettant fin à la mission militaire en février 2009, le Canada pourrait utiliser les sommes ainsi libérées afin d'investir davantage dans l'aide au développement en Afghanistan.

En somme, ce que le Bloc Québécois préconise, dans l'état actuel des choses, outre la fin de la mission canadienne à Kandahar en 2009, c'est que celle-ci soit rééquilibrée afin que le Canada puisse mieux atteindre tous ses objectifs en termes de défense, de développement et de diplomatie en Afghanistan.

