



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

VISITE À WASHINGTON, D.C.

Rapport du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan

Le président

Rick Casson, député

JUIN 2009

40^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.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires ou la version française de cette publication en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

VISITE À WASHINGTON, D.C.

Rapport du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan

Le président

Rick Casson, député

JUIN 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN

PRÉSIDENT

Rick Casson

VICE-PRÉSIDENT

L'hon. Bryon Wilfert

MEMBRES

L'hon. Jim Abbott

L'hon. Denis Coderre

Laurie Hawn

Francine Lalonde

Deepak Obhrai

Claude Bachand

Paul Dewar

Greg Kerr

Dave MacKenzie

L'hon. Bob Rae

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Guy André

Claude Guimond

GREFFIERS DU COMITÉ

Angela Crandall et Paul Cardegna

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

James Cox, Robert Dufresne et James Lee, analystes

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère la motion adoptée à la Chambre des communes le 10 février 2009, le Comité a voyagé à Washington, D.C. et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
EXAMEN STRATÉGIQUE DES ÉTATS-UNIS.....	1
RENCONTRES À WASHINGTON	2
LE DÉFI QUE REPRÉSENTE LE PAKISTAN.....	3
MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE	4
DÉCISIONS DES ALLIÉS.....	5
APPENDICE A : LISTE DES PERSONNES AYANT RENCONTRÉ LE COMITÉ.....	6
PROCÈS-VERBAUX.....	8

Visite à Washington du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan

Introduction

Le 23 avril 2009, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la mission en Afghanistan est allé rencontrer à Washington des membres de l'administration Obama afin de discuter de la nouvelle politique américaine concernant l'Afghanistan et le Pakistan. Cette politique, qui marque un véritable tournant dans la stratégie américaine à l'égard de cette région, aura un impact considérable sur les efforts de la communauté internationale en Afghanistan. Le 12 avril, le P^r Anthony Cordesman, du Center for Strategic and International Studies, écrivait, à propos de cette nouvelle politique, que le président « avait tracé les grandes lignes d'une nouvelle stratégie pour l'Afghanistan, en précisant que les États-Unis sont maintenant disposés à traiter le conflit dans cette région comme un conflit afghano-pakistanaï, ce qu'il n'a jamais cessé d'être en réalité. Il a démontré que les États-Unis travailleront dorénavant de concert avec les Nations Unies et accorderont plus d'attention à leurs partenaires au sein de l'OTAN, tant pour ce qui a trait à l'élaboration d'un nouveau concept stratégique que pour l'établissement d'objectifs concernant leur participation à l'OTAN/FIAS¹ ». Dans son témoignage devant le Congrès américain, Cordesman a ajouté ce qui suit :

Mise en œuvre correctement et jouissant de ressources suffisantes, cette nouvelle stratégie de l'administration Obama pourrait conduire à la victoire. Nos ennemis sont encore relativement faibles et ont largement recours à des mercenaires à temps partiel, en essayant de tirer parti du vide au chapitre du pouvoir laissé par les rares représentants de l'OTAN/FIAS sur place, ainsi que par des gouvernements afghan et pakistanaï hésitants et plus ou moins qualifiés [...] Les chances sont supérieures à la moyenne, mais on ne peut pas dire qu'elles soient bonnes [...] En plus, c'est notre guerre. Nos alliés et nos partenaires dans les pays où se déroule le conflit jouent un rôle important, mais ce sont nos actions et nos ressources qui décideront de la victoire ou de la défaite² .

Examen stratégique des États-Unis

Dans les derniers jours de son mandat, l'administration Bush avait entrepris un certain nombre d'examen de la stratégie américaine en Afghanistan. Le président Obama a commandé pour sa part un examen interorganismes d'une durée de 60 jours dès son entrée en fonction. Alors même que se déroulait cet examen, le président a annoncé la nomination du

¹ Anthony Cordesman, *The Obama Administration and US Strategy: The First Hundred Days*, Center for Strategic and International Studies, 12 avril 2009.

² Anthony Cordesman, « U.S. Strategy for Afghanistan: Achieving Peace and Stability in the Graveyard of Empires », déclaration devant le Sous-comité sur le Moyen-Orient et l'Asie méridionale du Comité des affaires étrangères de la Chambre, le 2 avril 2009.

diplomate de carrière Richard Holbrooke au poste d'envoyé spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan, en plus d'ordonner l'envoi de 17 000 soldats américains supplémentaires en Afghanistan.

Le rapport de l'examen stratégique de la politique américaine à l'endroit de l'Afghanistan et du Pakistan a été rendu public le 27 mars, quelques jours à peine avant le début de la Conférence internationale sur l'Afghanistan, à La Haye. Parmi les éléments clés de la stratégie, notons : la réaffirmation de l'objectif général des États-Unis, à savoir protéger son territoire en désorganisant, en démantelant et en écrasant Al-Qaïda dans ses derniers retranchements au Pakistan et en les empêchant, lui et ses alliés, de revenir en Afghanistan; la perception de l'Afghanistan et du Pakistan comme deux éléments d'un même problème³; une augmentation des ressources, dont une hausse importante des effectifs civils, et une importance accrue accordée à l'entraînement des forces de sécurité nationale afghanes. (Le président Obama a aussi répondu à une demande restée en suspens jusque-là en envoyant 4 000 nouveaux instructeurs américains en Afghanistan.) Le rapport d'examen stratégique, appelé Livre blanc, fait observer que, pour s'acquitter de leurs tâches en Afghanistan et au Pakistan, les États-Unis et leurs alliés vont devoir aborder les défis qui les attendent sous un angle différent, adopter une stratégie diplomatique d'une vaste portée afin de se gagner des appuis, se rapprocher de la population dans la région et au pays et comprendre la nécessité de faire intervenir tous les aspects de la puissance internationale – diplomatie, information, puissance militaire et mesures économiques. Il leur faudra aussi apporter des changements importants aux chapitres de la gestion de l'aide étrangère, de l'orientation de cette aide et des ressources qui y sont consacrées⁴. D'une façon générale, les alliés ont bien accueilli les résultats de cet examen, le ministre canadien des Affaires étrangères, Laurence Cannon, déclarant même : « Comme le gouvernement du Canada l'a constaté, les Canadiens constateront que de nombreux éléments du plan concordent avec la transformation de la mission canadienne au cours de la dernière année [...] »⁵.

Rencontres à Washington

Les membres du Comité spécial ont rencontré à Washington des diplomates canadiens qui suivent attentivement la politique américaine, ainsi que des hauts fonctionnaires américains s'intéressant aux questions stratégiques en matière de diplomatie, de développement et de défense relatives à l'Afghanistan et au Pakistan. Ils ont pris connaissance du point de vue de membres du Congrès et tâté le pouls d'observateurs bien informés de l'extérieur. En plus d'interroger leurs interlocuteurs sur les arguments avancés dans le Livre blanc, les membres du Comité ont profité de ces rencontres pour en apprendre davantage sur le processus d'examen même et sur les événements qui ont suivi la publication du rapport.

³ « What's New in the Strategy for Afghanistan and Pakistan », Service de presse de la Maison-Blanche, 27 mars 2009.

⁴ Voir le rapport intitulé *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on US Policy toward Afghanistan and Pakistan*, 27 mars 2009.

⁵ Déclaration du ministre Cannon au sujet de l'examen stratégique des États-Unis sur l'Afghanistan et le Pakistan, Communiqué n° 81 du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 27 mars 2009.

Les personnes rencontrées ont expliqué que la nouvelle administration avait ordonné l'examen stratégique parce qu'elle était convaincue que les efforts américains en Afghanistan étaient mal ciblés, en plus de souffrir d'un manque de ressources. L'envoi immédiat de 17 000 soldats visait à freiner l'élan des talibans, afin de pouvoir mener à bien par la suite les autres volets de la stratégie. Des fonctionnaires ont indiqué au Comité que, vu la situation sur le terrain, le fait que certains des principaux alliés des États-Unis prévoient mettre fin à leur mission en Afghanistan et aussi que la population américaine en a assez de la guerre, les États-Unis ont à peu près deux ans pour prouver que la nouvelle stratégie fonctionne vraiment et pour montrer des progrès sur le terrain. Au cours de l'examen, on a sollicité l'avis des alliés, notamment des Afghans et des Pakistanais, mais aussi du Canada et d'autres pays. Les membres du Comité se sont laissé dire, par exemple, que le National Security Council avait demandé de l'information sur le modèle d'intervention du Canada en Afghanistan.

Le défi que représente le Pakistan

S'il est une chose qui est clairement ressortie des rencontres faites par le Comité à Washington, c'est que les États-Unis reconnaissent maintenant l'importance capitale de la contribution du Pakistan pour le succès de la mission en Afghanistan, mais surtout pour rétablir la stabilité et assurer une paix durable dans toute la région. À propos de la situation de plus en plus inquiétante dans ce pays, un haut fonctionnaire a expliqué que, lorsque le rapport d'examen a été publié à la fin de mars, on se demandait à Washington ce que le Pakistan pouvait faire pour l'Afghanistan, mais que maintenant, c'est-à-dire au moment de la visite du Comité, à la fin avril, on se demandait plutôt ce qu'on pouvait pour le Pakistan. Si on parle maintenant de la vulnérabilité de l'arsenal nucléaire du Pakistan, c'est peut-être tout simplement en raison de l'attention accrue que l'on porte à cette question dans les médias, puisque cette nation musulmane clé, pourvue d'armements nucléaires, constitue un « pays stratégique tout à fait crucial », au dire d'un haut fonctionnaire. Ce même interlocuteur a ajouté que la situation en Afghanistan, bien que toujours très précaire, est plus facile à rationaliser que le problème pakistanais, puisqu'on sait ce qu'il faut faire dans ce pays et on pense avoir une stratégie réaliste, du moins aux yeux de cette personne, pour y parvenir, pourvu que l'on puisse y consacrer les ressources nécessaires. Un autre participant à l'examen a dit au Comité que le défi pourrait se résumer essentiellement à une question de renforcement des capacités militaires et non militaires de part et d'autre de la frontière afghano-pakistanaise.

Une combinaison de facteurs historiques et autres fait que le Pakistan est non seulement le plus important, mais aussi le plus difficile partenaire des États-Unis dans la lutte contre Al-Qaïda. Certaines personnes interrogées par le Comité sont d'avis que le problème, à la base, est que les institutions politiques et militaires au Pakistan n'ont pas encore compris que les talibans et autres extrémistes représentent une bien plus grande menace pour leur pays que l'Inde, leur ennemi juré. De nombreux pays musulmans ont atteint un point où ils ont compris la vraie nature du danger, mais le Pakistan n'est pas encore arrivé là, malgré certains événements graves qui sont survenus, comme l'assassinat de Benazir Bhutto et les attentats à Mumbai, en Inde, à l'automne 2008. Il n'y a malheureusement pas de solution « éclair » à ces

problèmes. La stratégie américaine consistera à accroître considérablement l'aide au Pakistan, à faire appel à lui continuellement et à tenter de lui créer de l'espace pour amener les autorités pakistanaises à changer leur approche. Des pays comme le Canada qui n'ont pas les mêmes antécédents historiques que les États-Unis dans la région peuvent se montrer utiles à bien des égards, mais, en fin de compte, il est nécessaire que tous les pays, dont l'Inde, qui est et doit demeurer un partenaire dans cette entreprise, montrent une volonté commune et durable de résoudre les problèmes dans la région.

Mise en œuvre de la stratégie

Un haut fonctionnaire américain a expliqué au Comité que maintenant que la nouvelle stratégie concernant l'Afghanistan et le Pakistan est établie, le plus dur reste à faire, c'est-à-dire la mettre en œuvre. Un point important à retenir est que cette stratégie se veut avant tout une feuille de route générale, et non un plan immuable, et une fois qu'on aura établi les points de repère appropriés et entrepris des évaluations permanentes de la situation, on pourra adapter les politiques en conséquence et augmenter ou réduire la quantité de ressources engagées.

Un élément clé de la nouvelle stratégie, sur lequel ont insisté les représentants de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), est l'augmentation considérable de l'aide civile dans des domaines comme l'agriculture. Les États-Unis ont cependant beaucoup de difficulté à recruter entre 400 et 500 civils désireux de mettre leurs talents à contribution dans cette région, tant et si bien qu'ils songent à consulter les listes des forces de réserve pour trouver des civils qualifiés qui seraient peut-être intéressés à s'enrôler pendant au moins un an dans le service civil dans la région⁶.

Le personnel civil et militaire supplémentaire envoyé par les États-Unis sera surtout concentré dans le sud et l'est de l'Afghanistan, où, selon les représentants de l'administration américaine rencontrés par le Comité, il travaillera en étroite collaboration avec les Canada et d'autres alliés. La veille de l'annonce de la stratégie américaine, David Mulroney, sous-ministre responsable du Groupe de travail sur l'Afghanistan, a tenu ces propos devant le Comité spécial :

[...] nous consacrons une bonne part de nos efforts diplomatiques à Washington, à Bruxelles, à Londres et ailleurs à accroître l'efficacité de notre partenariat avec les Américains. Les États-Unis ont accepté nos priorités. Ils ont accepté nos plans, qu'ils ont jugés solides, et sont prêts à contribuer à leur mise en œuvre.

Nous répartirons le travail par secteur géographique, et les Américains nous feront part sous peu de leur décision. Ils seront dans les secteurs de la promesse de Kandahar où nous n'avons pu être présents et où les talibans ont

⁶ Un article sur le sujet est paru dans le *Washington Post* le jour même où le Comité tenait ses rencontres à Washington. Voir Karen DeYoung, « Reservists Might be Used in Afghanistan to Fill Civilian Jobs », *Washington Post*, 23 avril 2009.

fait un retour après que nous ayons été forcés de battre en retraite. Le Canada pourra donc se concentrer sur les grands centres plus peuplés, soit la ville de Kandahar et ses alentours, précisément là où nous voulons concrétiser nos priorités [...]

L'équipe de reconstruction provinciale à Kandahar s'occupera des efforts de gouvernance en Afghanistan. Les Américains nous l'ont dit, et les choses ne changeront pas. Cela dit, nous nous associerons aux Américains dans le secteur de la sécurité, et nous aurons un associé fort compétent pour nous aider à lutter contre la sédition⁷.

Décisions des alliés

Les fonctionnaires américains à qui les membres du Comité ont fait observer que les Pays-Bas et le Canada allaient retirer leurs troupes d'Afghanistan en 2010 et 2011 respectivement ont eu des réactions qui, sans être contradictoires, variaient quelque peu. L'un d'eux a dit que les États-Unis allaient encourager les nations qui doivent mettre un terme à leur mission de combat à trouver des moyens créatifs de contribuer aux efforts de la communauté internationale, en accentuant par exemple leur implication dans des domaines comme la formation. Un autre, considérant la situation sous un angle plus large, a dit que, même si on avait songé à demander aux alliés de revenir sur leur décision de mettre fin à leur engagement militaire en Afghanistan, on avait résolu de se concentrer plutôt sur la mise en œuvre de la nouvelle stratégie, et si celle-ci devait rapporter des dividendes sur le terrain, alors les alliés pourraient décider ce qu'il convient de faire dans les circonstances.

⁷ Comité spécial de la Chambre des communes sur la mission canadienne en Afghanistan, *Témoignages*, 26 mars 2009.

APPENDICE A

LISTE DES PERSONNES AYANT RENCONTRÉ LE COMITÉ (le 23 avril 2009)

Organisations et particuliers

Ambassade canadienne

Col. Craig Hilton, attaché militaire des Forces canadiennes et attaché adjoint de Défense

Bruce Levy, conseiller du ministre (politique)

Rebecca Netley, première secrétaire (politique)

Kevin Adams, premier secrétaire (Défense)

Pasquale Salvaggio, deuxième secrétaire (Affaires provinciales, territoriales et parlementaires)

Agence américaine pour le développement international (USAID)

Alonzo Fulgham, administrateur par intérim

James A. Bever, directeur, Groupe de travail Afghanistan-Pakistan

Chambre des représentants des États-Unis

John Tanner, membre du Congrès

Brookings Institution

Bruce Riedel, agrégé supérieur de recherche, Politique étrangère, Saban Center for Middle East Policy, Brookings Institute

The New America Foundation

Peter Bergen, journaliste, agrégé supérieur de recherche Schwartz, New America Foundation

Département d'État

Henry S. Ensher, directeur, Bureau des affaires afghanes, Bureau des affaires de l'Asie du Sud et du Centre Asie

Tom Reott, directeur adjoint, Bureau des affaires afghanes, Bureau des affaires de l'Asie du Sud et du Centre Asie

Département de la Défense

Michèle Flournoy, Sous-secrétaire à la Défense pour la politique

Christine Wormuth, secrétaire générale adjointe principale de la Défense, Homeland Defense and Americas' Security Affairs

David Sedney, secrétaire général adjoint de la Défense, Centre Asie

Russell Crandall, directeur principal, Initiatives de l'hémisphère occidental

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances n^{os} 2, 3, 5, 6 et 8](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Rick Casson, député