



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

**LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA  
MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN :  
RAPPORT PRÉLIMINAIRE**

**Rapport du Comité permanent  
des affaires étrangères et du développement  
international**

**Le président  
Kevin Sorenson, député**

**JANVIER 2008**

**39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> 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

**LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA  
MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN :  
RAPPORT PRÉLIMINAIRE**

**Rapport du Comité permanent  
des affaires étrangères et du développement  
international**

**Le président  
Kevin Sorenson, député**

**JANVIER 2008**

**39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**



# COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

## PRÉSIDENT

Kevin Sorenson

## VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Bryon Wilfert

Vivian Barbot

## MEMBRES

L'hon. Raymond Chan

Peter Goldring

Denis Lebel

Deepak Obhrai

Caroline St-Hilaire

Paul Dewar

Wajid Khan

L'hon. Keith Martin

Bernard Patry

## AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Bill Casey

Francine Lalonde

L'hon. Ujjal Dosanjh

Alexa McDonough

## 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

## **TROISIÈME 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 politique internationale du Canada en Afghanistan et a convenu de faire rapport de ce qui suit :





# TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION .....	1
L'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan et le rôle de l'ACDI .....	4
Appui du Canada à l'instauration d'une paix durable en Afghanistan .....	9
PERSPECTIVE D'AVENIR .....	15
NOTES EN FIN DE TEXTE .....	18
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS (39-1) .....	21
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS (39-2) .....	25
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES .....	27
PROCÈS-VERBAUX .....	29
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA .....	31
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS .....	33



# LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN : RAPPORT PRÉLIMINAIRE

JANVIER 2008

---

## INTRODUCTION

Il est aisé de critiquer la situation en Afghanistan. Il est bien plus difficile de formuler des recommandations sur ce qui *devrait* être fait en Afghanistan. Durant ma carrière, je n'ai jamais eu à affronter un plus grand défi de politique. Je ne suis pas sûr que nous possédions toutes les solutions. Mais je sais que le Canada a besoin d'urgence d'un débat plus éclairé sur la question. Il y a gros à perdre.

- Gordon Smith, directeur général, Centre for Global Studies,  
Université de Victoria, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ancien  
ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN<sup>1</sup>

Ce texte a été rédigé il y a neuf mois, mais la question de l'Afghanistan demeure toujours aussi épineuse pour la politique internationale du Canada et les enjeux, non seulement pour le Canada, mais aussi pour les autres pays donateurs et les organisations multilatérales—notamment l'OTAN et l'ONU—sont plus élevés que jamais. Il demeure par ailleurs nécessaire de tenir d'autres débats publics vraiment éclairés sur les possibilités d'action du Canada.

Les parlementaires sont déjà bien présents dans le débat. Outre les délibérations et les questions à la Chambre des communes, plusieurs comités ont consacré beaucoup de temps à la question de l'Afghanistan. Le Comité permanent de la défense nationale a déposé un rapport au Parlement sur la participation des Forces canadiennes au conflit en Afghanistan en juin 2007<sup>2</sup>. Pour notre part, nous abordons le rôle du Canada en Afghanistan d'un point de vue plus global. Nous nous intéressons aux divers volets de nos activités courantes et à venir, en insistant notamment sur les efforts diplomatiques, la reconstruction et le développement.

Ainsi, depuis octobre 2006, le Comité a tenu 18 audiences publiques sur la situation en Afghanistan durant lesquelles il a entendu bien au-delà de 40 témoins, dont l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada et les ministres actuels et précédents des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Défense nationale. La plupart de ces audiences, notamment celle où nous avons entendu M. Smith, ont eu lieu durant la première session de la trente-neuvième législature. Le Comité a par ailleurs rencontré un grand spécialiste de l'Afghanistan, M. Barnett Rubin, directeur d'études et maître de recherches au Centre sur la coopération internationale de l'Université de New York, une

première fois à New York le 7 février 2007 dans le contexte de son étude de la promotion du développement démocratique à l'échelle internationale<sup>3</sup>, puis une seconde fois à Ottawa le 29 mars 2007.

Après que le Comité a été reconstitué en novembre 2007, il a adopté la motion suivante le 20 novembre :

Que le Comité entreprenne une étude sur la mission canadienne en Afghanistan, que cette étude débute par l'adoption de tous les témoignages qui ont été entendus sur cette question lors de la précédente session parlementaire afin que ces témoignages soient réputés avoir été entendus au cours de la présente session parlementaire et que, conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité invite à comparaître, dans les plus brefs délais, les représentants du gouvernement concernés, des intervenants d'organisations non gouvernementales, ainsi que des experts, afin de compléter cette étude, **en s'assurant d'évaluer de façon plus particulière, entre autres aspects, la participation de l'ACDI en Afghanistan et en s'assurant d'examiner les pistes de solutions possibles pour l'établissement d'une paix durable en Afghanistan** et ce, en vue de faire des recommandations sur le rôle du Canada en Afghanistan après la fin de la présente mission, et de faire un rapport préliminaire à la Chambre des communes au plus tard le 14 décembre 2007<sup>4</sup>.

L'étude des choix qui s'offrent au Canada en Afghanistan est d'une telle portée et d'une telle complexité que le Comité tient à préciser le caractère préliminaire du présent rapport, qui n'est qu'un prélude à une étude exhaustive des questions que nous entendons fouiller en 2008 après la publication du rapport du Groupe consultatif indépendant du premier ministre sur la mission du Canada en Afghanistan prévue pour la fin de janvier 2008. Nous tenons cependant à attirer l'attention dès maintenant sur certaines questions importantes avant même la publication de ce document—notamment en ce qui concerne la nature et l'efficacité de l'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan, le rôle de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) à cet égard, et la meilleure manière pour le Canada de contribuer à l'instauration d'une paix durable en Afghanistan. Ces questions font l'objet des deux grandes sections suivantes du rapport.

L'Afghanistan est devenu *la* priorité de la politique internationale du Canada et c'est aussi la question sur laquelle est le plus mise à l'épreuve l'approche pangouvernementale censée coordonner les activités des principaux ministères et organismes publics concernés : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'ACDI et le ministère de la Défense nationale (MDN). Les spécialistes ne s'entendent pas sur les éléments qui constituent la marque ultime de la réussite en Afghanistan, mais, dans l'immédiat, les principales préoccupations du Comité se résument à deux questions :

1. Les ressources (courantes et prévues) que le Canada destine à l'Afghanistan sont-elles acheminées de façon optimale pour un maximum d'efficacité?

2. Que doit faire le Canada pour améliorer les conditions de vie de la population afghane et rendre possible l'instauration d'une paix durable dans le pays?

Il est impossible, dans un rapport relativement court, de rendre pleinement justice à la richesse et à la profondeur des témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant. Nous en donnerons quelques extraits, mais nous encourageons le gouvernement et le Groupe consultatif indépendant à consulter le compte-rendu in extenso des audiences qui se trouve sur le site du Comité<sup>5</sup>. Il faut par ailleurs garder en mémoire ce qui suit :

- La situation en Afghanistan et dans la région est en constante évolution. Certains témoins sont plus optimistes que d'autres quant aux bienfaits de l'intervention du Canada en Afghanistan et à l'avenir du pays à long terme. Certains peuvent aussi s'être ravisés depuis leur comparution et pourraient être rappelés par le Comité.
- Le Comité prévoit entendre d'autres témoins en 2008 et se rendre en Afghanistan pour se faire une idée aussi juste que possible de la situation sur le terrain avant de formuler ses recommandations finales.

Tous les membres du Comité sont bien conscients du fait que l'Afghanistan demeurera encore longtemps une question d'actualité pour la politique internationale du Canada et pour l'ensemble de la communauté internationale. Les informations sur l'Afghanistan reposent souvent sur des estimations divergentes<sup>6</sup>, souvent assorties de réserves ou contestées. Les avis sont partagés sur ce qu'il faut faire et dans quel ordre. Il n'existe pas de solution rapide et simple. Même les spécialistes de la question se montrent très prudents dans leurs bilans de la situation. Dans une allocution qu'il donnait le 31 mai 2007 devant le Centre for Strategic and International Studies à Washington, l'ancien ambassadeur des États-Unis en Afghanistan (de juillet 2005 à avril 2007) Ronald E. Neumann déclarait que, s'il se sentait fondamentalement optimiste quant à l'avenir de l'Afghanistan, il pensait que le chemin caillouteux qui y mène pouvait être difficile à déceler :

L'Afghanistan est un pays sur lequel plus on en sait, plus on est dérouté. C'est un pays où les indicateurs vont dans tous les sens si bien qu'il est facile de confirmer ses idées préconçues, mais en revanche plus difficile de poser un jugement équilibré. Enfin, c'est un pays qui vit de grands bouleversements<sup>7</sup>.

Cela dit, le Comité estime que le gouvernement du Canada doit s'efforcer de porter sur la situation en Afghanistan un regard le plus objectif possible qui lui permettra de réviser sa politique au gré des circonstances et de contribuer durablement au bien-être de la population afghane. C'est dans cet esprit que nous présentons les quelques réflexions préliminaires qui suivent.

## **L'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan et le rôle de l'ACDI**

Une des difficultés qui compliquent l'action du gouvernement afghan et des intervenants externes tient au fait que de nombreux problèmes sont liés, si bien que leur résolution exige un travail sur plusieurs fronts à la fois : interventions externes en tous genres, réforme de la gouvernance interne, instauration de l'État de droit et application des lois, lutte contre le trafic des stupéfiants, et ainsi de suite. On insiste souvent sur la nécessité d'établir un climat de sécurité pour que le développement puisse prendre place, mais aussi sur l'importance du développement, plus précisément de l'amélioration tangible des conditions de vie de la population, si l'on veut espérer atteindre les buts visés en matière de sécurité. Sécurité et développement sont donc liés. L'un servant l'autre, il importe donc que les interventions en matière de sécurité et de développement soient simultanées et qu'elles soient complémentaires. De fait, comme l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada Son Excellence Omar Samad l'a signalé au Comité : « l'Afghanistan n'est pas une question unidimensionnelle, ni une source de préoccupation isolée. On ne peut définir le problème en termes simplistes et accrocheurs, car il s'agit d'une question d'importance stratégique grave et complexe<sup>8</sup>. »

Le Canada, qui abrite l'une des plus importantes diasporas afghanes dans le monde, figure aussi parmi les cinq premiers donateurs de l'Afghanistan et comptera bientôt parmi les quatre premiers, selon l'ambassadeur Samad. Pour sa part, l'Afghanistan représente le plus important engagement du Canada en matière d'aide bilatérale. Le Canada a promis de lui accorder 1,2 milliard de dollars canadiens au total à ce chapitre d'ici 2011, c'est-à-dire d'ici l'expiration de la période de cinq ans de la Stratégie nationale provisoire de développement de l'Afghanistan<sup>9</sup>. Le président de l'ACDI Robert Greenhill a dit au Comité le 27 novembre 2007 que « l'Agence versera plus de 250 millions de dollars en subventions et en contributions en Afghanistan au cours de l'exercice 2007-2008<sup>10</sup> » et que l'ACDI allait augmenter ses effectifs à Kaboul et à Kandahar pour gérer ces décaissements. « Notre présence sur le terrain a plus que doublé au cours des deux dernières années : notre personnel comptera 35 professionnels à l'œuvre en Afghanistan d'ici avril 2008, comparativement à seulement dix en 2006 [...] Globalement, avec la création du Groupe de travail sur l'Afghanistan, nos effectifs pour ce programme sont passés d'un peu plus de 20 employés à plein temps à près de 80<sup>11</sup>. » Quand il a comparu devant le Comité, M. Greenhill a précisé que l'ACDI avait actuellement « environ 22 » employés en Afghanistan, dont « neuf à Kandahar qui supervisent les projets<sup>12</sup> ».

Le Comité ne peut pas, dans un rapport préliminaire, aborder toutes les questions qui méritent qu'on s'y intéresse. Il se contentera donc d'attirer l'attention sur certaines préoccupations fondamentales. Nous sommes d'accord avec Gordon Smith quand il dit : « La lutte contre la pauvreté doit, de toute nécessité, devenir le fer de lance de la stratégie de sécurité en Afghanistan. Pourtant, le pays reçoit globalement bien moins d'argent des donateurs internationaux que la plupart des autres pays après un conflit<sup>13</sup>. » Nous voyons là une occasion pour le Canada de faire preuve d'initiative et d'innovation, à partir des réalisations courantes. M. Smith a dit au Comité qu'il était « impressionné par la façon dont l'ACDI essaie de changer sa façon de faire de manière radicale pour qu'elle puisse opérer

dans le monde réel de l'Afghanistan<sup>14</sup> ». Durant la même audience, M. Rubin a abondé dans le même sens : « [...] l'Afghanistan a besoin de plus d'assistance au développement et d'une assistance plus efficace. Le Canada est l'un des meilleurs donateurs quant à la façon dont il apporte cette assistance<sup>15</sup>. »

Presque tous les témoins, dont Christopher Alexander, représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan et ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan, sont unanimes à dire que l'aide internationale à la reconstruction et au développement est insuffisante. D'autres facteurs viennent exacerber le problème. Scott Gilmore du Peace Dividend Trust qui exécute plusieurs projets en Afghanistan a fait remarquer « qu'une très faible proportion seulement de l'argent provenant de la communauté internationale pour l'Afghanistan est dépensée en Afghanistan. Les dépenses opérationnelles des donateurs et des organismes internationaux pourraient servir à stimuler la reprise économique si elles privilégiaient l'achat de produits locaux et le recrutement de personnel afghan, mais cette occasion est à toute fin pratique ratée<sup>16</sup>. » Seema Patel du Centre for Strategic and International Studies a affirmé que les programmes d'aide « tardent à améliorer la vie des populations » et que « les progrès de l'économie n'ont pas jusqu'ici profité aux citoyens<sup>17</sup> ». Elle a ajouté :

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 œuvre. En effet, la manière de le mettre en œuvre 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 locale<sup>18</sup>.

Selon Barnett Rubin : « 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<sup>19</sup>. » De façon plus générale, Sara Chayes de la coopérative Arghand de Kandahar a fait valoir combien les faiblesses de la gouvernance, combinées à la corruption, jusqu'aux niveaux provincial et local, compromettent l'ensemble des activités d'aide au développement : « [...] j'ajouterais au sujet de la corruption que, quel que soit le montant de l'aide au développement accordé, il y aura des intermédiaires corrompus qui se serviront [...]. Si vous consacrez un montant faramineux à l'aide au développement et que cet argent se retrouve dans les mains de personnes corrompues, vous allez simplement consolider un gouvernement qui fait souffrir la population<sup>20</sup>. »

Parallèlement, la plupart des témoins ont signalé le rôle que joue le Canada, l'un des pays les plus généreux envers l'Afghanistan, et plusieurs ont loué l'ACDI pour les résultats qu'elle obtient. Par exemple, Linda Jones de l'organisation Mennonite Economic Development Associates of Canada (MEDA), laquelle est active en Afghanistan depuis trois ans, a dit au Comité que, durant cette période, MEDA avait « constaté l'incidence

extraordinaire de l'apport du Canada en termes de développement et de reconstruction de la nation [...] les dollars canadiens peuvent être utilisés efficacement pour construire des ponts entre les Canadiens et les Afghans : particuliers, groupes, institutions, entreprises et autres agences<sup>21</sup>. » Scott Gilmore fait un bilan approbateur de l'aide du Canada, affirmant au Comité que « les investissements canadiens produisent un effet tangible, direct et positif dans la vie des Afghans. Que ce soit par le microcrédit, les soins de santé, la justice ou le développement du secteur privé, l'argent de l'ACDI et des organismes canadiens a un effet impressionnant en Afghanistan [...]. Les activités de l'ACDI en Afghanistan constituent une autre réussite [...]. Malheureusement, ces réussites passent inaperçues, éclipsées qu'elles sont par les controverses politiques<sup>22</sup>. »

Le contexte opérationnel présentant les difficultés que l'on sait, le Comité a bien sûr été saisi de plusieurs problèmes. Après avoir signalé « que peut-être six ou sept des 25 ministères du gouvernement étaient efficaces », Christopher Alexander a dit qu'il « nous faut plus d'ONG qui ont ce qu'il faut pour appliquer des programmes nationaux. Or, c'est dans les programmes nationaux que, depuis des années, le Canada exerce un leadership<sup>23</sup> ». Il a aussi insisté sur l'importance de développer l'entreprise privée afghane et de se fournir localement. John Watson, à l'époque président et chef de la direction de CARE Canada, une organisation depuis longtemps active en Afghanistan, admet que le Programme de solidarité nationale donne d'excellents résultats, mais il déplore le manque de volonté d'investir dans les entreprises locales dans les secteurs à risque élevé et une mentalité groupale qui ne se préoccupe pas suffisamment des impacts sur la population locale. Comme il l'a dit au Comité :

Je n'ai jamais vu une telle densité égocentrique de pensée groupale, pour ainsi dire. Je pense que cela a donné lieu à un programme d'assistance déséquilibrée, centré sur les programmes nationaux [...]. Je ne pense pas que ce soit équilibré, parce que trop de poids est mis sur les programmes offerts par le biais du gouvernement afghan. À mon avis, si le gouvernement canadien offre un programme national, il devrait aussi, en même temps, avoir un programme à la base, qui finance les ONG canadiennes ou afghanes, afin qu'un comité comme le vôtre puisse obtenir une rétroaction sur ce que réalisent à la base ces programmes hiérarchiques<sup>24</sup>.

Pierre Beaudet de l'Université d'Ottawa trouve qu'on rend mal compte des résultats des opérations ponctuelles financées par l'ACDI dans le contexte du Programme de solidarité nationale « qui est censé aider à reconstruire les villages et les petites communautés ». Comme il l'a dit au Comité, « [j]e 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 ». Il a ajouté : « J'aimerais que l'ACDI fasse preuve de transparence et nous donne l'information, car cette information existe<sup>25</sup>. » Lina Holguin d'Oxfam-Québec, qui travaille en Afghanistan depuis le début des années 1990, a dit que les opérations ponctuelles des équipes provinciales de reconstruction font généralement trop peu appel à la participation des populations locales et que leur produit est en conséquence souvent mal adapté ou inutilisé<sup>26</sup>.



Pour sa part, l'ACDI, chargée d'administrer les 1,2 milliard de dollars d'engagements du Canada dans les activités de reconstruction et de développement en Afghanistan sur la période 2001-2011, affirme qu'elle s'efforce davantage de rejoindre les Afghans ordinaires. Comme l'a dit au Comité la ministre de la Coopération internationale Josée Verner en mars 2007 :

Maintenant, du côté de Kandahar [...]. Nous anticipons dépenser plus de 30 millions de dollars durant l'exercice financier en cours. Cela veut dire cinq fois plus qu'en 2005-2006. L'une de nos grandes priorités a été de répondre aux besoins de base de la population de Kandahar [...] les membres du personnel de l'ACDI qui sont à l'EPR (l'équipe provinciale de reconstruction) font rapport aux supérieurs à l'ACDI. J'ai eu l'occasion de leur parler à plusieurs reprises, soit au téléphone ou lorsqu'ils sont rentrés au pays. Les résultats nous viennent d'eux, du gouvernement afghan qui nous fournit des chiffres concernant les résultats qu'ils atteignent, des organisation des Nations Unies, par exemple, qui nous donnent des résultats sur ce qu'ils accomplissent en Afghanistan et de nos partenaires tels que Droits et Démocratie, qui font des vérifications très serrées des résultats qu'ils obtiennent en Afghanistan<sup>27</sup>.

De toute évidence, les avis sont partagés sur ce que l'ACDI peut accomplir. Le point de vue le plus critique, et de loin, entendu par le Comité est celui de Norine MacDonald du Conseil de Senlis qui affirme que, « [e]n ne fournissant pas d'aide au développement à Kandahar, le Canada hypothèque le succès de ses victoires militaires ». Elle recommande au gouvernement de « modifier radicalement la politique du Canada en matière d'aide au développement et de lutte antidrogue » et demande aussi « que l'ACDI ne soit plus responsable du développement en Afghanistan, qu'un envoyé spécial soit affecté en Afghanistan pour coordonner la politique en matière d'aide au développement et de lutte antidrogue, et que celui-ci soit doté d'un budget équivalant à celui des militaires ». Pour elle, « [n]ous devons immédiatement refondre notre stratégie à l'égard de l'Afghanistan<sup>28</sup> ». Le Conseil est allé jusqu'à recommander récemment la création d'un ACDI/ DFID de combat dans le cadre duquel les militaires canadiens et britanniques collaboreraient à la prestation de l'aide internationale dans les zones dévastées du sud de l'Afghanistan et que les budgets des organismes d'aide destinés aux zones de guerre soient administrés par les militaires<sup>29</sup>.

D'après les témoignages entendus par le Comité, la proposition du Conseil de Senlis suscite peu d'appuis; elle serait plutôt décriée<sup>30</sup>. Même les détracteurs de l'aide internationale comme Sarah Chayes de la coopérative Arghand de Kandahar soutiennent que la meilleure façon d'améliorer les activités de l'ACDI, c'est de persévérer. Comme elle l'a dit au Comité par vidéoconférence en provenance de Kandahar :

Je pense notamment qu'il faut rationaliser les procédures de l'ACDI qui est beaucoup trop bureaucratique [...]. Le fait est que l'ACDI se trouve en Afghanistan depuis un an et demi à deux ans et y a acquis une certaine expérience. Autrement dit, bien des programmes nécessitent beaucoup trop d'élaboration et ne viennent que commencer à être mis en œuvre. Si vous deviez y mettre fin pour élaborer une toute nouvelle structure, je vous prie de me croire que la bureaucratie s'en trouverait de beaucoup alourdie. Je conseillerais encore une fois au Comité de contourner certaines exigences des plus rigoureuses en matière d'approvisionnement et de songer à des façons d'assouplir les règles régissant notre agence de développement pour lui permettre de réagir plus

rapidement, non seulement en Afghanistan, mais également face aux autres crises avec lesquelles seront aux prises le Canada et les autres pays occidentaux. À mon avis, ne pas recourir actuellement à l'ACDI constituerait un vrai gaspillage de notre investissement déjà consenti<sup>31</sup>.

En réponse au dernier rapport du Conseil de Senlis, Nipa Banerjee, responsable du programme d'aide du Canada à Kaboul de 2003 à 2006, et maintenant rattachée à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, a dit ce qui suit :

Il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de solution miracle en Afghanistan. Dans un pays ravagé par des décennies de guerre qui dispose de peu de main-d'oeuvre qualifiée, même les plus grands efforts de reconstruction et de développement ne donneront pas de résultats immédiats, surtout dans les régions rurales éloignées. Il faudra des générations pour accomplir les progrès escomptés. Créer des attentes irréalistes chez le peuple afghan et dans les pays donateurs est bien la dernière chose à faire pour apaiser les tensions en cette période critique.

Une transformation sociale, économique et politique durable qui laissera présager le développement à plus long terme ne s'obtiendra que par l'entremise des institutions de l'État afghan et avec l'appui de la société civile afghane. Il faut renforcer les institutions qui mèneront le processus de transformation. Un soutien international constant est essentiel à ce processus de renforcement. Le détournement des ressources et de l'attention des organismes de développement vers des objectifs à court terme ne contribuera en rien à l'instauration d'une paix durable<sup>32</sup>.

De manière générale, la plupart des témoins souhaitent que le Canada mette davantage l'accent sur les volets développement et consolidation de la paix de son action dans le contexte d'une approche véritablement pangouvernementale. À cet égard, les sept représentants de l'Afghanistan Reference Group—un réseau d'ONG canadiennes actives en Afghanistan—qui ont comparu devant le Comité le 29 novembre 2007<sup>33</sup>, ont formulé plusieurs propositions, notamment les suivantes :

- pour que la sécurité à long terme repose sur le développement et la paix, voir à ce que les opérations militaires en Afghanistan, y compris celles de l'EPR, fassent le moins possible de victimes dans la population civile, protègent les Afghans ordinaires et ne mettent pas en danger les travailleurs humanitaires (comme ils l'ont été de plus en plus en 2007);
- multiplier les efforts diplomatiques et chercher davantage à ouvrir l'Afghanistan aux opérations humanitaires;
- en matière d'aide, privilégier les démarches qui correspondent véritablement aux besoins et priorités des populations locales, qui favorisent un partenariat avec les ONG à partir de la base, qui prévoient la consultation des populations locales et qui contribuent à bâtir les capacités locales en matière de développement, de gouvernance et de consolidation de la paix;

- mobiliser tous les secteurs de la société civile afghane—notamment les femmes et les jeunes (près de 70 p. 100 de la population a moins de 25 ans)—ainsi que la diaspora afghane dans le développement de l’Afghanistan;
- voir aux intérêts des très pauvres en ce qui concerne la création d’emplois, du développement des ressources, des activités économiques de remplacement et des initiatives locales de manière à combler l’écart entre les zones rurales et les zones urbaines<sup>34</sup>.

Presque tous les témoins ont insisté sur l’importance de maintenir l’aide au développement à l’Afghanistan au niveau requis aussi longtemps qu’il le faudra pour répondre aux besoins. Par exemple, Nigel Fisher d’UNICEF Canada a fait valoir que « [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 [...] Une augmentation de l’aide au développement non militaire à l’Afghanistan est absolument essentielle<sup>35</sup> ». Cependant, abstraction faite de l’annonce par le Canada et les États-Unis en 2007 d’une aide au développement supplémentaire, Marc-André Boivin a déclaré que, « 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 internationale<sup>36</sup> ».

Le Comité espère qu’il se trompe et que la communauté internationale va augmenter et non réduire son aide à l’Afghanistan. Le Canada en particulier doit prévoir une aide au développement de longue durée, faute de quoi nous risquons de compromettre non seulement les investissements considérables que nous avons consentis jusqu’à maintenant et les engagements pris aux termes du Pacte pour l’Afghanistan<sup>37</sup>, mais, plus important encore, les chances de la population afghane d’accéder à une vie meilleure.

### **Appui du Canada à l’instauration d’une paix durable en Afghanistan**

Depuis 2001, l’objectif de l’intervention de la communauté internationale en Afghanistan consiste à aider ce pays, par des moyens militaires et non militaires, à tourner enfin la page sur quelque trente ans de conflits et à établir une paix et une prospérité durables.

L’Afghanistan a fait de réels progrès vers la réalisation de cet objectif : adoption d’une constitution, tenue d’élections et mise en œuvre d’autres éléments de l’Accord de Bonn de 2001 et d’accords subséquents sur l’Afghanistan. D’ailleurs, quand il a comparu devant lui le 29 novembre 2007, le Canadien d’origine afghane Mirwais Nahzat, d’Entraide universitaire mondiale du Canada a dit d’entrée de jeu au Comité que l’Afghanistan avait fait des progrès remarquables sur les plans politique, social et économique depuis la chute des talibans en 2001<sup>38</sup>.

On s'entend par ailleurs pour dire que l'Accord de Bonn représentait le début seulement d'un engagement de longue durée de la communauté internationale en Afghanistan qui évolue et doit continuer d'évoluer. Graeme MacQueen a fait une mise en garde affirmant que, « une fois que nous aurons tous convenu que notre objectif suprême, notre grande priorité, est le bien-être des Afghans et de l'Afghanistan, nous devons reconnaître qu'il nous sera impossible d'y parvenir tant que nous n'aurons pas cerné et résolu les conflits qui sont à la racine du problème<sup>39</sup> ». De plus, la résurgence d'une insurrection fomentée par les talibans dans le sud et l'est du pays entrave les progrès et menace de compromettre ce qui a déjà été réalisé. Comme l'a dit le secrétaire général des Nations Unies aux États membres en septembre 2007 :

La transition en Afghanistan se trouvant soumise à des pressions croissantes sous l'effet de l'insurrection, de la faiblesse de la gouvernance et de l'économie de la drogue, le gouvernement afghan, avec l'appui de la communauté internationale, devra faire preuve de volonté politique en prenant les mesures audacieuses nécessaires pour retrouver l'initiative dans chacun de ces domaines et regagner la confiance de la population par des moyens tangibles. En l'absence d'un effort plus résolu de sa part, d'une cohésion accrue de l'action des donateurs—en particulier d'une meilleure coordination entre les éléments militaires et civils de la présence internationale en Afghanistan—et d'un ferme engagement des pays voisins, nombre des acquis de la période qui a suivi la conférence de Bonn dans le domaine de la sécurité, du renforcement des institutions et du développement risquent de piétiner, voire de s'inverser<sup>40</sup>.

Pour réussir, il faudra de toute évidence une aide militaire et une assistance au développement considérables, mais la coordination de l'aide et l'intensification du dialogue entre la communauté internationale, les puissances régionales et le gouvernement de l'Afghanistan en particulier exigeront un redoublement d'efforts sur le front diplomatique. Seema Patel, qui a passé près de sept semaines en Afghanistan à l'automne de 2006 pour diriger la réalisation d'un sondage sur l'attitude des Afghans sur diverses questions, a dit au Comité :

La stratégie de sécurisation et de développement est, selon moi, celle qui donne les meilleurs résultats. Je pense néanmoins que le Canada pourrait renforcer son action diplomatique [...]. Le Canada, dont les soldats se sont vu confier la région la plus difficile, et qui jouit du respect tant du Royaume-Uni, que des États-Unis et des pays européens, en raison notamment d'une politique bien pensée en matière de reconstruction post-conflit, pourrait et devrait intervenir plus vigoureusement au plan diplomatique. Il s'agit là d'un rôle essentiel qui lui convient particulièrement et nous souhaiterions le voir s'engager plus à fond dans cette voie<sup>41</sup>.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité s'entendent pour dire que le Canada et le reste de la communauté internationale doivent continuer d'aider l'Afghanistan à instaurer une paix durable. Gerald Ohlsen du Groupe des 78 l'a bien dit quand il a fait valoir que « les Canadiens ont des intérêts considérables, payés au prix fort, dans la paix et la stabilité futures de l'Afghanistan. Il nous faut collaborer avec les Afghans, avec nos alliés et avec la communauté internationale pour apporter la paix à la population afghane<sup>42</sup>. »

Si les témoins avaient des vues parfois divergentes sur les moyens d'atteindre cette paix, la plupart admettaient en revanche qu'une solution purement militaire était exclue et que la situation appelait une aide militaire et une aide non militaire complémentaires. La plupart convenaient par ailleurs que la réalisation d'une paix durable en Afghanistan exigerait une augmentation des ressources et une meilleure coordination de la part de la communauté internationale. Beaucoup ont par ailleurs souligné l'importance de renforcer parallèlement les processus de dialogue et de réconciliation en Afghanistan et de bien tenir compte aussi, dans toute action, du contexte régional. À cet égard, M. Ohlsen observe une lacune à l'égard de la promotion constructive et responsable d'un règlement politique en Afghanistan et pense que le Canada pourrait jouer un rôle utile en contribuant à établir un processus de paix complet<sup>43</sup>.

Comme on l'a vu, tout le monde convient que la mission internationale en Afghanistan a manqué de ressources dès le départ, *tant* sur le plan financier que sur le plan des effectifs militaires. À l'automne 2006, Roland Paris de l'Université d'Ottawa a dit au Comité que « [d]epuis le début, cette mission souffre du manque d'effectifs internationaux pour aider le gouvernement afghan à établir sa présence partout dans le pays. Nous en subissons les conséquences aujourd'hui, car nous pénétrons très en retard dans des régions qui ont été négligées au cours des cinq dernières années. Nous subissons donc les conséquences de décisions prises antérieurement quand on a décidé de doter cette opération de ressources insuffisantes. En fait, compte tenu de la taille du pays et de sa population, c'est la mission de stabilisation internationale qui manque le plus cruellement de ressources depuis la Deuxième Guerre mondiale<sup>44</sup> ».

L'aide internationale à l'Afghanistan comporte de multiples facettes, mais l'insurrection qui perdure tend à focaliser l'attention sur le volet sécurité de la mission. La sécurité demeure une considération prioritaire, mais les témoins étaient en général d'avis qu'il aurait fallu s'intéresser plus tôt aux questions de gouvernance et à l'instauration de l'État de droit—et, par voie de conséquence, à des sujets comme la corruption, l'économie de la drogue et les droits de la personne. Concrètement, si l'entraînement de l'Armée nationale afghane reste prioritaire, il aurait été important de s'intéresser plus tôt à l'entraînement de la Police nationale afghane; la communauté internationale doit intervenir pour remédier à cet état de choses le plus rapidement possible.

Les témoins étaient en général d'accord pour dire aussi que, dans la recherche de solutions aux multiples problèmes de l'Afghanistan, il ne faut pas négliger l'importance du contexte régional. L'ambassadeur afghan Omar Samad a d'ailleurs renforcé l'idée qu'il s'agit d'un contexte périlleux et en constante évolution lorsqu'il a comparu devant le Comité le 4 décembre. Beaucoup ont insisté en particulier sur le rôle crucial du Pakistan dans la résurgence des talibans. Dans une vidéoconférence en provenance de Kandahar où elle vit depuis cinq ans, l'ex-journaliste américaine Sarah Chayes a dit au Comité : « 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<sup>45</sup>. »

La plupart des témoins ne sont pas allés aussi loin, mais ils conviennent qu'il reste encore fort à faire au sujet du Pakistan et de ses rapports avec l'Afghanistan. Chris Alexander a dit au Comité au début de 2007 : « le Pakistan demeure le partenaire de l'Afghanistan avec lequel nous devons tous collaborer le plus possible pour régler certains des problèmes clés qui subsistent. L'élément de solution principal est la reconnaissance que les Talibans sont une menace à l'ordre établi, à l'ordre constitutionnel dans les deux pays. Je crois qu'on commence à s'en apercevoir au Pakistan même<sup>46</sup>. » Il a ajouté : « J'avoue que, pendant les quatre ou cinq premières années de la transition, aucun des acteurs n'a su reconnaître l'importance de cette question [...] ce n'est que maintenant que nous parvenons à la masse critique dans le dialogue qui est nécessaire avec le Pakistan sur ces enjeux<sup>47</sup>. »

Seema Patel admet qu'il faut certes s'intéresser au Pakistan, mais sans oublier pour autant les autres pays de la région qui ont joué un rôle clé dans le processus de Bonn initial. Pour elle, « [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 rester<sup>48</sup>. » Comme on l'a vu, elle estime aussi que le Canada doit jouer un rôle plus grand sur le plan diplomatique. Comme elle l'a expliqué :

La mission menée actuellement en Afghanistan est dominée par les États-Unis et il faudrait que leurs alliés qui, déjà, œuvrent au rétablissement du pays, multiplient les efforts afin de leur faire adopter des politiques à la fois mieux conçues et plus efficaces. J'ai pu m'entretenir avec des représentants des Pays-Bas, de la Norvège, de l'Allemagne, du Canada et du Royaume-Uni. Ces pays contribuent tous par leurs efforts à améliorer la situation. Tous ont accepté de collaborer dans la recherche d'une solution aux problèmes les plus ardues tels que le rôle du Pakistan et de l'Iran, les moyens de lutter contre le trafic des stupéfiants, la planification stratégique à court terme, une répartition géographiquement équitable des crédits à la reconstruction et un partage plus clair des responsabilités sur le plan international. Il conviendrait de réunir les représentants de ces divers pays afin qu'ensemble ils parviennent à exercer une influence collective tant sur le gouvernement des États-Unis que sur le gouvernement afghan<sup>49</sup>.

Pour ce qui est de l'instauration de la paix en Afghanistan, Graham MacQueen de l'Université McMaster est, comme d'autres, en faveur d'un processus de paix en bonne et due forme, mais pense qu'il serait probablement très malavisé de passer directement à une négociation entre les dirigeants des principaux groupes de belligérants, car cela risquerait d'encourager des ententes occultes non démocratiques. Il recommande plutôt un processus commençant par une phase de dialogue et de résolution de problèmes avant de passer à la négociation et à la réconciliation<sup>50</sup>.

La question de savoir si l'on doit négocier avec les talibans demeure controversée au Canada et ailleurs, mais la plupart des témoins qui se sont exprimés estiment que l'instauration de la paix en Afghanistan exigera des efforts politiques et militaires simultanés. L'ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN Gordon Smith a affirmé : « La clé, c'est la dimension politique, aussi bien au Pakistan qu'en Afghanistan. Je dis cela sachant très bien combien c'est

difficile<sup>51</sup>. » La plupart des témoins conviennent qu'il serait utile d'entamer des pourparlers avec certains éléments de l'insurrection. Ernie Regehr de Project Ploughshares a dit au Comité en novembre 2006 :

À mon sens, il ne serait pas judicieux de solliciter les chefs talibans et de renforcer davantage leur position en les mettant au centre des négociations. Je pense qu'il faut plutôt aller chercher des gens qui ont des doléances envers le gouvernement, qui sont désabusés et qui, à défaut d'autres refuges politiques, adoptent les talibans comme porte-parole pour exprimer leur dissidence. C'est vers ces chefs non talibans, qui ont des griefs à exprimer, qu'il faudrait se tourner dans un contexte de négociation<sup>52</sup>.

Gordon Smith partage cet avis : « Pour ce qui est des talibans et de savoir si on peut les diviser, c'est exactement ce que nous suggérons [...] Là encore, c'est assez controversé. Il y a des gens qui pensent qu'il est possible d'essayer d'exclure certains des éléments les plus extrêmes et d'entraîner des gens qui sont associés aux talibans dans le processus politique à Kaboul. Cela finirait, entre autres, par donner aux Pashtun davantage de pouvoirs dans la gouvernance générale du pays<sup>53</sup>. » Mais les Afghans ne sont pas tous en faveur d'une augmentation des pouvoirs conférés aux Pachtounes dans la gouvernance générale du pays, ce qui ne fait qu'ajouter malheureusement aux difficultés que présente la réconciliation nationale en Afghanistan.

Quant à l'idée de considérer les problèmes de l'Afghanistan dans une perspective plus régionale, on a remarqué quelques progrès intéressants, notamment dans les relations entre l'Afghanistan et le Pakistan. À la mi-octobre, cependant, le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan, Tom Koenigs, a fait savoir au Conseil de sécurité qu'il existe encore un « déficit de capacités au niveau de la coopération régionale qui doit être traité, d'abord et avant tout, au sein même du gouvernement afghan, par la création d'unités régionales d'appui dans les principaux ministères sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, qui a été renforcé ». Il a ajouté : « Pour la région, l'un des objectifs clés reste d'accentuer l'intérêt des voisins de l'Afghanistan dans leurs relations bilatérales en approfondissant et en étendant les approches multilatérales du maintien et de la stabilité dans le pays<sup>54</sup>. » Le Canada pourrait jouer un rôle utile sur ces deux plans.

Il y a des nations qui, en vue d'accroître la coopération régionale, préconisent la nomination d'un nouvel envoyé spécial de l'ONU en Afghanistan, d'un niveau supérieur. Au mois de septembre 2007, le ministre des Affaires étrangères du Canada, l'honorable Maxime Bernier, a expliqué qu'on a besoin « d'une personne de haut calibre pourvue d'un mandat clair pour montrer la voie en Afghanistan ». Il a poursuivi : « La mission de l'ONU est déjà sur place, tout comme le Canada, en vertu d'un mandat de l'ONU, mais nous croyons que l'ONU elle-même doit contribuer plus activement au processus de coordination<sup>55</sup>. »

Aux fins de la réconciliation nationale, le président afghan Hamid Karzaï a pris une mesure inusitée en septembre dernier, en invitant publiquement le guide suprême des talibans, le mollah Omar, à prendre part à des discussions. Les talibans ayant refusé toute

discussion à moins que le gouvernement ne se plie à certaines conditions préalables, telles que le retrait des forces militaires étrangères, ce qu'il a refusé de faire, la question n'est plus de savoir *si* des négociations seront proposées, mais dans quelles circonstances elles pourraient avoir lieu. Entre-temps, on aura besoin d'une assistance militaire soutenue pour établir les conditions favorables à un dialogue efficace. Comme Barnett Rubin l'a expliqué au Comité :

[...] les gens ne rendent par les armes lorsqu'ils croient qu'ils sont en train de gagner [...]. 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'Afghanistan<sup>56</sup>.

Gerald Ohlsen a souligné que les Nations Unies doivent jouer un rôle clé en vue de favoriser « un dialogue politique élargi, appuyé par les Nations Unies, qui engage tous les secteurs de la société et toutes les communautés d'intérêt [...] 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 internationale<sup>57</sup> ». Tom Koenigs a déclaré en septembre 2007 que les Nations Unies appuieraient certainement les pourparlers de paix puisqu'on ne peut venir à bout de l'insurrection par des moyens militaires uniquement et qu'on doit laisser la porte ouverte à des négociations<sup>58</sup>. Il reconnaît en même temps, comme Barnett Rubin et d'autres observateurs également, que des négociations générales ne sont pas sur le point de s'amorcer. À la mi-octobre, il a fourni ces explications supplémentaires au Conseil de sécurité :

Au cours des deux derniers mois, le Président et le Parlement ont, de manière croissante, exprimé leur volonté d'entreprendre des efforts de communication auprès des insurgés disposés à une réconciliation avec le gouvernement. Mais, pour qu'elle porte des fruits, la réconciliation nationale exige que l'on arrête une stratégie globale, définie par les paramètres énoncés par la Constitution afghane. L'on m'a dit que plusieurs commandants talibans craignant pour leur vie, incertains quant à la viabilité de leurs signes indiquant qu'un dialogue à plusieurs niveaux était nécessaire, notamment après la jirga de paix Afghanistan-Pakistan tenue au début d'août, ont exprimé le souhait de vivre en paix dans le cadre de la constitution actuelle. Les Talibans, en tant qu'organisation, demeurent, du moins en partie, déterminés à poursuivre leur campagne militaire. Il n'y a pour l'instant pas de perspective de négociations avec les hauts dirigeants talibans<sup>59</sup>.

Au cours des dernières années, le Canada a largement augmenté la quantité de ressources diplomatiques qu'il consacre à l'Afghanistan. Il a aussi chargé dernièrement le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de coordonner toutes les activités menées par le gouvernement canadien dans ce pays, c'est-à-dire la stratégie dite « des trois D » ou « pangouvernementale ». En avril 2007, l'ancien diplomate canadien Scott Gilmore a tenu ces propos devant le Comité :



L'influence relative du Canada à Kaboul est unique, et je me permets de le dire en tant qu'ancien diplomate [...] Contrairement à la plupart des autres missions postérieures à un conflit, le Canada est l'un des principaux intervenants à Kaboul. Cela s'explique en partie par l'importance de notre engagement, mais c'est aussi attribuable à l'efficacité de notre approche triple D et du leadership dont font preuve des personnes comme l'ancien ambassadeur du Canada, Chris Alexander, qui a maintenant quitté le service extérieur pour travailler pour les Nations Unies, le général Hillier et le général Andrew Leslie<sup>60</sup>.

En utilisant cette influence au meilleur escient possible, le Canada devrait déterminer comment il peut aider au renforcement des processus politiques en Afghanistan et dans toute la région, des éléments indispensables à l'établissement d'une paix durable. Le Comité sait bien que ces processus sont longs et compliqués et qu'ils ne sont certainement pas sans risque. Toutefois, comme Gerald Ohlsen l'a fait remarquer, il est important d'amorcer le dialogue maintenant et d'aborder ces questions à différents niveaux<sup>61</sup>. Des efforts supplémentaires s'imposent.

## **PERSPECTIVE D'AVENIR**

[...] je dois dire que le Canada est heureusement engagé aux niveaux les plus cruciaux et qu'il s'adapte bien à l'environnement dynamique. Les Canadiens, les entrepreneurs tout autant que les militaires, servent en effet une noble cause en Afghanistan et méritent tout le soutien que vous leur donnez.

Il suffit de réfléchir quelques instants aux conséquences de ce qu'un échec signifierait pour les Afghans, la région, les forces de l'oppression et ceux qui font partie de la famille des nations qui ont investi leur sang et leur argent. [...]

Quelle que soit la décision, je vous invite à réfléchir de façon stratégique et à effectuer une analyse générale de la situation en l'envisageant dans une vaste perspective.

- Son Excellence Omar Samad,  
ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada<sup>62</sup>

Tel que le Comité l'a souligné au début, le rôle futur du Canada en Afghanistan représentera un grand défi pour notre politique internationale au cours des mois et des années à venir. Les membres du groupe Manley ont pu se rendre compte de la complexité de la situation au cours de leur visite en Afghanistan à la fin de novembre 2007<sup>63</sup>. Nous attendons avec impatience leurs conclusions, mais nous ne pensons pas qu'ils vont pouvoir nous soumettre d'ici la fin de janvier 2008 des solutions définitives au problème. Les objectifs du Comité, par la publication du présent rapport, sont plutôt modestes, à savoir faire profiter le débat public en cours de ce que nous avons appris jusqu'à présent. Nous ne sommes pas encore en mesure de tirer des conclusions solides. Il faudra attendre pour cela l'étude plus complète et plus approfondie que nous avons l'intention d'effectuer en 2008.

Le Comité peut cependant faire quelques observations à la lumière des témoignages qu'il a reçus et des deux études importantes qu'il a effectuées et présentées

à la Chambre l'an dernier. D'abord et avant tout, même si les témoins interrogés avaient chacun leur petite idée sur la façon précise dont le Canada pourrait le mieux aider les Afghans, tous, sans exception, étaient d'avis que le Canada doit s'engager à long terme à aider les Afghans à établir une paix durable et à atteindre des objectifs de développement durable de nature à réduire la pauvreté.

Ravagé par des guerres et des conflits civils depuis des décennies, l'Afghanistan est un des États les plus fragiles au monde. Dans la dernière recommandation de son rapport de décembre 2006 intitulé *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, le Comité soutenait que « le Canada devrait souscrire officiellement à une stratégie pangouvernementale pour Haïti qui envisage une participation d'une durée d'au moins dix ans et qui précise que le financement à long terme—au-delà des affectations de cinq ans déjà annoncées en juillet 2006—sera disponible pour appuyer sans réserve cette stratégie<sup>64</sup> ». Au chapitre 9 de son rapport de juillet 2007, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, le Comité, ayant égard aux « cas difficiles » que représentent l'Afghanistan et Haïti—les deux premiers bénéficiaires de l'aide internationale canadienne respectivement, a fait la recommandation suivante :

Reconnaissant que les circonstances dans les États « fragiles » ou « en déroute » sont des plus difficiles et complexes pour des interventions en développement économique, le Canada devrait concentrer ses efforts dans les pays où il est capable de se distinguer en maintenant un niveau élevé d'aide à la consolidation de la démocratie et de la paix pendant de longues périodes<sup>65</sup>.

Cela ne veut pas dire qu'il faut se contenter de faire plus sous ce rapport uniquement. Dans les deux documents susmentionnés, le Comité a insisté sur la nécessité d'un apprentissage continu au profit de la planification stratégique, de la prise de décision et de la reddition de compte. Nous avons demandé une meilleure coordination des efforts à tous les niveaux, des initiatives multilatérales aux processus internes de notre propre gouvernement. Nous avons réclamé des évaluations spécifiques selon le contexte de meilleure qualité, plus régulières, plus transparentes et indépendantes, pour plus d'efficacité. Nous réitérons ces demandes.

Dans le cas particulier de l'Afghanistan, nous prenons acte également des nombreux témoins qui ont demandé qu'on insiste davantage sur les volets développement socio-économique, diplomatie, gouvernance et soutien de la paix d'une éventuelle solution politique afghane durable. La stratégie du Canada à l'égard de l'Afghanistan doit toujours viser à garantir le meilleur usage possible de nos ressources militaires et autres dans des circonstances difficiles et changeantes, surtout lorsque la vie de Canadiens est en jeu. Elle doit aussi tenir compte de l'avis des simples citoyens afghans et, ce qui est tout aussi important, du point de vue du Parlement et de la population canadienne.

Bon nombre des témoins que nous avons entendus ont soulevé des questions et des préoccupations importantes qui resteront pertinentes en 2008 et les années suivantes. Par exemple :

- Dans quelle mesure notre niveau d'aide actuel est-il suffisant, et le mode de prestation de cette aide est-il structuré correctement pour réussir à rehausser les conditions de vie du plus grand nombre d'Afghans, surtout les plus pauvres et les plus vulnérables, et à garantir leur sécurité? Quels changements faudrait-il envisager à notre politique?
- Que pourrait faire le Canada, avec ses partenaires afghans et internationaux, pour atteindre les objectifs de sécurité et de stabilisation nécessaires au développement durable d'une société et d'un État démocratiques afghans, permettre l'« afghanisation » de ce processus de développement et assurer le règlement définitif du conflit civil au point où les Afghans eux-mêmes puissent atteindre leurs propres objectifs nationaux par des moyens pacifiques et politiques?

Il s'agit en fait de se rappeler pourquoi le Canada est intervenu en Afghanistan et doit y demeurer, et de s'assurer que toutes nos interventions aident réellement, et de la meilleure façon qui soit dans les circonstances, les Afghans à se bâtir un meilleur avenir. C'est avec cette considération à long terme à l'esprit que le Comité poursuivra son étude des prochains choix stratégiques du Canada à l'égard de l'Afghanistan.

Nous concluons avec ces paroles émouvantes prononcées devant le Comité par un jeune Canadien, Mirwais Nahzat, qui a fui l'Afghanistan avec sa famille il y a près de 15 ans et qui est retourné visiter son pays natal en octobre 2007 afin, selon ses propres termes, « de constater par moi-même les graves difficultés et les changements importants qui surviennent dans la vie des simples citoyens afghans ». Il nous a lancé l'appel qui suit :

Il est en notre pouvoir de sauver l'Afghanistan et nous devons bien au peuple afghan et à la population canadienne de laisser un héritage significatif dans ce pays déchiré par la guerre. En tant que Canadien d'origine afghane, je vous prie de songer au triste sort, aux problèmes et aux rêves de la population afghane<sup>66</sup>.

## NOTES EN FIN DE TEXTE

---

- 1 Gordon Smith, «Foreword», *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, mars 2007, p. 3 [traduction], <http://www.cdfai.org/PDF/Canada%20in%20Afghanistan%20Is%20it%20Working.pdf>; voir aussi son témoignage : Comité des affaires étrangères et du développement international (FAAE), 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, réunion n<sup>o</sup> 47, 29 mars 2007.
- 2 Voir Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, *Les Forces canadiennes en Afghanistan*, rapport présenté à la Chambre des communes le 18 juin 2007, et la *Réponse du gouvernement*, présentée à la Chambre le 17 octobre 2007, [http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeelist.aspx?lang=2&parlises=391&jnt=0&selid=e24\\_&com=10470](http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeelist.aspx?lang=2&parlises=391&jnt=0&selid=e24_&com=10470).
- 3 Le cas de l'Afghanistan est abordé au chapitre neuf du rapport du Comité, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, présenté à la Chambre le 11 juillet 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&SourceId=213353&SwitchLanguage=1>; voir aussi la *Réponse du gouvernement*, présentée à la Chambre le 2 novembre 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&SourceId=216092&SwitchLanguage=1>.
- 4 FAAE, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, *Procès-verbal*, réunion n<sup>o</sup> 2, 20 Novembre 2007.
- 5 [http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeehome.aspx?lang=2&parlises=392&jnt=0&selid=e17\\_&com=13185](http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeehome.aspx?lang=2&parlises=392&jnt=0&selid=e17_&com=13185).
- 6 Cela s'applique même aux données démographiques de base. Par exemple, il n'y a pas eu de recensement officiel en Afghanistan depuis 1979, c'est-à-dire avant les dizaines d'années de guerre et les vastes mouvements de population qui se sont ensuivis. Dans les sources officielles et gouvernementales récentes, les estimations de la population de l'Afghanistan varient entre 20 et 32 millions d'habitants.
- 7 Ronald Neumann, *Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?*, allocution devant le Centre for Strategic and International Studies, Washington, 31 mai 2007, transcription par le Federal News Service, Washington, p. 2, [http://www.csis.org/media/isis/events/070531\\_csis\\_sftranscript.pdf](http://www.csis.org/media/isis/events/070531_csis_sftranscript.pdf) [traduction].
- 8 Déclaration devant le Comité de l'ambassadeur afghan au Canada, Omar Samad, FAAE, *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 6, p. 3.
- 9 Pour des renseignements détaillés (en anglais seulement), voir : <http://www.andis.gov.af/ands/I-ANDS/ands-documents.asp?page=883736&numbpar=css&lang=eng&cont=right&class=dari>.
- 10 Robert Greenhill, président de l'ACDI (au nom de la ministre Beverley Oda), Notes pour une allocution devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international à l'occasion de la présentation du Budget supplémentaire des dépenses 2007-2008, 27 novembre 2007, p. 1; voir aussi FAAE, *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 4, 27 novembre 2007.
- 11 *Ibid.* La ministre de la Coopération internationale Beverley Oda a donné plus de précisions sur le rôle actuel de l'ACDI lors de son témoignage devant le Comité le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n<sup>o</sup> 8. Le président de l'ACDI, Robert Greenhill, a remis au Comité le document de l'Agence intitulé « Examen du programme de l'Afghanistan : Version finale », Direction de l'Évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, mai 2007, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/ANN-6513594-P4G?OpenDocument>.
- 12 FAAE, *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 4, 27 novembre 2007, p. 13.
- 13 Smith, *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, p. 5.
- 14 FAAE, *Témoignages*, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, réunion n<sup>o</sup> 47, 29 mars 2007, p. 3.
- 15 *Ibid.*, p. 8.
- 16 FAAE, *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 51, 26 avril 2007, p. 12.
- 17 FAAE, *Témoignages*, réunion n<sup>o</sup> 54, 8 mai 2007, p. 3.
- 18 *Ibid.*

- 
- 19 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 16.
- 20 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 2.
- 21 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 9.
- 22 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 13.
- 23 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 42, 27 février 2007, p. 9.
- 24 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 31, 22 novembre 2006, p. 1 et suivantes.
- 25 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 48, 17 avril 2007, p. 10.
- 26 Lina Holguin, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 3.
- 27 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 46, 27 mars 2007, p. 2 et p. 8.
- 28 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 3.
- 29 Senlis Afghanistan, « Stumbling Into Chaos: Afghanistan on the Brink », Le Conseil de Senlis, Londres, novembre 2007, p. 8, [http://www.senliscouncil.net/modules/publications/Afghanistan\\_on\\_the\\_brink](http://www.senliscouncil.net/modules/publications/Afghanistan_on_the_brink). DFID : ministère du développement international (Royaume-Uni).
- 30 Voir aussi Gerry Barr et Kevin McCort, *Aid as a Combat Tool is a Very Bad Idea*, Embassy, 28 novembre 2007, p. 8. M. Barr est p.d.-g. du Conseil canadien pour la coopération internationale et Kevin McCort est directeur général par intérim de CARE Canada.
- 31 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 6.
- 32 Nipa Banerjee, « *What the Critics Don't Get About Afghanistan* », *The Ottawa Citizen*, 4 décembre 2007, p. A15 [traduction].
- 33 Il s'agit des personnes suivantes : Gerry Barr, Conseil canadien pour la coopération internationale; Emmanuel Ish, Vision mondiale Canada; Lina Holguin, Oxfam-Québec; Mirwais Nahzat, Entraide universitaire mondiale du Canada, Graham McQueen, Université McMaster; Gerry Olsen, Groupe des 78; Stefan Lehmeier, Coordonnateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix. Voir , FAAE *Témoignages*, réunion n° 5, 29 novembre 2007
- 34 Mirwais Nahzat, agent de programme, Entraide universitaire mondiale du Canada, mémoire au Comité, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 4.
- 35 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 48, 17 avril 2007, p. 4.
- 36 *Ibid.*, p. 11.
- 37 Le Pacte pour l'Afghanistan d'une durée de cinq ans conclu entre la communauté internationale et le gouvernement de l'Afghanistan a été signé à Londres le 1<sup>er</sup> février 2006. Le texte intégral (en anglais) de ce document se trouve à l'adresse <http://www.unama-afg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>.
- 38 Mirwais Nahzat, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1.
- 39 Graeme MacQueen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1.
- 40 Rapport du Secrétaire général, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », Nations Unies, 21 septembre 2007, A/62/345-S/2007/555, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/502/16/PDF/N0750216.pdf?OpenElement>.
- 41 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 54, 8 mai 2007, p. 4.
- 42 Gerald Ohlsen, mémoire au Comité, réunion no 5, 29 novembre 2007, p. 4.
- 43 *Ibid.*, p. 3.
- 44 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 11
- 45 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 1.
- 46 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 42, 27 février 2007, p. 6.

- 
- 47 *Ibid.*
- 48 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 54, 8 mai 2007, p. 10.
- 49 *Ibid.*
- 50 Graham MacQueen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 2.
- 51 FAAE, *Témoignages*, réunion no 47, 29 mars 2007, p. 3.
- 52 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 5.
- 53 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 5.
- 54 Conseil de sécurité de l'ONU, « La situation en Afghanistan », 5760<sup>e</sup> séance, 15 octobre 2007, **S/PV.5760** (provisoire).
- 55 Steven Edwards, « *Canada pushes for Afghanistan Envoy; Bernier to make case for UN role in War-torn Nation* », *Calgary Herald*, 29 septembre 2007 [traduction].
- 56 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 13-14.
- 57 Ohlsen, mémoire au Comité, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1; voir aussi FAAE, *Témoignages*, réunion n° 5, 29 novembre 2007.
- 58 Afghan Government and People Want Talks With Taliban, UN Envoy Says, UN News Centre, 21 septembre 2007, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23912&Cr=afghan&Cr1=#>.
- 59 Conseil de sécurité de l'ONU, La situation en Afghanistan, 5760<sup>e</sup> séance, 15 octobre 2007, **S/PV.5760** (provisoire).
- 60 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 13.
- 61 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 12-15.
- 62 Déclaration de l'ambassadeur Omar Samad devant le Comité, FAAE, *Témoignages*, réunion n° 6, p. 3. voir aussi FAAE, *Témoignages*, réunion n° 6, 9 décembre, p. 9.
- 63 Kelly Cryderman, « *Manley hopes to elevate Afghan dialogue* », *The Calgary Herald*, 29 novembre 2007, p. A11.
- 64 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, décembre 2006, recommandation 7, p. 28, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp2593086/faaerp04/faaerp04-f.pdf>.
- 65 Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international du développement démocratique*, juillet 2007, chapitre 9, recommandation 27, p. 184, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp3066139/faaerp08/faaerp08-f.pdf>.
- 66 Mirwais Nahzat, mémoire au Comité, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1 et 4; voir aussi FAAE, *Témoignages*, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 5-9.

## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS (39-1)

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Ministère de la Défense nationale</b>	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
<b>Mennonite Economic Development Associates of Canada</b>	2006/11/08	28
Linda M. Jones, directrice technique , Opérations internationales		
<b>Project Ploughshares</b>		28
Ernie Regehr, conseiller principal en politiques		
<b>Université de Calgary</b>		28
David Bercuson, directeur, Centre for Military and Strategic Studies		
<b>Université d'Ottawa</b>		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
<b>À titre personnel</b>		31
Najiba Ayoobi, gestionnaire, Radio Killid		
<b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</b>	2007/03/20	44
Leonard Edwards, sous-ministre		
Peter MacKay, ministre		44
David Mulroney, sous-ministre délégué		44
<b>À titre personnel</b>	2007/03/22	45
Walter Dorn, professeur et coprésident, Département des études de sécurité, Collège des Forces canadiennes		

<b>Organisations et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Université Queen's</b> Douglas Bland, titulaire, Chaire d'études en gestion de la défense, École des études politiques	2007/03/22	45
<b>Ministre de la Coopération internationale</b> Josée Verner, ministre	2007/03/27	46
<b>Center on International Cooperation</b> Barnett Rubin, directeur des études et agrégé supérieur de recherches, Université de New York		47
<b>Université de Victoria</b> Gordon Smith, directeur exécutif, Centre for Global Studies et professeur auxiliaire en sciences politiques		47
<b>Conférence des associations de la défense</b> Brian MacDonald, analyste principal de défense Alain Pellerin, directeur exécutif	2007/04/17	48 48
<b>Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix</b> Marc André Boivin, directeur-adjoint		48
<b>UNICEF Canada</b> Nigel Fisher, président et chef de la direction		48
<b>Université d'Ottawa</b> Pierre Beaudet, professeur, Programme de développement international et mondialisation, Faculté des sciences sociales		48
<b>Collège militaire royal du Canada</b> Houchang Hassan-Yari, professeur, Sciences politiques	2007/04/19	49
<b>À titre personnel</b> David Van Praagh, journaliste		49
<b>Ministère de la Défense nationale</b> 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



<b>Organisations et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Bonn International Center for Conversion (BICC)</b> Mark Sedra, associé de recherche	2007/04/26	51
<b>Peace Dividend Trust</b> Scott Gilmore, directeur exécutif		51
<b>Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)</b> Seema Patel, consultante en chef, Projet de reconstruction après-conflit	2007/05/08	54
Steven Ross, consultant au service de la recherche, Projet de reconstruction après-conflit		54
<b>Haut-commissariat de la République islamique du Pakistan</b> Musa Javed Chohan, haut-commissaire de la république islamique du pakistan	2007/05/10	55
Najm us Saqib, haut-commissaire adjoint		55
Saqlain Syedah, première secrétaire		55
<b>The Senlis Council</b> Norine MacDonald, présidente et chercheure en chef sur le terrain, Groupe de réflexion en politiques de sécurité et développement	2007/05/29	58
<b>À titre personnel</b> Sarah Chayes, fondatrice, Arghand (coopérative au Kandahar)		58



## ANNEXE B

### LISTE DES TÉMOINS (39-2)

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Afghanistan Reference Group</b>	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
<b>Ambassade de la République islamique de l'Afghanistan</b>	2007/12/04	6
Omar Samad, ambassadeur de la république islamique de l'afghanistan au canada		
<b>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</b>	2007/12/11	8
Maxime Bernier, ministre		
Yves Brodeur, sous-ministre adjoint, Groupe de travail sur l'Afghanistan		8
<b>Ministre de la Coopération internationale</b>		8
Bev Oda, ministre		
<b>Agence canadienne de développement international</b>		8
Stephen Wallace, vice-président, Groupe de travail sur l'Afghanistan		



# ANNEXE C

## LISTE DES MÉMOIRES

---

### Organismes et particuliers

---

Fisher, Nigel  
Unicef Canada

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



# PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la session 39-1 ([séances n<sup>os</sup> 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55 et 58](#)) et la session 39-2 ([séances n<sup>os</sup> 5, 6, 7, 8 et 9](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,  
Kevin Sorenson, député





Le 28 décembre 2007

*OPINION DISSIDENTE présentée par les membres du Comité appartenant au PCC*

*LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN : RAPPORT PRÉLIMINAIRE*

Le 13 décembre 2007, le Comité permanent des Affaires étrangères et du Développement international a adopté une motion à l'appui d'un rapport intitulé *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Afghanistan : rapport préliminaire*.

Nous n'avons pas voté en faveur de la motion sur laquelle est fondé le rapport préliminaire en raison des objections suivantes :

Premièrement, nous avons affirmé à maintes reprises que la mission en Afghanistan méritait des discussions sérieuses et très approfondies qui respectent l'importance de toutes ses facettes. C'est pourquoi nous nous en voudrions d'appuyer un rapport préliminaire qui, à cause de son calendrier irréaliste, a empêché toute analyse complète et rigoureuse des données. On a non seulement l'intention d'inviter un plus grand nombre de témoins à comparaître devant le Comité, mais il est aussi prévu que ses membres puissent se rendre en Afghanistan, entre autres options possibles, dans le cadre de l'étude de la mission du Canada en Afghanistan.

Deuxièmement, la motion l'origine de ce rapport préliminaire exigeait que le rapport soit purement et simplement un résumé de faits obtenus d'éléments de preuve déjà présentés devant le Comité. Le rapport, tel que le Comité l'a adopté, par l'entremise d'une combinaison de votes de l'opposition, n'était pas une représentation neutre des faits, mais était truffé de recommandations implicites et de modifications de forme, nombre desquelles les membres du Comité ne pouvaient appuyer. Par définition, « préliminaire » suppose quelque chose qui est en cours. Par conséquent, il serait trop tôt pour inclure des recommandations, qu'elles soient implicites ou explicites, puisque l'étude par le Comité de la mission du Canada en Afghanistan se poursuivra en 2008.

Troisièmement, nous sommes d'avis que l'on n'a pas consacré suffisamment de temps à ce rapport préliminaire pour créer un résumé exact et complet des éléments de preuve obtenus par les membres du Comité jusqu'à maintenant. Au lieu de cela, on l'a élaboré à la hâte, et celui-ci n'est pas le fruit d'un débat suffisant. Cela est le reflet des efforts déployés par les membres des partis de l'opposition en vue de prendre une décision clairement partisane.

Pour ces raisons générales, nous ne pouvons appuyer le rapport préliminaire tel qu'il est rédigé. Nous prescrivons à ses lecteurs d'étudier la preuve contenue dans les transcriptions des réunions qui ont eu lieu jusqu'à maintenant dans le cadre de l'étude par le Comité de la mission du Canada en Afghanistan, au site Web suivant : [http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeehome.aspx?lang=2&parlises=392&jnt=0&selid=e17\\_&com=13185](http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeehome.aspx?lang=2&parlises=392&jnt=0&selid=e17_&com=13185)



**Opinion dissidente du Bloc Québécois  
sur le rapport préliminaire du  
Comité permanent des Affaires étrangères et du  
développement international intitulé :**

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

Le Bloc Québécois a toujours défendu le principe selon lequel les élus doivent être au cœur des débats publics et y participer; c'est un principe fondamental en démocratie. Or, voici qu'en mandatant le *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan* pour étudier l'avenir de la mission canadienne en Afghanistan au terme du présent mandat, prévu pour février 2009, le Premier ministre Stephen Harper a fait fi de ce principe et empêche ainsi les parlementaires de remplir pleinement leur rôle et de débattre d'une question des plus importantes tant pour les Québécois que pour les Canadiens.

Le *Comité permanent des Affaires étrangères et du Développement international* est pleinement habilité et compétent pour effectuer le travail qui a été confié au *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*. Aussi, afin de réitérer le rôle des parlementaires, le Bloc Québécois a déposé, le 20 novembre 2007, au *Comité permanent des Affaires étrangères et du Développement international* une motion demandant au Comité « ... de faire des recommandations sur le rôle du Canada en Afghanistan après la fin de la présente mission, et de faire un rapport préliminaire à la Chambre des communes au plus tard le 14 décembre 2007. »<sup>1</sup>, soit avant le dépôt du rapport du *Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan*, prévu pour la fin de janvier 2008.

Contrairement aux demandes du Bloc Québécois, le présent rapport préliminaire ne contient aucune recommandation sur le rôle du Canada en Afghanistan après février 2009. Par conséquent, le Bloc Québécois fait les recommandations suivantes :

- **Recommandation 1 – Fin de la présente mission canadienne à Kandahar**

Conformément aux engagements pris par le gouvernement du Canada envers l'OTAN, les troupes militaires canadiennes arriveront, en février 2009, au terme de leur mission dans la région de Kandahar. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada ne prolonge pas le mandat de la présente

---

1 FAAE, 39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, *Procès-verbal*, réunion n<sup>o</sup> 2, 20 novembre 2007

mission au sein de la *Force Internationale d'Assistance à la Sécurité* (FIAS) de l'OTAN dans la région de Kandahar lorsqu'elle prendra fin en février 2009. Ce faisant, le Bloc Québécois demande au gouvernement du Canada d'annoncer dès maintenant qu'il mettra fin à cette mission lorsqu'elle arrivera à échéance, en février 2009.

- **Recommandation 2 – Départ des troupes militaires canadiennes de la région de Kandahar et non participation du Canada dans les zones de combat**

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada avertisse, dans les plus brefs délais, les membres de l'OTAN qu'il retirera ses troupes militaires de la région de Kandahar lorsque sa mission, au sein de la FIAS, prendra fin en février 2009, et ce afin que ceux-ci puissent assurer la relève.

Par ailleurs, le Bloc Québécois recommande que les troupes militaires canadiennes ne participent à aucune mission en zone de combat.

- **Recommandation 3 – Maintien d'une certaine présence militaire canadienne en Afghanistan**

Bien que le Bloc Québécois demande au gouvernement du Canada de retirer ses troupes militaires de la région de Kandahar, en février 2009, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Canada devrait néanmoins continuer d'assurer une certaine présence militaire en Afghanistan en vue de protéger les travailleurs humanitaires et qu'il devrait, pour ce faire, laisser un contingent militaire en Afghanistan. Toutefois, ce contingent devrait avoir pour mission d'établir et de maintenir des périmètres de sécurité afin de d'assurer la reconstruction et il devrait, par ailleurs, avoir également le mandat de poursuivre la formation de l'armée nationale d'Afghanistan.

- **Recommandation 4 – Rééquilibrage de la mission canadienne en Afghanistan**

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada rééquilibre sa mission en Afghanistan en accroissant l'aide au développement, d'une part, et en accordant, d'autre part, une plus grande importance à la diplomatie.

- **Recommandation 5 – Aide au développement pour l'Afghanistan**

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada priorise clairement et concrètement l'aide au développement.

1. Pour ce faire, le gouvernement du Canada devrait accroître son aide au développement pour l'Afghanistan. Le Canada disposant d'une grande marge financière, il lui est donc possible d'investir davantage en Afghanistan en augmentant considérablement l'enveloppe de l'aide au développement afin d'atteindre l'objectif, d'ailleurs promis par le gouvernement du Canada et tel que fixé par l'ONU, de 0,7% du PIB en aide au développement d'ici 2015.
2. Toute aide au développement offerte par le Canada devrait servir les intérêts de la population afghane, viser un développement durable et assurer, aux populations locales, le respect et la protection des droits fondamentaux de la personne. Pour ce faire, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada augmente le nombre d'effectifs et d'employés de l'ACDI en Afghanistan afin d'être davantage en mesure d'acquérir une meilleure connaissance du terrain et des besoins des Afghans et d'assurer une meilleure supervision et gestion des fonds et des programmes d'aide.
3. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada achemine, autant que possible, son aide au développement par l'entremise des organisations multilatérales, en particulier par l'entremise des agences de l'ONU, ce qui éliminera nombre de chevauchements et d'efforts contradictoires.
4. Le Bloc Québécois appuie le gouvernement du Canada dans sa volonté que soit nommé un Haut-représentant de l'ONU pour l'Afghanistan, responsable de coordonner l'ensemble des efforts de reconstruction en collaboration avec l'État afghan. Le Bloc Québécois incite donc le gouvernement du Canada à poursuivre cette démarche inspirée de ce qui s'est fait en Bosnie et au Kosovo. Ce Haut-représentant devra également être en mesure de faire le lien entre l'OTAN et les Équipes de reconstruction de façon à orienter l'aide vers les priorités identifiées lors de la *Conférence de Londres*. Il serait souhaitable que ce représentant de l'ONU devienne le véritable maître d'œuvre de l'intervention internationale auprès de l'État afghan. Par conséquent, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Canada devrait convaincre ses partenaires de faire de la coordination de l'effort de reconstruction en Afghanistan une priorité.

- **Recommandation 6 – Investir dans la diplomatie**

Pour le Bloc Québécois, la réussite de la reconstruction de l'Afghanistan ne peut pas être atteinte seulement par l'utilisation des armes. Pour cette raison, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada s'investisse davantage sur le plan de la diplomatie.

1. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada appuie fermement toutes les initiatives d'ouverture du gouvernement afghan visant à intégrer dans la société civile les Talibans et les insurgés afghans qui acceptent de déposer les armes sans condition inacceptable.
2. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada intensifie ses efforts diplomatiques auprès des acteurs régionaux de l'Afghanistan dont, entre autres, l'Iran, le Pakistan, l'Inde et la Chine. Ces pays devront être impliqués dans la résolution du conflit et, si possible, dans la reconstruction de l'Afghanistan.
3. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada soit l'instigateur de l'organisation, dans les plus brefs délais, d'une conférence internationale portant sur l'Afghanistan. Cette conférence devra faire le point sur la reconstruction et sur l'aide au développement fournie par la communauté internationale en Afghanistan, sur la problématique de la culture du pavot et sur la situation de la sécurité qui existe en Afghanistan. Par ailleurs, une telle conférence devrait inclure des acteurs régionaux de l'Afghanistan dont, entre autres, le Pakistan, l'Iran, l'Inde et la Chine.

- **Recommandation 7 – La problématique de la culture du pavot**

Devant l'inefficacité de la stratégie appliquée actuellement par l'OTAN et les États-Unis pour contrer l'intensification de la culture du pavot en Afghanistan, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada revoie son approche face à cette question et qu'il invite ses alliés à faire de même, tout en gardant à l'esprit que l'éradication n'est pas une solution envisageable et viable parce qu'elle aggrave la précarité et la dépendance face au trafic de l'opium des paysans, tel que constaté par de nombreux experts et organismes internationaux dont la Banque mondiale. Pour ce faire, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada adopte et applique une stratégie en trois temps qui permettrait de :

1. Contribuer à la lutte contre le trafic et les trafiquants de l'opium;
2. Contribuer au financement et à la mise sur pied de programmes de cultures alternatives, de contribuer à la construction des infrastructures – routes, marchés publics et moyens de réfrigération – en vue de la mise en marché des produits issus des cultures alternatives et de contribuer à la mise en place de mécanismes qui favoriseraient l'achat, par le Canada, directement des paysans de leurs récoltes issues des cultures alternatives ce qui aiderait au développement de ce marché.
3. Voir, en consultation avec les pays de la communauté internationale, s'il est possible, pour une période transitoire, d'acheter directement auprès des paysans une partie ou toute leur récolte de pavot en vue d'une

utilisation à des fins médicales, pour la fabrication de codéine ou de morphine, par exemple.

- **Recommandation 8 – Traitement des prisonniers**

Le Bloc Québécois exhorte le gouvernement du Canada à s'assurer que les prisonniers qu'il transfère aux autorités afghanes soient traités en conformité avec l'entente Canada-Afghanistan sur le transfert des prisonniers ainsi qu'en conformité de la Convention de Genève. Le gouvernement du Canada devrait donc s'assurer que les prisonniers qu'il transfère ne soient pas torturés et que leurs droits fondamentaux soient respectés. S'il ne peut obtenir cette assurance, le gouvernement du Canada doit cesser tout transfert de prisonniers.

