

Le Canada et l'Afghanistan : éclairages sur l'autre présence nord-américaine dans la région

Samir Battiss*

(17 septembre 2007)

Tout au long de la Guerre froide, le Canada a maintenu des forces armées significatives. Une fois l'affrontement Est-Ouest terminé, ces dernières ont été réduites sans pour autant obérer ses capacités à participer à des opérations en coalition. Au-delà des risques et des menaces que recèle la scène internationale, ce choix d'entretenir des forces armées compétentes tient aussi à la volonté des décideurs politiques de respecter les engagements canadiens envers les États-Unis et la communauté internationale¹.

Puissance moyenne, le Canada n'exerce cependant qu'une influence limitée sur les organismes de sécurité auxquels il appartient. Les Forces canadiennes confèrent au Canada un poids relatif au sein de l'ONU, de l'OTAN ou du NORAD. La participation du Canada au NORAD² procède d'un compromis entre le rejet par la population d'une présence militaire américaine sur le territoire canadien et son aversion pour des dépenses militaires importantes qu'une approche indépendante de défense nécessiterait. La participation canadienne au sein de l'OTAN (dont le

* Doctorant en science politique à l'université Panthéon-Assas (Paris II), membre de la Société française d'études militaires (SFEM) et chargé de recherche à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangères et de défense canadiennes, université du Québec à Montréal (UQAM).

¹ Richard H. Gimblett, « A Strategic Overview of the Canadian Security Environment », *Canadian Foreign Policy*, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, vol. 9, n° 3, printemps 2002, p. 8.

² *North American Aerospace Defense Command* (NORAD) : Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord, Organisation militaire binationale américano-canadienne dont la mission est la surveillance de l'espace aérien nord-américain. Notamment, il surveille les objets aériens d'origine humaine, suit leur trajectoire et détecte, valide puis signale les éventuelles attaques d'aéronefs, de missiles ou de véhicules spatiaux visant l'Amérique du Nord (par exemple des satellites ou des débris spatiaux). De plus, le NORAD surveille et contrôle l'espace aérien du Canada et des États-Unis.

Canada est membre fondateur) lui donne les moyens d'une certaine respectabilité internationale, une tribune politico-militaire exploitable pour chercher à exercer une certaine influence sur la scène mondiale et de faire figure de *bon élève*. Bien que le Canada reconnaisse depuis longtemps l'intérêt des opérations de maintien de la paix, sa contribution financière au budget de l'ONU en la matière reste très modeste. Le Canada figure au 60^{ème} rang mondial sur les 117 pays contributeurs aux opérations de la paix.³ Mais du point de vue politique intérieure, s'il est un mythe qui donne aux Canadiens le sentiment de cohésion nationale, c'est bien l'engagement des Forces canadiennes dans les opérations de maintien de la paix. Appartenant au patrimoine culturel et stratégique canadien depuis Lester B. Pearson⁴, de tels engagements apportent un élément de cohésion nationale supplémentaire dans un État *de fait* plurinational. Le Canada est, en effet, en proie à des revendications récurrentes, sinon sécessionnistes au moins en faveur de davantage d'autonomie, de la part d'une partie de sa population, essentiellement des Québécois francophones.

La présence canadienne en Afghanistan

Les accords de Bonn en décembre 2001, après la chute du régime des Taliban, ont ouvert la voie à la création d'un partenariat entre l'Autorité intérimaire afghane, la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Afghanistan (MANUA) et l'ISAF (Force internationale d'assistance à la sécurité - FIAS)⁵.

Mise sur pied consécutivement à l'adoption de la Résolution 1386 du Conseil de sécurité de l'ONU le 20 décembre 2001, la FIAS avait pour mandat d'aider l'Autorité intérimaire afghane à exercer et à étendre son autorité et son influence, avant tout sur la capitale, Kaboul, et progressivement, sur l'ensemble du territoire national afin de créer les conditions propices non seulement à la stabilisation, mais également à la reconstruction.

Depuis le 11 août 2003, le commandement, la coordination et la planification de la FIAS relève de l'OTAN mettant ainsi fin à l'arrangement qui confiait ces tâches aux États-Unis. Bien que sa création tire sa légitimité des Nations Unies, cette force multinationale n'est pas une force onusienne *stricto sensu* mais est considérée comme une coalition de pays volontaires. Elle pourrait préfigurer les opérations en coalition telles qu'elles sont conceptualisées au sein du *Multinational Interoperability Council* (MIC)⁶.

³ Department of Peacekeeping Operations (DPKO), Ranking of Military and Police, Contributions to UN Operations, Monthly Report, 30 Jun 2007.

⁴ Ce qui lui a valu l'attribution du prix Nobel de la paix en 1957.

⁵ International Security Assistance Force (ISAF).

⁶ Yves Boyer : « Les opérations en coalition - modes d'organisation et dangers cachés », *Annuaire français de relations internationales* (AFRI) 2005, vol. 6, pp. 747-755.

La résolution 1510 du Conseil de sécurité en date du 13 octobre 2003, fondée juridiquement sur le chapitre VII, autorise la FIAS à étendre ses actions à l'ensemble du pays. Ainsi, le processus de régionalisation de la FIAS couvre maintenant les régions du nord et de l'ouest de l'Afghanistan. L'extension au Sud et à l'Est, berceau des Taliban, se heurte à des poches de violences qui affectent l'avenir de ces secteurs.

Le Pacte de l'Afghanistan⁷ remplace aujourd'hui l'Accord de Bonn. Il définit les grands axes de l'engagement de la communauté internationale en Afghanistan pour les cinq prochaines années. Ce Pacte a été élaboré lors d'une conférence qui s'est tenue à Londres les 31 janvier et 1er février 2006 sous la coprésidence de l'Afghanistan, des Nations Unies et du Royaume-Uni. Les volets politique et de coopération militaire de ce pacte servent de référence aux pays contributeurs et sont fréquemment évoqués dans les discours officiels du Premier ministre canadien M. Stephen Harper et de son ministre de la Défense, Gordon O'Connor. La responsabilité territoriale de la FIAS repose sur cinq commandements régionaux (CR), lesquels coïncident avec le « zonage » des Équipes provinciales de reconstruction (EPR)⁸.

Issues du concept américain de *Provincial Reconstruction Teams (PRT)*, elles sont initialement conçues pour succéder à la phase III de la partie strictement militaire de l'opération *Enduring Freedom (OEF)* déclenchée fin 2001.

Le principe de l'action civilo-militaire des EPR est de soutenir l'action de la coalition et de consolider l'autorité du gouvernement Karzai, considéré comme le centre de gravité du renouveau de l'Afghanistan.

Sous la responsabilité des commandements régionaux, cinq EPR se trouvent au nord, quatre dans la région ouest, quatre au sud et douze dans la région orientale de l'Afghanistan. Il n'y a pas d'EPR au sein du commandement régional à Kaboul. Le rôle de ces EPR est d'aider les autorités locales à reconstruire le pays et maintenir la sécurité dans ces régions⁹. Privilégiant une approche multidimensionnelle et pluridisciplinaire, les EPR, cellules à forte valeur ajoutée, sont composées d'acteurs militaires et civils. Elles font travailler ensemble au niveau régional, au sein d'une structure unique, des sous-cellules techniques spécialisées opérant à l'échelon du théâtre.

⁷ Conférence de Londres sur l'Afghanistan du 31 janvier au 1er février 2006, *The Afghanistan Compact*.

⁸ Provincial Reconstruction Teams (PRT), Combined Joint Civil Military Operations Task Force (CJCMOTF), Afghanistan: CJCMOTF briefing, 25 January 2003, p. 17; CJTF-180, "Concept of Operations for Optimal Provincial Reconstruction Teams," briefing Bagram, AFG, 8 August 2003, p. 5.

⁹ Paul Haéri (Chef de bataillon) : « Un outil des phases de stabilisation complexes : la Provincial Reconstruction Team de Mazar-E Sharif (Afghanistan) », *Les Cahiers de la recherche doctrinale*, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), Paris, coll. Témoignage, mai 2006, 30 p.

Enjeux internationaux de la contribution canadienne

L'engagement canadien en Afghanistan a commencé peu après les événements du 11 septembre 2001. Le déploiement dans la région des unités provenant notamment des 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} bataillon, *Princess Patricia's Canadian Light Infantry*, s'est effectué au début de l'opération *Enduring Freedom (OEF)*.

Depuis, plus de 14 000 membres des forces canadiennes (FC) ont été déployés dans la région sous l'égide de l'OTAN et de l'ONU. Parallèlement, près de 450 millions d'euros d'aide au développement seront investis entre 2001 et 2009 par les Canadiens en Afghanistan. Ces crédits sont gérés par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Dans cette approche canadienne des missions civilo-militaires, appuyée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'autres forces civiles et militaires, des programmes d'entraînement, de conseil et des équipements sont destinés à reconstruire les éléments essentiels à la stabilité du pays.

Parmi les initiatives qui ont été prises, on peut citer l'équipement et la formation de la police afghane pour lui permettre de mener les fonctions traditionnelles de police judiciaire et de sécurité publique, et l'aide à la reconstruction de postes de police.

Par sa présence aux côtés des Alliés en Afghanistan, le Canada entend contribuer à créer les conditions nécessaires à une reconstruction à long terme. La justification de cette action du Canada auprès de l'opinion publique canadienne relève de l'équilibrisme politique. C'est un argumentaire fondé sur des considérations altruistes et philanthropiques ainsi que sécuritaires que recourent les autorités canadiennes pour justifier la présence des forces armées à plus de quinze mille kilomètres de leurs frontières. La rhétorique gouvernementale dans l'« Énoncé de politique de défense » s'appuie également sur les *valeurs canadiennes*¹⁰ qui recouvrent des notions communes aux États occidentaux tels que les principes démocratiques, les droits de la personne, etc.

La situation actuelle

La contribution des Forces canadiennes (FC) en Afghanistan est d'environ 2 500 militaires soit près de 7 % du total des forces de la FIAS. Les éléments canadiens sont issus d'unités provenant de diverses provinces Ils forment la « Force opérationnelle interarmées Afghanistan » (FOI AFG). Les efforts des FC sont répartis entre trois missions distinctes destinées à

¹⁰ Suzanne Peters : « À la recherche des valeurs canadiennes - Un rapport de synthèse », Rapport de recherche Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 12 avril 1995, p. 20 ; Chantal Robichaud : « Les valeurs : fins ou moyens de la politique étrangère canadienne ? », Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Communication présentée à l'atelier « Intégration dans les Amériques et en Europe : une comparaison », ACFAS, Sherbrooke, 16 mai 2001.

accroître la sécurité en Afghanistan et à participer à la reconstruction du pays :

Opération ARCHER. Elle concerne la participation d'un groupe d'officiers d'état-major des FC affectés au *Combined Security Transition Command* – Afghanistan (CSTC-A) à Kaboul; de quelques officiers de liaison à la base aérienne de Bagram en soutien à l'Opération *Enduring Freedom* (OEF) et d'un petit groupe d'instructeurs des FC chargés de former les membres de l'Armée nationale afghane (ANA) au détachement canadien du Centre d'entraînement national afghan, à Kaboul. Environ 30 membres des FC prennent part à cette opération.

Opération ARGUS. Actuellement, 15 Canadiens font partie de l'Équipe consultative stratégique auprès du gouvernement de la République islamique d'Afghanistan, à Kaboul.

Opération ATHENA. Dans le cadre de la contribution du Canada à la FIAS, 2 500 membres des FC sont affectés à cette opération :

- un groupement tactique composé principalement de membres du 2^{ème} bataillon, *The Royal Canadian Regiment* (2 RCR), est basé à Kandahar. Il comprend également des éléments du 2 RCR et du 3^{ème} bataillon, *Princess Patricia's Canadian Light Infantry*; un escadron du génie du 4^{ème} Régiment d'appui du génie (4 RAG); une batterie d'artillerie du 2^{ème} Régiment, *Royal Canadian Horse Artillery* (2 RCHA); des éléments de reconnaissance, du *Royal Canadian Dragoons* (RCD); un escadron de chars Léopard du *Lord Strathcona's Horse*; une unité de drones (TUAV);
- des équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO), en charge de la partie formation qui travaillent en collaboration avec les Kandaks (bataillons d'infanterie afghans) de l'Armée nationale afghane et le QG de corps de l'ANA;
- du personnel de soutien des services de santé affectés à l'Unité médicale multinationale sur le terrain d'aviation de Kandahar;
- environ 30 membres des FC sont affectés au Quartier général de la Brigade multinationale (BMN) qui contribuent à soutenir le Major-général Ton van Loon (Pays-Bas) à accomplir sa mission et exercer son commandement et contrôle dans la zone de responsabilité du commandement régional (sud) de la BMN en Afghanistan;
- environ 300 membres des FC affectés à l'Élément de commandement national (ECN) de Kandahar;
- 300 militaires canadiens à l'Élément de soutien national (ESN), à Kandahar;
- environ 30 membres des FC au Quartier général de la Brigade multinationale (BMN);
- à Kaboul, environ 50 membres des FC au Quartier général de la FIAS, 15 autres militaires canadiens avec un détachement réduit de l'ESN et 11 autres à l'ambassade canadienne;

- 250 militaires canadiens affectés à l'Élément de soutien du théâtre (EST) en Asie du Sud-Ouest.

L'équipe provinciale de reconstruction (EPR) canadienne

Depuis août 2005, une EPR canadienne est en poste à Kandahar. Celle-ci y demeurera jusqu'en février 2009. L'EPR réunit des éléments des Forces canadiennes (FC), du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et de la police civile menée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans l'effort pan gouvernemental adopté par le gouvernement du Canada. Environ 250 personnes sont basées à l'emplacement de l'EPR, au Camp Nathan-Smith, à Kandahar.

L'EPR a pour mission d'aider à renforcer l'autorité du gouvernement afghan dans la province de Kandahar et de participer à la stabilisation et au développement de la région. L'équipe assure la sécurité, fait la promotion des politiques et des priorités du gouvernement afghan auprès des autorités locales et facilite les réformes des secteurs de sécurité.

Être en charge d'une EPR, a permis au Canada de mettre en pratique l'approche dite « 3D+C » ou « Diplomatie, Défense, Développement + Commerce », c'est-à-dire une approche interministérielle¹¹ développée dans l'« Énoncé de politique internationale »¹². Fortement inspirée par les concepts de l'OTAN mais surtout par le concept américain *Three-Block War*¹³, la combinaison civilo-militaire proposée par le modèle canadien ne diffère que très peu de celle des autres alliés. A travers une assistance et aide humanitaire, principalement en termes de reconstruction des infrastructures ou de sécurisation des villages, l'objectif est d'établir une relation de confiance avec les populations locales (« gagner les cœurs et les esprits ») et contribuer ainsi à la pacification de la société. Actuellement, l'Afghanistan est considéré comme un test de ce concept, par ailleurs mis en pratique en Haïti.

Les autorités canadiennes ont mis en place, en liaison avec cette politique multidimensionnelle, une structure de coordination qui porte le nom de Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR). Cet

¹¹ Il n'existe pas de documents publics conceptualisant cette approche, contrairement à la France avec son Concept et Doctrine Interarmées de la Coopération Civilo-Militaire PIA 09.100 (ministère de la Défense, État-major des armées, n° 262/DEF/EMA/EMP.1/NP du 03 mars 2005).

¹² Gouvernement Canadien, « Énoncé de politique internationale : fierté et influence », avril 2005. L'énoncé de politique internationale et celui de politique de défense sont des feuilles de route que se fixe un gouvernement, préparés par les fonctionnaires des ministères compétents. Ces documents font l'objet de discussions et de débats au sein des commissions parlementaires sans pour autant être soumis à un vote d'approbation.

¹³ Charles C. Krulak (General US Marine Corps): « The Three Block War: Fighting in Urban Areas », *Vital Speeches of the Day*. New York, December 15, 1997. Vol. 64, Iss. 5, pp. 139-142.

organe relevant du ministère des Affaires étrangères a pour mission de faire face aux crises et aux situations d'urgence dans un des quelque 50 États décrits comme étant en déroute ou fragiles, et en particulier en Afghanistan. Ce GTSR regroupe surtout des diplomates, mais aussi du personnel d'autres ministères et organismes, en particulier l'Agence canadienne de développement international, le ministère de la Défense nationale et Sécurité publique et Protection civile Canada. Les maîtres-mots des responsables canadiens sont cohérence et coordination s'agissant des réponses aux situations de crise promptement et avec cohérence.

Parallèlement, le Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM) doté de 70 millions d'euros par année fournit des ressources financières pour les « opérations de réponse aux crises » et pour « les mesures visant à assurer une sécurité humaine durable ». Tout comme le GTSR, le ministère des Affaires étrangères gère le FPSM, mais en consultation avec d'autres ministères du gouvernement (Défense nationale, Finances notamment).

Opinion publique et engagement en Afghanistan

Pour Ottawa, certaines actions des forces canadiennes hors du territoire ont contribué à réaliser un objectif – se différencier de son voisin du Sud – en faisant preuve d'empathie envers les États les plus pauvres et leurs populations. En dépit du discours du Canada en faveur d'une intégration toujours plus intense des deux partenaires et de l'affirmation de son américanité, une certaine forme de nationalisme demeure. La politique étrangère est conduite avec un œil rivé sur les indicateurs de confiance des citoyens. Ainsi les médias traitent régulièrement de l'engagement des militaires canadiens dans des opérations extérieures.

Mais le décompte des morts portant à 69 le nombre canadien (militaires et diplomates), les nouvelles responsabilités des forces canadiennes et les attaques régulières dont elles sont la cible viennent rappeler que l'on est loin de l'approche idéaliste et « pearsonienne » du maintien de la paix. Pour cette dernière, il est préférable de maintenir la paix que de l'imposer ou de la rétablir, ces deux cas renvoyant à l'usage de la force militaire et donc à la notion de guerre. Il ne faut pas également perdre de vue que les images venant d'Afghanistan se confondent, sur le petit écran (par exemple retransmission en direct des cérémonies de rapatriement et d'inhumation du corps des victimes) avec celles provenant d'Irak. D'ailleurs, les organisations « anti-guerres » canadiennes, souvent d'extrême gauche, utilisent une rhétorique et emploient des méthodes proches de leur homologue américain (dénonciation d'une forme d'impérialisme, incitation à la désertion, perturbation de cérémonies officielles, etc.). De plus, certains journaux influents car considérés comme

référence, au Québec et ailleurs, publient des articles rapprochant les deux situations¹⁴.

De manière générale, l'influence de la société civile sur la politique étrangère se réduit à définir ce qui est acceptable. L'anti-américanisme semble s'estomper de plus en plus au profit d'une forme de nationalisme axé sur la préservation de la souveraineté et de la sécurité du pays. A l'échelle provinciale, comme certains sondages semblent montrer les Québécois se distinguent de leurs concitoyens¹⁵. En effet, près de 60 % des québécois veulent que les soldats reviennent au Canada avant 2009, 73 % croient que les troupes canadiennes portent une trop grande part du fardeau de la mission de l'OTAN, 53 % des canadiens considèrent que la mission en Afghanistan est une mission de guerre, pas un effort de paix.

Dans un climat d'élections législatives partielles et à l'heure où les analystes politiques s'interrogent sur l'efficacité de l'opposition, l'affaire afghane est au cœur des préoccupations des Canadiens. Les partis fédéraux d'opposition placent l'engagement des troupes canadiennes en Afghanistan dans les premiers thèmes de campagne. Le Parti libéral¹⁶ emmené par Stéphane Dion ne veut pas transiger sur un rapatriement des troupes en 2009, date convenue avec l'OTAN. A sa gauche, le Nouveau Parti Démocratique Indépendant¹⁷ défend l'idée d'un rapatriement immédiat d'Afghanistan. Son leader, Jack Layton, appelle à des pourparlers entre les protagonistes, tant Alliés que Taliban. Cette posture suscite de vives critiques venant du parti conservateur au pouvoir, en particulier du Premier ministre Stephen Harper, lequel évoque un manque de patriotisme. De leurs côtés, les Québécois représentés au plan fédéral par le Bloc Québécois¹⁸ et leur chef Gilles Duceppe, exigent des changements majeurs dans la stratégie canadienne en Afghanistan, jugeant que la situation dans le pays est à ce point critique que celui-ci risque de basculer dans une situation de guerre civile larvée à l'irakienne.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

¹⁴ Lire par exemple le quotidien *Le Devoir*, 27 mars 2007, « L'Afghanistan : l'Irak du Canada ».

¹⁵ Sondage *Angus Reid Strategies* effectué, le 20 et 21 février 2007.

¹⁶ Parti de centre gauche sur l'échiquier politique français, le Parti Libéral (103 sièges sur 308 à la Chambre des Communes) représente l'opposition officielle, c'est-à-dire le premier parti d'opposition au parlement dans le système dit « de Westminster ».

¹⁷ Parti social-démocrate disposant de 29 sièges sur 308 qui occuperait, peu ou prou, la place du Parti socialiste sur l'échiquier politique français.

¹⁸ Prolongement au plan fédéral du Parti Québécois (parti provincial), le Bloc Québécois dispose de 51 sièges ; outre sa spécificité souverainiste, il serait classé à l'aile gauche du Parti socialiste sur l'échiquier politique français.