

Canadian NATO  
Parliamentary Association



Association parlementaire  
canadienne de l'OTAN

**Rapport de la délégation parlementaire canadienne sur sa  
participation à la visite de la Commission de la défense et de  
la sécurité**

**Association parlementaire canadienne de l'OTAN  
(AP OTAN)**

**Afghanistan  
du 24 au 27 octobre 2010**

# Rapport

Une délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, sous la direction de Jan Arild Ellingsen (Norvège), président par intérim de la Commission des sciences et des technologies de l'AP OTAN, s'est rendue en Afghanistan pour la deuxième fois en 2010, du 23 au 27 octobre. Le Sénateur Joseph A. Day a représenté le Canada.

La délégation, constituée entre autres de parlementaires du Canada, du Danemark, de la Géorgie et de la Pologne, a rencontré les dirigeants du Parlement de l'Afghanistan ainsi que de hauts représentants de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) sous le commandement de l'OTAN, de la Mission d'entraînement de l'OTAN en Afghanistan (NTM-A), de la Mission de police de l'Union européenne (EUPOL) en Afghanistan ainsi que du corps diplomatique. La délégation a également fait la connaissance d'une équipe provinciale de reconstruction (EPR) turque, et a visité les installations de formation de la Police nationale afghane (PNA) dans la province de Wardak, où elle a rencontré le gouverneur de la province.

## **La campagne anti-insurrectionnelle**

Selon le commandant adjoint de la FIAS, le lieutenant-général James Bucknall, la Force affiche un bon équilibre entre stratégie et ressources pour mener à bien sa mission, mais il faudra davantage de formateurs pour mettre sur pied les Forces de sécurité nationales afghanes (FSNA). Les résultats positifs pourraient se faire attendre, mais on enregistre déjà des signes que les insurgés n'arrivent pas à suivre le rythme opérationnel accéléré imposé par l'OTAN, et que le vent semble tourner en faveur de la FIAS.

Sur le plan opérationnel, les commandants militaires de la FIAS ont mentionné que les forces de l'OTAN se concentrent sur les provinces de Kandahar et de Helmand, dans le centre. La férocité avec laquelle les Talibans livrent combat dans certaines régions du sud de l'Afghanistan pourrait avoir un lien avec le fait qu'ils se sentent acculés. Les forces de l'OTAN sont résolues à maintenir la pression et à poursuivre l'ennemi sans relâche, pendant tout l'hiver, période pendant laquelle normalement les insurgés réduiraient leurs activités. Un aspect extrêmement positif des opérations anti-insurrectionnelles est la participation importante de l'Armée nationale afghane (ANA) : en effet, les troupes afghanes prennent de plus en plus l'initiative dans ces opérations. De plus, les forces de l'OTAN bénéficient d'une aide importante de la population locale : près de 70 % des dispositifs explosifs de circonstance (DEC) sont repérés et signalés par la population des environs. Ainsi, on détecte de plus en plus de DEC, mais on connaîtrait une réelle percée dans ce domaine si on pouvait mettre la main sur le réseau qui fournit les composants servant à leur fabrication. Une collaboration plus étroite avec les militaires pakistanais a également joué un rôle essentiel à la réussite de la campagne anti-insurrectionnelle.

S'il est vrai que le nombre d'incidents violents a augmenté dans le pays comparativement à 2009, cette recrudescence s'explique principalement par l'augmentation des tirs directs faisant suite à l'offensive menée par l'OTAN dans les

provinces du sud. Les récentes élections parlementaires ont également servi de prétexte aux Talibans pour accroître leurs activités. Néanmoins, les forces de l'OTAN ont réussi à limiter la hausse des pertes civiles. Il est vrai que l'on enregistre toujours des pertes chez les civils, mais celles qui sont le fait des insurgés dépassent celles qui sont attribuées aux forces de l'OTAN dans un rapport de 15 contre 1.

Les dirigeants de la FIAS souhaiteraient accroître leurs capacités du point de vue du RSR (renseignement, surveillance et reconnaissance), mais de manière générale, ils sont satisfaits de la quantité de plateformes et de l'effectif dont ils disposent. Les principaux défis consistent à tirer parti de la réussite des opérations militaires et à pérenniser la progression vers la stabilité en continuant à former l'Armée nationale afghane (ANA) ainsi que la Police nationale afghane (PNA).

### **Transition et formation**

Les dirigeants de la FIAS ont insisté sur le fait que la transition – ou *inteqal*<sup>1</sup> – est un processus reposant sur des conditions consistant à passer d'une étape à une autre, et qu'elle ne peut pas être considérée comme une stratégie de sortie. La majorité des interlocuteurs voient 2014 – plutôt que 2011 – comme l'année de transition. Toutefois, certains ont l'impression que la transition a déjà débuté. En effet, le JANIB (Joint Afghan-NATO Inteqal Board) a été mis sur pied en vue de faciliter la transition en faisant participer activement les Afghans au processus de planification. Le processus de transition fera l'objet de réévaluations et de réajustements destinés à le rendre crédible et irréversible. Le commandant adjoint de la FIAS, le lieutenant-général Bucknall, a fait remarquer qu'il était utile de fixer des dates limites à la transition parce que cela encourage la population et le gouvernement de l'Afghanistan à redoubler d'efforts en vue d'assumer de plus grandes responsabilités sur le plan de la sécurité et de la stabilité de leur pays.

Le développement de l'ANA et de la PNA est l'objectif de la Mission d'entraînement de l'OTAN en Afghanistan (NTM-A). Avec un budget mensuel de plus de 1 milliard de dollars américains, la NTM-A est de toute évidence une priorité pour les États-Unis. La délégation de l'AP-OTAN a été impressionnée par ce que la mission a réussi à accomplir jusqu'ici en dépit d'obstacles assez impressionnants. En effet, 28 nations ont fourni des formateurs à la NTM-A (21 autres nations apportent quant à elles une contribution financière), mais le général William Caldwell, commandant de la NTM-A, a fait savoir que l'on avait un urgent besoin de plus de formateurs en vue d'assurer l'autonomie de la FSNA.

Les représentants de la NTM-A ont constaté une hausse considérable de la quantité et de la qualité des stagiaires, de même qu'une amélioration significative du ratio instructeur-stagiaire. Selon le général Caldwell, sans ces progrès, on n'aurait pas pu obtenir d'aussi bons résultats lors des récentes opérations de lutte anti-insurrectionnelle auxquelles a participé la FSNA. L'un des problèmes les plus marquants est le niveau de littératie extrêmement bas des stagiaires. Une autre difficulté souvent invoquée, c'est-à-dire le taux élevé d'attrition, ne serait pas aussi grave que ce que l'on en a dit parfois, selon les représentants de la NTM-A. Ces derniers ont également déclaré que la

---

<sup>1</sup> Il s'agit du mot utilisé en dari et en pachtou pour rendre « transition ».

formation et l'équipement de la PNA n'avaient pas reçu toute l'attention requise dans le passé, mais que la situation avait radicalement changé au cours de la dernière année. On a réussi à créer un élan positif, et le défi consiste maintenant à le maintenir. On s'attendait à ce que le Sommet de l'OTAN tenu à Lisbonne encourage les nations à contribuer davantage à la mission de formation de la FSNA.

La délégation de l'AP-OTAN s'est également rendue dans les quartiers généraux de l'EUPOL (Mission de police de l'Union européenne) à Kaboul où elle a rencontré le chef de mission, le brigadier-général Jukka Savolainen, et son équipe. Mise sur pied en 2007, l'EUPOL consiste à aider à former la Police nationale afghane ainsi qu'à encadrer, à conseiller et à financer les organismes d'exécution de la loi afghans afin d'améliorer leur compétence et de promouvoir la règle de droit. Pour ce qui est de la formation de la PNA, l'EUPOL a conclu une entente de coopération et de distribution de la main-d'œuvre avec la NTM-A : pendant que la NTM-A dispense la formation de base, l'EUPOL, qui dispose d'un budget beaucoup plus modeste, contribue au développement de qualifications beaucoup plus spécialisées requises dans le cadre des enquêtes criminelles. Par ailleurs, l'EUPOL met en lumière le concept de la *formation des formateurs* et a créé un collège d'état-major pour les cadres de la police.

La délégation de l'Association parlementaire a également eu la possibilité de visiter le centre de formation de la PNA à Wardak et de faire la connaissance de formateurs et de stagiaires.

### **Réconciliation et communication**

Il est largement reconnu qu'il faut privilégier une solution politique au conflit, et que la voie à suivre est celle de la réconciliation. Le tout nouveau Programme pour la paix et la réintégration en Afghanistan de la FIAS offre des mesures d'encouragement aux combattants pour les inciter à reprendre une vie normale dans leur collectivité. Le programme est fondé sur l'hypothèse qu'une immense majorité des insurgés ne sont pas des fanatiques religieux voués au djihad mondial. On pense que dans la mesure où leurs besoins économiques, sociaux et personnels de base seront comblés, et qu'ils accepteront de respecter les droits de la personne fondamentaux, la réconciliation et la réintégration seront possibles. En retour de l'amnistie, ils devront accepter de déposer les armes et de soutenir la constitution nationale afghane. Le Programme offre une amnistie politique, et non l'impunité aux criminels. Même si le nombre total d'insurgés engagés dans le processus de réconciliation est relativement faible, il reste que la tendance est positive et que la récente offensive de la FIAS contre les places fortes tenues par les insurgés a créé une pression favorable à la réconciliation. Toutefois, ces progrès risquent d'être compromis par l'adoption de mesures visant à bannir les sociétés privées de sécurité, parce que les troupes de la FIAS pourraient se voir confier la tâche d'assurer la protection des convois et d'autres fonctions assurées par les sociétés privées de sécurité (SPS) plutôt que celle d'accentuer la pression contre les insurgés.

La FIAS cherche de nouveaux moyens de sensibiliser le peuple afghan et d'aider les organismes gouvernementaux pertinents afin d'empêcher une baisse du soutien public à l'égard de la course au développement du pays après le règne des Talibans. La Mission des communications traditionnelles de la FIAS a conclu un partenariat avec le

Ministère des frontières et des affaires tribales et le Ministère du Hadj et des affaires religieuses, ainsi qu'avec les communicateurs traditionnels importants en vue d'habiliter les voix afghanes crédibles (comme les théologiens) qui se portent à la défense de la légitimité du gouvernement de l'Afghanistan, font ressortir les avantages du développement et favorisent le droit et le devoir de tous les Afghans de s'opposer aux insurgés. Le soutien aux jirgas rassembleuses et une interaction plus étroite entre les gouverneurs et les aînés ont également joué un rôle essentiel dans la réduction des tensions dans la société.

Pour assurer l'efficacité de la stratégie de relations publiques, il est essentiel de bien comprendre le réseau complexe des communautés tribales de l'Afghanistan, les relations hiérarchiques établies de longue date dans la société, de même que le code d'éthique qui est fondé sur l'axe des valeurs *honneur-honte* (plutôt que sur la culture de la *culpabilité-innocence* des sociétés occidentales). Les jeunes ont été désignés groupe prioritaire étant donné que l'Afghanistan est une société très jeune. De plus, certains interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de modifier les stratégies de communication dans les pays de l'OTAN, où des renseignements pessimistes et alarmants au sujet de la situation en Afghanistan l'emportent de façon marquée sur les nouvelles au sujet des réalisations et des tendances positives. Le président du Parlement, Yunus Quanuni, a insisté sur l'importance d'expliquer à la population de l'Afghanistan et à la communauté internationale qu'un échec en Afghanistan entraînerait une recrudescence de l'extrémisme et des menaces terroristes. Il faut reconnaître les signes réels de l'amélioration qui s'est opérée ces dernières années. Le président a également mentionné que le Parlement devrait participer plus étroitement au processus de réconciliation, mais aussi que la réussite de ce processus dépend du maintien de la pression militaire sur les Talibans.

### **Questions de gouvernance et développement du système parlementaire**

Une piètre gouvernance et la corruption continuent de représenter les principaux défis internes pour l'Afghanistan. La gouvernance est toujours à un stade embryonnaire et demeure centrée sur Kaboul. Certains interlocuteurs ont fait savoir que la création d'un poste de premier ministre pourrait contribuer à corriger certaines lacunes dans les institutions actuelles.

Les élections législatives de septembre ont été décrites comme positives, comparativement aux élections présidentielles de 2009. Le processus électoral a été dirigé par les Afghans (avec l'aide de donateurs étrangers), et la commission électorale centrale a démontré son indépendance. Toutefois, énormément de plaintes ont été déposées, et la commission électorale fait l'objet de pressions considérables. Les commissions électorales régionales et locales sont elles aussi davantage exposées aux pressions politiques. On a recensé plus de 600 incidents le jour des élections, mais la majorité de ces incidents étaient d'une importance relative, et n'ont pas réussi à faire dérailler l'élection.

Le système électoral actuel ne favorise pas le développement d'un régime de partis politiques viable : l'immense majorité des candidats n'étaient affiliés à aucun parti politique. Il existe plus d'une centaine d'affiliations en Afghanistan, mais elles sont pour la plupart claniques plutôt que politiques. Les groupes parlementaires auront de ce fait

tendance à être représentatifs de certains groupes ethniques et attitudes à l'égard du gouvernement et de certaines valeurs culturelles (p. ex. conservatrices ou libérales). Ces alignements peuvent se chevaucher.

Même si on ne connaît pas encore les résultats définitifs des récentes élections, on craint que la communauté ethnique ayant la plus forte population, c'est-à-dire les Pachtounes, soit finalement sous-représentée au Parlement. Près de la moitié des parlementaires seront des nouveaux venus. Son Excellence Yunus Quanuni, président de la Wolesi Jirga, la chambre basse du Parlement, a fait savoir que la nouvelle assemblée ne devait en aucun cas être une marionnette du pouvoir exécutif, ni adopter une attitude radicale et contestataire à l'égard du système.

La délégation a également rencontré des représentants de la chambre haute du Parlement, la Meshrano Jirga. La Meshrano Jirga n'est pas élue directement et a tendance à se montrer plus favorable aux politiques du président que la chambre basse.

Pendant leur visite dans la province de Wardak, les parlementaires de l'OTAN ont rencontré son gouverneur, Muhammed Halim. Ce dernier a déclaré que la bonne gouvernance, la responsabilité et la transparence étaient ses principaux objectifs. Lors d'une discussion au sujet de sa relation avec le gouvernement central, il a déclaré être en faveur d'une délégation de pouvoirs plus étendus aux provinces, mais il a néanmoins fait valoir que cette délégation devrait se faire avec prudence afin d'éviter l'anarchie et la montée en puissance des seigneurs de guerre.

La communauté internationale doit accroître son aide à l'Afghanistan pour ce qui est de renforcer les institutions qui font la lutte à la corruption, consolider la surveillance du pouvoir législatif, constituer une capacité d'enquête et de poursuite et un système judiciaire; et accroître la transparence des réseaux de sous-traitance. Même s'il est peu réaliste d'espérer l'éradication complète de la corruption dans ce pays, ce serait déjà une véritable réussite si on parvenait seulement à la réduire au point où elle ne puisse plus alimenter les insurgés. Divers projets ont été mis sur pied en Afghanistan dans ce domaine, notamment les équipes mobiles de lutte contre la corruption du Ministère de l'intérieur encadrées par l'EUPOL. Les représentants de l'OTAN et de l'EUPOL ont indiqué que les principales difficultés à affronter dans le secteur de l'exécution de la loi sont l'absence de partage de l'information entre les divers organismes afghans, l'analphabétisme, l'absence d'enquêteurs compétents, ainsi que la culture démesurément hiérarchisée de la prise de décision et la crainte de prendre des initiatives dans les paliers inférieurs.

### **Défis sur le plan du développement**

Au moment de la visite, la question des sociétés privées de sécurité (SPS) figurait en tête du programme politique en Afghanistan. Le président Karzaï a décrété l'interdiction des SPS. Certaines de ces sociétés terrorisent la population civile et soutiennent indirectement l'insurrection en versant de l'argent aux insurgés en échange de la sécurité des convois qu'ils sont chargés de protéger eux-mêmes. Toutefois, certains interlocuteurs ont mentionné que les problèmes posés par les SPS étaient plus graves dans le passé, et que la situation s'était améliorée. Même si on s'est entendus pour que le départ des SPS se fasse graduellement et par étapes, des décisions trop rapides

pourraient créer un vide sur le plan de la sécurité que ni la FIAS ni les Forces de sécurité afghanes ne sont prêtes à combler. La majorité des organismes de développement comptent sur les SPS pour assurer leur protection et beaucoup seraient forcés de quitter l'Afghanistan si le décret ne prévoit pas une exemption pour eux. Des interlocuteurs de la chambre basse du Parlement sont d'avis que des solutions de compromis devraient être envisagées, par exemple, placer les SPS sous la supervision du gouvernement afghan. Les représentants de la chambre haute en revanche ont exhorté la communauté internationale à soutenir la décision du président, et à ne pas utiliser cette situation comme une excuse pour quitter le pays.

La FIAS et d'autres acteurs internationaux mènent un nombre impressionnant de projets de développement dans un large éventail de domaines, de la capacité de gérer les frontières, à la lutte contre les trafiquants de drogue, en passant par la gestion de l'eau et de l'infrastructure, le développement rural et les programmes de santé, d'éducation et d'égalité entre les sexes. La délégation de l'Association parlementaire a assisté à un exposé détaillé sur un projet consistant à venir en aide aux aéroports civils en Afghanistan dans l'optique de les rendre autonomes. La FIAS dispense de la formation aux contrôleurs aériens civils et les encadre, mais malheureusement, les salaires sont si maigres en Afghanistan que la majorité d'entre eux choisissent d'aller travailler dans les aéroports de pays plus riches. Dans l'ensemble, les projets de développement international ont des résultats tangibles pour la population – par exemple, le réseau routier s'est amélioré de façon notable ces dernières années – mais l'Afghanistan demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. Plus des deux tiers de la population sont illettrés, 42 % vit sous le seuil de la pauvreté et 79 % n'a pas accès à des installations sanitaires adéquates. L'espérance de vie de 44 ans arrive en 219<sup>e</sup> position dans le monde, parmi les plus basses. Le principal défi des projets de développement en cours consiste à obtenir une croissance économique soutenue qui ne s'effondrera pas lorsque les projets internationaux prendront fin.

L'Union européenne joue un rôle de plus en plus important et visible en Afghanistan, tant sur le plan de la contribution massive au développement (près de 1 milliard d'euros par année) que de la participation active au dialogue politique entre la communauté internationale et le gouvernement de l'Afghanistan. Les principales priorités des projets soutenus par l'UE sont la santé, la réforme du secteur de la sécurité, de même que la réforme du système judiciaire. Les représentants de l'UE ont déclaré que l'ancienne approche consistant à se répartir les tâches entre États membres de l'UE (par exemple, un pays est responsable du système judiciaire, un autre, de la lutte contre les stupéfiants, etc.) est désormais désuète, et que l'UE mène ses activités en Afghanistan de manière concertée.

La délégation de l'AP de l'OTAN a visité l'équipe provinciale de reconstruction (EPR) turque dans la province de Wardak. Cette EPR établie en 2006 se distingue par le fait qu'elle est dirigée par des civils et qu'elle a une philosophie nettement moins militaire que les autres équipes du genre. En outre, ses projets sont de plus en plus souvent dirigés par des Afghans. Depuis sa mise sur pied en 2006, plus de 100 projets ont vu le jour grâce à un budget global d'environ 27 millions de dollars américains. Les projets englobent un large éventail de sujets dont la santé, l'éducation, la protection sociale, l'agriculture et le développement rural, la sécurité matérielle, la bonne gouvernance et

la règle de droit, de même que l'aide humanitaire. L'EPR bénéficie d'une excellente collaboration avec le gouverneur.

Respectueusement soumis,

L'honorable sénateur Joseph A. Day  
Association parlementaire canadienne de l'OTAN (AP OTAN)

## Dépenses de voyage

<b>ASSOCIATION</b>	Association parlementaire canadienne de l'OTAN (AP OTAN)
<b>ACTIVITÉ</b>	Visite de la Commission de la défense et de la sécurité
<b>DESTINATION</b>	Afghanistan
<b>DATES</b>	Du 24 au 27 octobre 2010
<b>DÉLÉGATION</b>	
<b>SÉNAT</b>	Sénateur Joseph Day
<b>CHAMBRE DES COMMUNES</b>	
<b>PERSONNEL</b>	
<b>TRANSPORT</b>	8 876,06 \$
<b>HÉBERGEMENT</b>	198,44 \$
<b>HOSPITALITÉ</b>	0,00 \$
<b>INDEMNITÉS JOURNALIÈRES</b>	274,67 \$
<b>CADEAUX OFFICIELS</b>	0,00 \$
<b>DIVERS / FRAIS D'INSCRIPTION</b>	0,00 \$
<b>TOTAL</b>	9 349,17 \$