



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**RAPPORT SUR LA PREMIÈRE PRIORITÉ DU
CANADA EN AFGHANISTAN :
AIDER AU DÉVELOPPEMENT DES FORCES DE
SÉCURITÉ NATIONALE AFGHANES**

**Rapport du Comité spécial
sur la mission canadienne en Afghanistan**

**Le président
Rick Casson, député**

**JUIN 2009
40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION**



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

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

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

**RAPPORT SUR LA PREMIÈRE PRIORITÉ DU
CANADA EN AFGHANISTAN :
AIDER AU DÉVELOPPEMENT DES FORCES DE
SÉCURITÉ NATIONALE AFGHANES**

**Rapport du Comité spécial
sur la mission canadienne en Afghanistan**

Le président

Rick Casson, député

JUIN 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|---|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| BUTS..... | 1 |
| RECOMMANDATIONS | 2 |
| RAPPORTS TRIMESTRIELS DU GOUVERNEMENT..... | 2 |
| Recommandation 1..... | 3 |
| CONTEXTE..... | 3 |
| L'ARMÉE NATIONALE AFGHANE..... | 4 |
| POLICE NATIONALE AFGHANE (PNA)..... | 5 |
| PREMIÈRE PRIORITÉ – ŒUVRER AU DÉVELOPPEMENT DE FSNA EFFICACES DANS LA PROVINCE DE KANDAHAR | 7 |
| REPÈRE 1 : Augmenter, dans la province de Kandahar, le nombre de kandaks de l'ANA (bataillons de l'Armée) qui peuvent mener des opérations de sécurité de façon presque autonome, et accroître les capacités des états-majors de leurs brigades..... | 8 |
| Recommandation 2..... | 8 |
| REPÈRE 2 : Augmenter et/ou maintenir les effectifs réels (troupes formées, prêtes et disponibles pour les opérations) des kandaks de l'ANA et des états-majors de leurs brigades dans la province de kandahar..... | 8 |
| Recommandation 3..... | 9 |
| REPÈRE 3 : L'ANA est responsable de la sécurité dans un plus grand nombre des six districts clés de Kandahar..... | 9 |

| | |
|--|----|
| REPÈRE 4 : Accroître le nombre de districts clés où l'ANA est perçue par la majorité de la population comme une force professionnelle et efficace qui contribue à son bien-être au sein des districts clés de la province de Kandahar..... | 10 |
| REPÈRE 5 : Accroître le nombre de districts clés de la province de Kandahar où une amélioration des conditions de sécurité est perceptible..... | 10 |
| REPÈRE 6 : Accroître la capacité de la PNA de fournir des services efficaces dans les districts clés de la province de Kandahar..... | 10 |
| Recommandation 4..... | 12 |
| ANNEXE A: LIST OF WITNESSES..... | 13 |
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT..... | 14 |
| RAPPORT COMPLÉMENTAIRE SUR LA FORMATION DE L'ANA ET DE LA PNA, DE LA PART DES DÉPUTÉS CONSERVATEURS MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN..... | 15 |
| RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE, NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA..... | 17 |

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN

PRÉSIDENT

Rick Casson

VICE-PRÉSIDENT

L'hon. Bryon Wilfert

MEMBRES

L'hon. Jim Abbott

L'hon. Denis Coderre

Laurie Hawn

Francine Lalonde

Deepak Obhrai

Claude Bachand

Paul Dewar

Greg Kerr

Dave MacKenzie

L'hon. Bob Rae

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Paul Crête

GREFFIERS DU COMITÉ

Angela Crandall et Paul Cardegna

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

James Cox, Robert Dufresne et James Lee, analystes

LE COMITÉ SPÉCIAL SUR LA MISSION CANADIENNE EN AFGHANISTAN

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère la motion adoptée à la Chambre des communes le mardi 10 février 2009, le Comité a étudié les efforts qui ont été faits par le Canada pour aider au développement des Forces de sécurité nationale afghanes et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

**COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LA MISSION
CANADIENNE EN AFGHANISTAN**

**RAPPORT SUR LA PREMIÈRE PRIORITÉ DU CANADA EN AFGHANISTAN :
AIDER AU DÉVELOPPEMENT DES FORCES DE SÉCURITÉ NATIONALE
AFGHANES**

INTRODUCTION

Conformément à une motion adoptée à la Chambre des communes le 13 mars 2008, le gouvernement doit présenter au Parlement des rapports trimestriels sur les progrès accomplis par la mission canadienne en Afghanistan. Le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan a publié jusqu'à maintenant des rapports pour les trimestres s'étant terminés en juin, septembre et décembre 2008, et un dernier pour le trimestre se terminant le 31 mars 2009.

Le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan a notamment pour mandat de rencontrer régulièrement les ministres responsables et d'autres hauts fonctionnaires afin de pouvoir faire fréquemment des recommandations sur les efforts et les progrès accomplis par le Canada en Afghanistan.

Le Canada tient particulièrement à aider L'Armée nationale afghane (ANA) et la Police nationale afghane (PNA) dans la province de Kandahar à acquérir la capacité de fonctionner de façon autonome, avant le retrait de ses troupes, en 2011. Le présent rapport porte essentiellement sur la première priorité du gouvernement canadien en Afghanistan, soit de permettre aux Forces de sécurité nationale afghanes (FSNA) dans la province de Kandahar de renforcer la sécurité et de promouvoir la loi et l'ordre¹.

BUTS

Le présent rapport a pour but d'examiner les efforts qui ont été faits par le Canada pour aider au développement des FSNA dans la province de Kandahar et de faire des recommandations pertinentes au gouvernement. Il s'intéresse par-dessus tout à la première priorité du Canada en Afghanistan, qui est de permettre aux Forces de sécurité nationale afghanes de renforcer la sécurité et de promouvoir la loi et l'ordre. Les observations qu'il renferme ont trait à l'information contenue dans le rapport de mars 2009 du gouvernement, à laquelle s'ajoutent les témoignages entendus depuis par le Comité².

¹ Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, *Rapport*, mars 2009, http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/documents/r03_09/index.aspx?lang=fra, publié le 3 juin 2009.

² Voir le site Web du Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan et les liens menant aux réunions et aux témoignages entendus, à l'adresse :

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Si le gouvernement n'est pas en mesure de publier ses rapports trimestriels avec plus de célérité, alors il devrait informer publiquement le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan des progrès accomplis en Afghanistan dans les plus brefs délais après la fin de chaque trimestre, avant la publication de son rapport.

Recommandation 2

Les rapports trimestriels du gouvernement devraient contenir du texte et des graphiques décrivant les états-majors de brigade et les kandaks auxquels les différentes unités et les ELMO des Forces canadiennes prêtent leur appui dans la province de Kandahar, afin que le Comité spécial ait une meilleure idée de l'évolution de la situation par rapport aux repères pertinents.

Recommandation 3

Les rapports trimestriels du gouvernement devraient indiquer la tendance générale des indicateurs de progrès d'un trimestre à l'autre et expliquer plus précisément les mesures qui sont prises pour limiter ou corriger toute stagnation ou tout recul.

Recommandation 4

Les rapports trimestriels du gouvernement devraient comprendre du texte et des graphiques décrivant le niveau de formation atteint par toutes les unités de la PNA auxquelles les Forces canadiennes et la CIVPOL canadienne prêtent leur appui dans la province de Kandahar, afin que le Comité spécial ait une meilleure idée de l'évolution de la situation par rapport aux repères pertinents.

RAPPORTS TRIMESTRIELS DU GOUVERNEMENT

Les rapports trimestriels du gouvernement ont leur utilité, sauf que l'information qu'ils renferment est dépassée. Ils ne sont pas communiqués avant trois mois après la fin du trimestre. Ainsi, le rapport de décembre 2008 est paru en mars 2009 et celui de mars 2009, le 3 juin 2009. Des rapports sont donc publiés tous les trois mois, mais l'information qu'ils contiennent date de trois mois, dans le meilleur des cas.

Recommandation 1 – Si le gouvernement n’est pas en mesure de publier ses rapports trimestriels avec plus de célérité, alors il devrait informer publiquement le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan des progrès accomplis en Afghanistan dans les plus brefs délais après la fin de chaque trimestre, avant la publication de son rapport.

CONTEXTE

Pour les Nations Unies (ONU), les membres de l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord (OTAN) et leurs partenaires au sein de la Force internationale d’assistance à la sécurité (FIAS), ainsi que la société afghane dans son ensemble, les Afghans ont avant tout besoin d’un environnement sûr. Et pour instaurer un climat de sécurité favorable à la saine gouvernance et au développement de la nation afghane, la communauté internationale s’efforce de doter les FSNA, composées de l’ANA et de la PNA, de la capacité nécessaire pour assumer dès que possible la responsabilité première en ce qui a trait à la sécurité nationale de l’Afghanistan.

La FIAS et les FNSA se sont appliquées à mettre en œuvre une stratégie en trois points – nettoyer, tenir et construire – dans le sud de l’Afghanistan. Elles commencent par unir leurs forces pour débarrasser un secteur donné des insurgés qui s’y trouvent, où sont alors affectés des effectifs de la PNA pour protéger la population locale et ouvrir la voie et offrir une protection aux équipes provinciales de reconstruction (EPR) et aux organismes internationaux d’aide au développement s’employant à des tâches de reconstruction et de développement. Des études ont révélé que les opérations militaires de « nettoyage » sont généralement fructueuses, mais que les efforts de la police dans les volets « tenir » et « construire » laissent à désirer³.

Le Canada contribue au perfectionnement des compétences de l’ANA et de la PNA par ses conseils au niveau national et les services de mentorat et de formation offerts aux unités de l’ANA et de la PNA sur le terrain. Dans la capitale, Kaboul, du personnel des Forces canadiennes et de la police civile (la CIVPOL, sous la direction de la Gendarmerie royale du Canada) participe à l’organisation de la formation donnée par la coalition, avec en tête les États-Unis⁴. Dans la province de Kandahar, des militaires canadiens servent de mentors à des unités de l’ANA au cours des opérations anti-insurrectionnelles et assurent la liaison entre l’ANA et l’artillerie, l’appui aérien rapproché et d’autres éléments de soutien au combat de la FIAS. La CIVPOL canadienne fait aussi du mentorat auprès de détachements de la PNA sur le terrain, en

³ Voir ces deux rapports importants parus dernièrement : Anthony H. Cordesman, Adam Mausner et David Kasten, *Winning in Afghanistan: Creating Effective Afghan Security Forces*, Washington (D.C.), Center for Strategic and International Studies, 27 mai 2009, http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,5496/type,1, et Obaid Younossi, Peter Dahl Thruelsen, Jonathan Vaccaro, Jerry M. Sollinger et Brian Grady, *The Long March: Building an Afghan Arm*, Santa Monica (CA), RAND National Defense Institute, mai 2009, http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG845.pdf. Les deux rapports sont en anglais seulement.

⁴ Le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan (CSTC-A) est l’organisation au sein de la coalition dirigée par les États-Unis qui s’occupe de la formation des FSNA, en collaboration avec le gouvernement afghan. Un certain nombre de pays participent au programme du CSTC-A. Voir le site Web du CSTC-A à l’adresse <http://www.cstc-a.com/>.

plus de fournir des instructeurs de police dans le cadre de l'Équipe provinciale de reconstruction placée sous la direction du Canada dans la ville de Kandahar. Enfin, des unités de combat des Forces canadiennes prêtent main-forte à leurs homologues afghanes au cours des missions de combat anti-insurrectionnel dans toute la province de Kandahar.

Quelque 17 000 soldats américains supplémentaires seront déployés dans le sud de l'Afghanistan à l'été 2009. On leur destine des rôles de combat et de formation. Ils devraient tous être arrivés pour les élections présidentielles du 20 août 2009. Près de 7 000 de ces soldats seront affectés dans la province de Kandahar; 3 500 y sont déjà et les autres arriveront en juillet 2009. L'armée américaine enverra 4 000 militaires à divers endroits dans le sud de l'Afghanistan pour faire de la formation; plus de la moitié entraîneront des unités de l'ANA et leur serviront de mentors⁵.

L'ANA a montré des signes prometteurs sur le plan de l'efficacité professionnelle dans la province de Kandahar. On ne peut en dire autant de la PNA, dont les succès sont fort mitigés. Il y a tout lieu de croire, à l'heure actuelle, que les forces de l'ANA dans la province de Kandahar pourraient être en mesure de mener des opérations de façon quasi-autonome d'ici 2011, mais pas la PNA.

L'ARMÉE NATIONALE AFGHANE

En novembre 2008, répondant à une demande du gouvernement afghan qui voulait voir grossir les effectifs des forces de sécurité de son pays, le Conseil de coordination et de surveillance conjoint a accepté de porter à 122 000 les effectifs de l'ANA, auxquels s'ajouteront 12 000 militaires en formation ou en attente d'ici 2011. L'ANA compte en tout aujourd'hui 95 unités réparties sur tout son territoire, qui regroupent près de 83 000 membres d'un effectif maximal autorisé de 134 000 soldats⁶. L'ANA se compose de cinq corps de manœuvre terrestres et de l'Armée de l'air afghane. Les états-majors des corps de manœuvre, qui jouent le rôle de quartiers généraux régionaux, sont situés à différents endroits au pays. Celui du 205^e Corps se trouve à Kandahar. La 1^{re} Brigade du 205^e Corps est à l'œuvre dans la province de Kandahar, où elle peut compter sur le soutien des Forces canadiennes.

L'ANA participe maintenant à 80 p. 100 des opérations de la FIAS et dirige 62 p. 100 des opérations conjointes. Vingt-cinq kandaks (bataillons) et 11 états-majors (deux corps et neuf brigades) de l'ANA sont en mesure de mener à bien des opérations indépendantes à l'échelle d'un bataillon. Si ces unités continuent de jouir de l'appui de la FIAS dans des domaines comme l'appui aérien rapproché et l'évacuation des morts et des blessés, on a constaté suffisamment de progrès pour autoriser la FIAS à céder graduellement aux FSNA la responsabilité d'assurer la sécurité en Afghanistan⁷.

⁵ Golnar Motevalli, « Extra US Troops In Afghanistan by Mid-July », dans *Reuters*, 31 mai 2009.

⁶ Chiffres tirés d'une feuille d'information sur l'ANA, datée du 15 mars 2009, du Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, <http://www.cstc-a.com/mission/AfghanistanArmyFacts.html>.

⁷ Feuille d'information de l'OTAN intitulée *Progress with the Development of Afghan National Security Forces (ANSF)*, mars 2009, http://www.nato.int/isaf/topics/factsheets/factsheet_progress_ansf.pdf.

L'Armée de l'air afghane aide l'ANA à fonctionner de façon semi-autonome. Elle partage avec la FIAS la responsabilité de l'appui aérien, s'étant occupée de 90 p. 100 des missions d'appui aérien aux forces de l'ANA en 2009 (contre seulement 10 p. 100 au début de 2008). L'Armée de l'air afghane transporte maintenant en moyenne 5 000 passagers et 50 000 kilos de fret mensuellement.

Même si elle grossit et s'améliore continuellement, l'ANA demeure aux prises avec de graves problèmes de personnel. Elle a notamment du mal à atteindre un équilibre ethnique, en raison principalement de la difficulté à recruter au sein de certains groupes ethniques dans le sud de l'Afghanistan, ainsi qu'à trouver l'argent nécessaire pour payer les salaires des soldats supplémentaires et les infrastructures dont elle a besoin. Et les absences sans permission sont toujours un problème.

Malgré ces difficultés, la formation va bon train. Le Centre d'instruction militaire de Kaboul et les centres régionaux semblent répondre aux besoins. Les programmes d'instruction nviennent au type de force que l'on est en train de mettre sur pied.

La plus grande lacune sur le plan de la formation est la pénurie d'équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) composées de militaires des pays membres de l'OTAN. Près de la moitié seulement des ELMO de l'OTAN disposent du personnel nécessaire et sont en service. La FIAS estime à environ 168 le nombre d'ELMO combinées dont on aura besoin d'ici 2013.

Il est difficile de se prononcer sur la compétence opérationnelle. Il semble que l'ANA se soit considérablement améliorée sous ce rapport, mais elle ne saurait prétendre avant un bon moment à la responsabilité première pour ce qui a trait à la sécurité nationale. Tout indique que certaines unités spéciales, comme les bataillons de commandos, ont atteint un degré d'aptitude relativement élevé et que certaines unités d'infanterie sont très compétentes, mais on estime généralement que l'ANA ne jouit pas encore d'une capacité logistique suffisante. Comme il est sans doute plus difficile et compliqué de développer cette capacité que d'acquérir une aptitude au combat, il faudra peut-être s'armer de patience en attendant que l'ANA comble cette lacune.

POLICE NATIONALE AFGHANE (PNA)

La PNA est placée sous la supervision du ministre de l'Intérieur. Elle regroupe plus de 80 350 policiers, mais, selon des études récentes, on en compterait à peine entre 35 000 et 57 000 à l'œuvre sur le terrain⁸.

La formation de la PNA s'est avérée certainement moins fructueuse que celle de l'ANA, pour toutes sortes de raisons, dont le fait qu'on avait grandement sous-estimé les besoins au moment de reconstituer la PNA et que la situation actuelle commande l'utilisation de cette force dans un rôle de gendarmerie paramilitaire, plutôt que de simple organisme d'application de la loi. M. Yves Brodeur, sous-ministre adjoint, Groupe de travail sur l'Afghanistan, ministère des

⁸ International Crisis Group, « *Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy Update Briefing* », *Asia Briefing*, No. 85, Kaboul/Bruxelles, 18 décembre 2008, p. 2 à 3.

Affaires étrangères et du Commerce international, a dit au Comité que la PNA est aussi aux prises avec des problèmes graves, dont le manque de formation, d'équipement et de rémunération⁹. L'analphabétisme, la corruption et, paraît-il, la toxicomanie, minent davantage sa crédibilité et son efficacité. En outre, le taux de pertes est beaucoup plus élevé dans la PNA que dans les forces armées. Dans la province de Kandahar, le nombre de policiers est insuffisant pour faire respecter l'ordre public, et le ministère de l'Intérieur n'a pas actuellement la capacité d'en assurer la surveillance stratégique ni le soutien logistique. Voilà donc la nature et l'étendue du défi à relever.

Le Canada participe aux efforts de la communauté internationale, sous la direction des États-Unis, pour aider la PNA à acquérir les capacités nécessaires, en apportant son appui à trois niveaux principalement : prestation de conseils à l'échelle nationale; mentorat et formation sur le terrain; infrastructure et équipement et aide à la rémunération. Un policier canadien détaché en permanence au ministère de l'Intérieur conseille le ministre sur la réforme de la police et les enjeux hommes-femmes et sert de mentor à son personnel en matière de recherche stratégique.

En juin 2007, l'Union européenne a lancé la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan, appelée EUPOL. Son mandat consiste à affecter jusqu'à 400 agents de police au ministère de l'Intérieur et aux sièges nationaux, régionaux et provinciaux de la police, où ils doivent servir de mentors à de hauts responsables. Quelque 300 policiers ont été déployés dans le cadre de cette mission jusqu'à présent. Un officier supérieur de la police canadienne fait partie du personnel d'élaboration des politiques d'EUPOL.

Le Canada est maintenant membre du Conseil international de coordination de la police, un mécanisme multilatéral sous la conduite de l'UE créé en octobre 2006, qui permet au ministère de l'Intérieur et à la communauté internationale de coordonner les efforts de formation, de mentorat et d'aménagement d'infrastructures au profit de la PNA sur tout le territoire afghan. Le Canada y sera représenté par un commissaire adjoint de la GRC, qui vient d'être nommé conseiller principal en matière de police de l'ambassadeur du Canada à Kaboul, et commandant des forces de la CIVPOL canadienne en Afghanistan.

Un des principaux programmes de formation offert à la PNA, intitulé Objectif développement des districts (ODD), consiste à envoyer tout le personnel d'un poste de district suivre ensemble un cours de formation sommaire d'une durée de huit semaines¹⁰. Les policiers de 52 des 365 districts afghans ont reçu cette formation jusqu'à présent.

Trente agents civils et une quarantaine de policiers militaires fournissent des services de mentorat et de formation à la PNA dans la province de Kandahar. Notre police militaire fait partie des équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) sous la conduite des Forces canadiennes; réunissant des policiers militaires et des fantassins, ces équipes assurent des

⁹ M. Yves Brodeur, *Témoignages*, Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan, réunion n° 4, 30 avril 2009.

¹⁰ Voir l'édition récente (avril 2009) de *The Ledger*, le bulletin mensuel du Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan (CSTC-A), en anglais seulement, à l'adresse suivante : <http://www.cstc-a.com/News/enduring%20ledgers/2009endledger/ApriEL.pdf>.

services de mentorat aux sous-stations de police de la PNA, particulièrement dans les régions éloignées, afin d'inculquer à la PNA des techniques de survie essentielles. Les policiers civils canadiens forment la PNA à diverses techniques policières qui favorisent l'ordre public et la gestion efficace du corps policier, et encadrent ses agents. En mars 2009, 1 151 agents de la PNA, soit 77 p. 100 de l'effectif, dans les districts clés de la province de Kandahar avaient achevé la formation de base, et une unité avait été jugée apte à agir de façon quasi autonome.

Pour augmenter l'impact de l'aide soutenue que le Canada apporte à la formation, on est en voie d'agrandir le centre de formation de l'Équipe de reconstruction provinciale (ERP). À ce centre accrédité par le ministère de l'Intérieur, des formateurs canadiens donneront une formation avancée aux membres de la Police nationale afghane, complétant la formation de base fournie dans le cadre du programme ODD administré par les États-Unis. Le nouveau centre agrandi ouvrira ses portes à l'automne 2009.

Le nombre de policiers civils canadiens envoyés en Afghanistan continue d'augmenter et devrait atteindre 50 à l'automne 2009. Ces agents occuperont des fonctions stratégiques de mentors et de conseillers à Kaboul et à Kandahar, notamment au sein du Commandement américain de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, de l'EUPOL et de l'ONU. Le Canada pourra ainsi maximiser son impact sur le développement de la Police nationale afghane et renforcer la coordination avec les pays partenaires et les organisations multilatérales. Enfin, un haut dirigeant de la police canadienne, occupant le grade de commissaire adjoint, vient d'être nommé à un poste de conseiller à l'ambassade du Canada à Kaboul et représentera le Canada au sein du Conseil international de coordination de la police.

PREMIÈRE PRIORITÉ – ŒUVRER AU DÉVELOPPEMENT DE FSNA EFFICACES DANS LA PROVINCE DE KANDAHAR

Dans son premier rapport, daté de juin 2008, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan avait défini six priorités et trois projets de premier plan devant guider la mission canadienne dans son travail. La première priorité était de permettre aux Forces de sécurité nationale afghanes de renforcer la sécurité et de promouvoir la loi et l'ordre¹¹. On s'y intéressera de près dans les pages qui suivent.

Le gouvernement canadien a fixé six objectifs, ou repères, concernant l'ANA et la PNA, chacun assorti d'une base de référence, établie en juin 2008, à partir de laquelle peuvent être mesurés les progrès accomplis, ainsi que d'un objectif à atteindre d'ici 2011. Chaque repère est aussi accompagné d'un ou de plusieurs indicateurs de progrès. On compte en tout huit indicateurs de progrès séparés. Comme certains d'entre eux échappent au contrôle direct des Canadiens, ils n'offrent qu'une appréciation indirecte des résultats des efforts du Canada.

¹¹ Les rapports du Comité du Cabinet sur l'Afghanistan peuvent être consultés en ligne à l'adresse suivante : http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/documents/qr-rt.aspx?lang=fra&highlights_file=&left_menu_en=&left_menu_fr=&mission= .

Dans le dernier rapport du gouvernement sur le trimestre se terminant en mars 2009, quatre des huit indicateurs de progrès ont révélé une amélioration de la situation par rapport à juin 2008, un, indicateur de progrès n'avait eu aucun changement depuis juin 2008 et trois indicateurs de progrès ont eu une détérioration de la situation pendant cette période.

Repère 1 : Augmenter, dans la province de Kandahar, le nombre de kandaks de l'ANA (bataillons de l'Armée) qui peuvent mener des opérations de sécurité de façon presque autonome, et accroître les capacités des états-majors de leurs brigades.

- **Indicateur de progrès** : Le nombre de kandaks de l'ANA (et d'états-majors de leurs brigades) capables de planifier, d'exécuter et de maintenir des opérations de façon presque autonome.
- **Base de référence** : L'un des cinq kandaks de l'ANA est tout à fait capable de planifier, d'exécuter et de maintenir des opérations de façon presque autonome (juin 2008).
- **Cible pour 2011** : Quatre des cinq kandaks de l'ANA (et les états-majors de leurs brigades) seront tout à fait capables de planifier, d'exécuter et de maintenir des opérations de façon presque autonome.
- **Résultats en date du mois de mars 2009** : Les états-majors des brigades de l'ANA et l'un des cinq kandaks sont tout à fait capables de mener des opérations de façon presque autonome.
- **Observations du Comité** : Il s'agit d'une légère amélioration par rapport à juin 2008, en ce sens que les états-majors de brigades sont devenus efficaces sur le plan opérationnel, ce qui sera fort utile pour amener les quatre autres kandaks au même niveau de compétence. La création d'unités d'artillerie, de génie militaire et de soutien logistique au sein de l'ANA est une autre amélioration importante survenue au cours du dernier trimestre. Malheureusement, mise à part l'information sur les états-majors de brigade et le kandak ayant acquis une certaine compétence sur le plan opérationnel, le rapport trimestriel du gouvernement ne renferme aucun détail sur la situation des autres kandaks.

Recommandation 2 – Les rapports trimestriels du gouvernement devraient contenir du texte et des graphiques décrivant les états-majors de brigade et les kandaks auxquels les différentes unités et les ELMO des Forces canadiennes prêtent leur appui dans la province de Kandahar, afin que le Comité spécial ait une meilleure idée de l'évolution de la situation par rapport aux repères pertinents.

Repère 2 : Augmenter et/ou maintenir les effectifs réels (troupes formées, prêtes et disponibles pour les opérations) des kandaks de l'ANA et des états-majors de leurs brigades dans la province de Kandahar.

- **Indicateur de progrès** : Les effectifs réels des kandaks de l'ANA (et les états-majors de leurs brigades) dans la province de Kandahar.

- **Base de référence** : L'un des cinq kandaks de l'ANA a un effectif réel de 67 p. 100, et les autres en ont un de plus de 80 p. 100. L'effectif réel des états-majors de brigade de l'ANA est de 77 p. 100 (juin 2008).
- **Cible pour 2011** : Maintenir l'effectif réel des kandaks de l'ANA (et des états-majors de leurs brigades) à 70 p. 100 ou plus dans la province de Kandahar.
- **Résultats en date du mois de mars 2009** : Tous les états-majors de l'ANA et quatre des cinq kandaks avaient plus de 70 p. 100 de leur effectif. Le cinquième kandak était en permission le 31 mars 2009, si bien qu'il ne comptait que 13 p. 100 de son effectif autorisé.
- **Observations du Comité** : Ces résultats sont inférieurs aux niveaux atteints en juin 2008, mais le gouvernement ne fournit aucune indication expliquant pourquoi les effectifs de l'ANA se sont dégarnis. Cet indicateur de progrès est un exemple d'impact indirect de la part du Canada, lequel n'exerce aucun contrôle direct sur les fonctions d'acquisition et de maintien du personnel de l'ANA.
- **Recommandation 3 – Les rapports trimestriels du gouvernement devraient indiquer la tendance générale des indicateurs de progrès d'un trimestre à l'autre et expliquer plus précisément les mesures qui sont prises pour limiter ou corriger toute stagnation ou tout recul.**

Repère 3: L'ANA est responsable de la sécurité dans un plus grand nombre des six districts clés de Kandahar.

- **Indicateur de progrès** : Une augmentation progressive du nombre de districts clés où l'ANA s'occupe de la sécurité, et une diminution de l'aide offerte par les troupes de la FIAS.
- **Base de référence** : L'ANA est responsable de la sécurité dans l'un des six districts clés (juin 2008).
- **Cible pour 2011** : Rendre l'ANA responsable de la sécurité dans trois des six districts clés.
- **Résultats en date du mois de mars 2009** : L'ANA n'assurait la sécurité dans aucun des districts clés.
- **Observations du Comité** : La situation, qui s'était détériorée précédemment par rapport à juin 2008, est restée stable dans le dernier trimestre. Le rapport du gouvernement n'indique pas pourquoi on n'a pas confié à l'ANA la responsabilité de la sécurité dans les districts clés, ni quand on compte le faire vraisemblablement. Le Comité pense que c'est tout simplement que les unités de l'ANA ne sont pas encore capables d'assumer cette responsabilité. Voir les recommandations N^{os} 2 et 3.

Repère 4 : Accroître le nombre de districts clés où l'ANA est perçue par la majorité de la population comme une force professionnelle et efficace qui contribue à son bien-être au sein des districts clés de la province de Kandahar.

- **Indicateur de progrès** : Le nombre de districts clés où l'ANA obtient une cote de confiance de 85 p. 100 ou plus.
- **Cible pour 2011** : Maintenir ou accroître le nombre de districts clés où l'ANA obtient une cote de confiance de 85 p. 100 ou plus.
- **Base de référence** : L'ANA obtient une cote de confiance de 85 p. 100 ou plus dans quatre des six districts clés (juin 2008).
- **Résultats en date du mois de mars 2009** : L'ANA jouit d'une cote de confiance de 85 p. 100 ou plus dans trois des six districts clés.
- **Observations du Comité** : La situation s'est détériorée depuis juin 2008, mais le rapport du gouvernement ne dit pas pourquoi. Voilà un autre exemple d'indicateur de progrès qui échappe au contrôle du Canada. Voir la recommandation N° 3.

Repère 5 : Accroître le nombre de districts clés de la province de Kandahar où une amélioration des conditions de sécurité est perceptible.

- **Indicateur de progrès** : Le nombre de districts clés où la majorité des Kandaharis estime que la sécurité s'améliore.
- **Base de référence** : La majorité des Kandaharis estime que la sécurité ne s'améliore dans aucun des six districts clés (juin 2008).
- **Cible pour 2011** : La majorité des Kandaharis estime que la sécurité s'améliore dans les six districts clés.
- **Résultats en date du mois de mars 2009** : Il n'y a pas un seul district clé où les Kandaharis sentent une amélioration du côté de la sécurité.
- **Observations du Comité** : Rien n'a changé depuis juin 2008 et, si on en croit le rapport du gouvernement, il ne devrait pas y avoir d'amélioration bientôt à ce chapitre. La sécurité est une question capitale. Encore une fois, le Canada n'a aucun contrôle direct ni aucune influence sur la façon dont les Kandaharis perçoivent l'ANA.

Repère 6 : Accroître la capacité de la PNA de fournir des services efficaces dans les districts clés de la province de Kandahar.

- **Indicateur de progrès 6a** : Le nombre de membres de la PNA qui ont reçu une formation dans la province de Kandahar.

- **Base de référence** : Vingt-cinq pourcent (25 p. 100) des membres de la PNA qui se trouvent dans les districts clés ont suivi la formation du programme Objectif développement des districts (août 2008)¹².
- **Cible pour 2011** : Quatre-vingt pourcent (80 p. 100) des membres de la PNA qui se trouvent dans les districts clés auront suivi la formation du programme Objectif développement des districts.
- **Résultats en date du mois de mars 2009** : Soixante dix-sept pourcent (77 p. 100) des agents de la PNA dans les districts clés ont reçu la formation offerte dans le cadre du programme Objectif développement des districts.
- **Observations du Comité** : C'est une amélioration importante, mais la difficulté sera de conserver cette proportion d'agents de la PNA dûment formés, malgré les changements d'effectif, les désertions et les pertes, tous des facteurs sur lesquels le Canada n'a aucune prise. L'arrivée d'instructeurs de police américains va sûrement aider sous ce rapport.
- **Indicateurs de progrès 6b** : Le nombre de forces de la PNA dans les districts clés capables de planifier, d'exécuter et de maintenir des opérations de façon quasi autonome.
- **Base de référence** : Aucune des forces de la PNA dans les districts clés n'est capable de planifier, d'exécuter et de maintenir des opérations de façon quasi autonome (août 2008).
- **Cible pour 2011** : Quatre-vingt pourcent (80 p. 100) des forces de la PNA dans les districts clés seront capables de planifier, d'exécuter et de maintenir des opérations de façon quasi autonome.
- **Résultats en date du mois de mars 2009** : On constate une légère amélioration. Si aucune des 17 unités de la PNA n'est capable de fonctionner de façon quasi autonome dans la province de Kandahar, l'une d'elles est à un niveau de formation près d'y parvenir.
- **Observations du Comité** : Cette légère amélioration est le fruit d'un an de travail avec la PNA dans la province de Kandahar. Le Canada et la FIAS devront multiplier les efforts auprès de la PNA au cours de la prochaine année s'ils veulent voir plus de progrès à ce chapitre. Le rapport de mars 2009 du gouvernement reste muet sur la situation des 16 autres unités de la PNA dans la province de Kandahar.

¹² Objectif développement des districts (ODD) est un programme en six étapes de réforme de la police qui consiste à former à nouveau, à équiper et à encadrer les corps de police de district, comme unités regroupées, pendant une période de six à huit mois.

Recommandation 4 – Les rapports trimestriels du gouvernement devraient comprendre du texte et des graphiques décrivant le niveau de formation atteint par toutes les unités de la PNA auxquelles les Forces canadiennes et la CIVPOL canadienne prêtent leur appui dans le province de Kandahar, afin que le Comité spécial ait une meilleure idée de l'évolution de la situation par rapport aux repères pertinents.

- ***Indicateur de progrès 6c*** : Le nombre de projets liés à l'équipement et à l'infrastructure de la PNA achevés dans la province de Kandahar.
- ***Base de référence*** : Cinq postes secondaires permanents ont été construits et équipés dans les districts clés (août 2008).
- ***Cible pour 2001*** : Parachèvement de 15 nouveaux projets d'infrastructure, p. ex. construction de postes secondaires ou de postes de contrôle, et 15 mises à niveau d'installations existantes de la PNA dans les districts clés de la province de Kandahar. Les 15 nouvelles installations construites par le Canada dans la province de Kandahar seront dotées de l'équipement de base dont a besoin une unité de police opérationnelle.
- ***Résultats en date du mois de mars 2009*** : Quatre nouveaux projets d'infrastructure ont été achevés et dix installations de la PNA ont été mises à niveau au cours du dernier trimestre.
- ***Observations du Comité*** : La situation a continué de s'améliorer, dans le dernier trimestre, par rapport à ce qu'elle était en août 2008.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|---|------------|---------|
| Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Yves Brodeur, sous-ministre adjoint Groupe de travail sur l'Afghanistan Gallit Dobner, directrice adjointe, gouvernance, primauté du droit et développement Groupe de travail sur l'Afghanistan | 2009/04/30 | 4 |
| Gendarmerie royale du Canada Raf Souccar, sous-commissaire Police fédérale Paul Young, surintendant Gestionnaire du programme, Sous-direction des missions de paix internationales (Asie) | | |
| Ministère de la Défense nationale Alan Howard, brigadier-général Denis William Thompson, brigadier-général | 2009/05/14 | 6 |
| Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Yves Brodeur, sous-ministre adjoint Groupe de travail sur l'Afghanistan Elissa Golberg, ancienne représentante du Canada à Kandahar | 2009/06/04 | 8 |
| Chambre des communes Stockwell Day, ministre du Commerce international | 2009/06/11 | 9 |

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport et d'examiner la possibilité de fournir sa réponse d'ici 60 jours, compte tenu de la nature du rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances nos 4, 6, 8 et 9](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Rick Casson, député

**RAPPORT COMPLÉMENTAIRE SUR LA FORMATION DE L'ANA ET DE LA PNA,
DE LA PART DES DÉPUTÉS CONSERVATEURS MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LA MISSION CANADIENNE EN
AFGHANISTAN**

Le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan (AFGH) a produit un rapport succinct et perspicace sur la formation des Forces de sécurité nationale afghanes (FSNA). Il y fait observer, avec justesse, que l'Armée nationale afghane (ANA), grâce aux efforts des Canadiens, montre « des signes prometteurs » dans la province de Kandahar et pourrait bien être en mesure de mener des opérations de façon autonome¹. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces progrès accomplis par l'ANA et sur le rôle de premier plan qu'ont joué le Canada et ses alliés dans cet accomplissement.

Nous notons cependant que le rapport passe sous silence certaines informations et certains témoignages importants concernant : 1) les repères en matière de sécurité; 2) les points de vue très nuancés sur le FSNA des brigadiers-généraux Alan Howard et Denis Willam Thompson, ainsi que du sous-commissaire Raf Souccar et du surintendant Paul Young de la GRC; et 3) le mécanisme de rapport et les rapports trimestriels de la part du gouvernement, qui sont reconnus comme les plus complets de tous ceux des membres de l'OTAN/la FIAS. Nous croyons que ces informations auraient dû figurer dans le rapport pour mieux rendre compte des témoignages entendus et de la réalité sur le terrain.

À plusieurs endroits, le rapport se fait excessivement acerbe à propos d'un soi-disant manque d'information pour évaluer la situation en fonction des repères établis et manque de célérité des rapports. Ces critiques nous apparaissent injustes pour la plupart. Comme l'a fait observer le ministre Stockwell Day dans un témoignage dernièrement, la structure de rapport du Canada est la plus dynamique et la plus élaborée de tous les pays membres de l'OTAN/la FIAS. D'ailleurs, des pays comme les États-Unis étudient actuellement notre système de repères et d'indicateurs des progrès en Afghanistan et sont en train d'en adopter un semblable. Évidemment, le Comité peut toujours demander plus d'explications, pourvu qu'il ne mette pas en danger la sécurité opérationnelle et nationale.

La question des délais et des comptes rendus verbaux dans la recommandation 1 du rapport est aussi extrêmement suspecte. Dans le cas du dernier rapport trimestriel qui a été produit, on a mis environ 9 semaines (du 31 mars au 3 juin 2009), à partir du moment où l'information a été reçue, pour évaluer cette information et rédiger le document². On peut difficilement qualifier l'information qu'il renferme de « dépassée », comme on le fait dans le rapport³, compte tenu de l'analyse approfondie et de tout le processus qu'exige la production d'un tel rapport. En fait, n'importe quelle organisation aurait bien du mal à fournir aussi rapidement une telle analyse de la situation et il serait pour le moins imprudent de sa part de commenter publiquement de l'information avant de l'avoir analysée.

¹ AFGH, *Rapport sur la première priorité du Canada en Afghanistan : aider au développement des Forces de sécurité nationale afghanes*, Contexte, paragraphe 10.

² Gouvernement du Canada, *Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan, mars 2009*, Presse de Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, Ottawa, 3 juin 2009.

³ AFGH, *Rapport sur la première priorité du Canada en Afghanistan : aider au développement des Forces de sécurité nationale afghanes*, Rapports trimestriels du gouvernement, paragraphe 5.

Tel qu'il était mentionné précédemment, le rapport omet certaines parties importantes de témoignages, surtout ceux des brigadiers-généraux Alan Howard et Denis William Thompson. Le second, par exemple, a beaucoup parlé des repères servant à mesurer les progrès accomplis par l'ANA. Les observations relatives au soi-disant manque d'information sur la fluctuation du niveau d'efficacité des kandaks et des états-majors de brigades de l'ANA, sous le repère 1, ne prennent pas en considération les explications logiques et plausibles fournies par le bgén Thompson, lequel a déclaré : « Il est important de souligner que comme dans toutes les armées, ce n'est pas un parcours linéaire [...] Nous avons mis en place un plan qui cible l'année 2011, du moins dans la province de Kandahar, et nous allons y arriver, mais nous ne suivrons pas un parcours linéaire; ce sera une courbe sinusoïdale, d'une date jusqu'à une autre⁴. » En fait, le témoignage du bgén Thompson peut sans doute aider à expliquer d'autres critiques formulées dans le rapport au sujet des repères, mais le rapport fait tout simplement fi des témoignages des brigadiers généraux Thompson et Howard.

Nous croyons aussi que si l'analyse de la formation de la PNA est juste en grande partie, le rapport, encore une fois, aurait dû faire état davantage des témoignages d'expert du sous-commissaire Raf Souccar et du surintendant Paul Young sur les progrès accomplis dernièrement dans la formation de la PNA⁵. Le rapport fait mention de l'agrandissement du centre de formation et de l'augmentation du nombre d'instructeurs de police, sans cependant souligner l'importance des mesures prises par le Canada pour combler les carences dans l'approche de la FIAS à l'égard de la formation de la PNA. Le rapport n'a pas pu mesurer toute l'ampleur de l'annonce faite dernièrement par le ministre Cannon (12 juin 2009), selon laquelle le Canada augmentera de 12 millions de dollars sa contribution aux salaires des membres de la PNA⁶. Ces fonds supplémentaires aideront au recrutement, à la conservation et à la formation d'un millier de policiers afghans additionnels, rien que dans la région de Kandahar. C'est une mesure importante qui contribuera vraisemblablement à raffermir l'engagement du Canada à l'égard de la formation de la PNA. Nous comprenons qu'il était trop tard pour inclure dans le rapport une analyse de cette mesure, mais nous trouvons important de transmettre ici cette information.

En gros, nous nous réjouissons de l'attention portée par le rapport à ces questions importantes. Un des principaux motifs de la présence et du travail effectué par les forces alliées en Afghanistan est de contribuer au développement des FSNA. Les efforts visant à assurer la sécurité, en plus de ceux qui sont faits dans les domaines diplomatiques et de la gouvernance, aideront les Afghans à prendre en mains leur destinée. Nous remercions les membres de tous les partis du Comité pour leur travail et espérons travailler ensemble pour mieux informer les Canadiens sur les différents volets de notre mission en Afghanistan.

⁴ AFGH, réunion 6, 14 mai 2009, témoignage du brigadier-général Denis William Thompson.

⁵ AFGH, réunion 4, 30 avril 2009.

⁶ « Le Canada annonce une aide supplémentaire de 12 millions de dollars pour la primauté du droit en Afghanistan », site Web du gouvernement du Canada sur l'Engagement du Canada en Afghanistan, http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_06_12.aspx?lang=fra&highlights_file=&left_menu_en=&left_menu_fr=&mission=.

Rapport supplémentaire

Nouveau Parti démocratique du Canada

La protection et la promotion des droits de la personne en Afghanistan sont une des priorités de notre engagement dans ce pays. Cependant, les témoignages des représentants canadiens devant le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan indiquent que les droits de la personne ne reçoivent pas toute l'attention nécessaire.

Le gouvernement a fait valoir que l'attachement du Canada aux droits de la personne en Afghanistan se reflète dans l'une des six priorités établies pour ce pays : favoriser la gouvernance démocratique en appuyant l'existence d'institutions publiques efficaces et responsables.

Dans cette perspective, le Canada aide à renforcer les institutions du système de justice en donnant de la formation aux juges, en sensibilisant les personnes concernées à l'aide juridique et en appuyant directement le ministère de la Justice. De plus, un de ses principaux engagements en Afghanistan est la formation de l'armée nationale et de la police nationale.

Le Canada consent aussi une aide financière à la Commission indépendante des droits de la personne de l'Afghanistan pour qu'elle puisse jouer son rôle primordial, à savoir surveiller le respect des droits de la personne et favoriser leur avancement.

Toutefois, lorsque le membre néo-démocrate du Comité a parlé des conclusions du rapport de la Commission indépendante des droits de la personne de l'Afghanistan sur les causes de la torture pratiquée par les services d'application de la loi, les représentants canadiens ont dit qu'ils ne l'avaient pas lu. De plus, il est ressorti que le Canada ne connaît pas les résultats de ce rapport et n'a donc pas fait le nécessaire pour donner suite aux questions préoccupantes qui y sont soulevées.

Parmi les résultats notables qui figurent dans le rapport de la Commission sur la torture pratiquée par les services d'application de la loi que le Canada appuie et forme, il y a lieu de signaler les suivants :

- La torture et les traitements cruels, inhumains et humiliants sont répandus dans la majorité des services d'application de la loi en Afghanistan.
- La majorité des cas présumés sont le fait de la police.
- Seulement 17,4 p. 100 des représentants des services d'application de la loi sont au courant des droits constitutionnels et humains qui interdisent la torture des accusés.
- La majorité des juges n'informent pas les accusés de leurs droits.

C'est pourquoi le Nouveau Parti démocratique tient à ajouter les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Le gouvernement du Canada doit renforcer son soutien au travail important de la Commission indépendante des droits de la personne de l’Afghanistan et établir des mécanismes prévoyant que les rapports de la Commission seront rapidement traduits et distribués aux représentants canadiens pour que les questions préoccupantes qui y sont soulevées fassent l’objet d’un suivi immédiat.

Recommandation 2 : La formation donnée par le Canada aux représentants afghans doit porter notamment sur les droits de la personne, la Constitution afghane et les lois sur les droits des accusés. De plus, dans ses rapports trimestriels au Parlement, le gouvernement du Canada devrait présenter son évaluation la plus récente de la situation des droits de la personne en Afghanistan et expliquer l’action et les résultats du Canada dans le suivi des questions préoccupantes.