

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

Approche pangouvernementale du Canada en Afghanistan : Répercussions sur le développement et la consolidation de la paix

Introduction

L'approche 3D « intégrée », ou pangouvernementale, du Canada, qui englobe le développement, la diplomatie et la défense (et parfois d'autres ministères) en Afghanistan, a eu des effets néfastes sur l'aide au développement et la consolidation de la paix. En effet, l'approche a privilégié la dimension militaire au détriment des efforts sur les plans du développement et de la démocratie. Pis encore, l'approche pangouvernementale intégrée a servi à militariser la consolidation de la paix ainsi que l'aide humanitaire et l'aide au développement. Il s'agit là d'une faille fondamentale des approches 3D ou pangouvernementales, qui a de graves répercussions sur le terrain relativement à la prestation de l'aide et aux perspectives de paix.

Au cours des deux dernières années, on a constaté une tendance de plus en plus prononcée à faire de la sécurité la priorité, en tenant pour acquis que le développement s'ensuivrait¹. Il est vrai que la sécurité est importante, mais on ne peut la choisir au préjudice des efforts de développement et de diplomatie. En fait, la façon actuelle de soutenir les efforts en matière de sécurité nuit à la prestation efficace de l'aide, à l'évolution de l'aide au développement et, par le fait même, aux perspectives de paix.

Les quatre options que le gouvernement a chargé le groupe d'experts d'examiner montrent que l'approche pangouvernementale porte une attention insuffisante aux considérations d'aide humanitaire, de diplomatie et de développement. Un effort militaire seul ne peut garantir la sécurité.

Le présent document explorera certaines des entraves concrètes qu'impose l'« intégration complète » de l'approche pangouvernementale au développement et à la consolidation de la paix en Afghanistan². Il établira aussi le bien-fondé d'une réorientation fondamentale du rôle du Canada pour habiliter l'ACDI et le MAECI, en tant qu'instruments de la politique internationale du Canada en matière de développement et de diplomatie, à jouer des rôles plus déterminants relativement à la mission du Canada en Afghanistan. Il demande qu'on adopte une approche concertée qui établisse une différence claire entre les efforts de développement, les fonctions diplomatiques et les opérations militaires, dans la politique et dans la pratique.

¹ Comparaison entre des déclarations des discours du Trône de 2006 et de 2007. 2006 : le gouvernement fera en sorte que le Canada joue un rôle diplomatique plus prépondérant, qu'il renforce son appareil militaire et qu'il répartisse de façon plus judicieuse l'aide accordée à l'échelle internationale. 2007 : Les Canadiennes et les Canadiens comprennent que le développement et la sécurité sont indissociables. Sans la sécurité, ni l'aide humanitaire, ni la reconstruction, ni la démocratisation ne sont possibles.

² Pour de l'information sur l'évolution de l'approche pangouvernementale canadienne en Afghanistan, au Soudan et en Haïti, voir : Les « États non viables » : À quelles conditions le Canada devrait-il intervenir dans un État où sévit un conflit? : http://www.ccic.ca/f/002/humanitarian_peace.shtml.

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

Défis pratiques d'une approche pangouvernementale intégrée

1. Équipes provinciales de reconstruction

L'intégration complète, telle que l'illustre la structure des équipes provinciales de reconstruction (EPR), pose l'un des plus grands défis.

On a mis sur pied les premières EPR en Afghanistan en décembre 2002, en se fondant sur l'ancien modèle des équipes mixtes de reconstruction des États-Unis. Le but des EPR est d'assurer la sécurité, d'appuyer le gouvernement central et de faciliter la reconstruction. L'approche des EPR varie selon le pays qui les dirige.

En 2005, le Canada a repris l'EPR à Kandahar (EPR-K) des mains de l'opération Enduring Freedom, menée par les États-Unis. Le Canada a une équipe de 330 personnes³ dans l'EPR-K, dont la majorité sont des militaires; il n'y a donc qu'une poignée de spécialistes du développement et de diplomates. La police civile et la GRC, de même que certains membres du personnel de USAID, ont aussi fait partie de l'EPR-K. En raison du rôle que joue le Canada dans les opérations de combat à Kandahar, les militaires participent à la fois aux combats et à un processus d'édification de l'État par le biais des activités des EPR.

Les militaires participent aussi à des projets à *impact* rapide par l'entremise des EPR. Ils consistent habituellement en des projets de reconstruction ou de réparation des infrastructures par des soldats, destinés à fournir aux militaires des avantages en matière de protection de la force. Parfois, on dit de ces projets qu'ils visent à gagner « la confiance et le coeur » de la population afghane.

D'un point de vue militaire, de tels projets sont peut-être bien inspirés. Ils peuvent permettre de réparer ou de créer des infrastructures, ou d'établir des conditions qui aideront à gagner l'appui des populations locales, et peut-être à recueillir d'autres renseignements et indications.

Toutefois, en réalité, ils nuisent à la capacité des travailleurs civils du développement et de l'aide humanitaire de rejoindre les populations. Pour se faire accepter par la collectivité locale, les travailleurs de l'aide, qui ne sont pas armés, doivent pouvoir compter sur leur neutralité politique et militaire.

Dans cette optique, les approches des militaires et des travailleurs de l'aide sont aux antipodes l'une de l'autre.

Le conflit et l'insécurité qui perdurent à Kandahar et dans d'autres régions du sud soulèvent la question suivante : Pendant combien de temps le personnel militaire peut-il participer simultanément aux activités d'intervention militaire et aux activités de développement ? D'autre part, plus les militaires continueront de porter deux chapeaux, plus étroite sera l'association entre les deux secteurs d'intervention internationale. Dans le cadre d'une guerre insurrectionnelle et anti-insurrectionnelle, la situation s'avère extrêmement problématique puisque les projets réalisés par les militaires peuvent eux-mêmes devenir des cibles. Pire encore, les travailleurs de l'aide afghans et internationaux, et les civils associés aux militaires, peuvent aussi devenir des cibles. Les travailleurs de l'aide qui prennent le relais après le départ des militaires peuvent également faire l'objet de suspicions au sein de la population afghane.

³ Site Web Reconstruire l'Afghanistan. Consulté le 25 novembre 2007 du site <http://canada-afghanistan.gc.ca/cip-pic/afghanistan/library/kprt-fr.asp>

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

Voilà pourquoi les projets à *impact* rapide sont vraiment sujets à controverse. Les militaires croient offrir des avantages en matière de protection de la force inhérents à la mission. Toutefois, peu de preuves documentées permettent de croire que tel est effectivement le cas, et l'efficacité des projets est aussi discutable⁴. D'autres questions importantes se posent : Comment le Canada finance-t-il de tels projets? Quels sont ses critères pour un tel financement?

L'obligation primordiale qu'est la protection des civils ne devrait pas être assujettie à l'objectif militaire de gagner la confiance et le cœur des Afghans. Le don de fournitures scolaires à des enfants par les soldats n'est pas efficace si cette association leur occasionne des difficultés au bout du compte⁵. Bien que la liste des projets et activités de l'EPR-K soit complète sur le site Web du MDN, la provenance des fonds qui leur sont alloués (ceux de l'ACDI et du MAECI sont présentés séparément), la façon dont ils sont approuvés et l'identité des personnes ultimement responsables au sein de l'EPR-K demeurent nébuleux⁶.

Les organisations qui interviennent à l'extérieur de Kandahar, dans le nord et le nord-ouest, remettent en question l'utilité des EPR dans ces régions, en particulier lorsque les EPR participent à des projets à *impact* rapide et au travail de développement. Les organisations affirment que les EPR devraient se concentrer sur la réforme du secteur de la sécurité et sur le désarmement là où elles œuvrent, et laisser les organisations en dehors de la structure des EPR s'occuper de l'aide. On craint aussi qu'un manque d'expertise en matière de programmation entraîne des effets secondaires néfastes.

Les organisations afghanes disent ne pas être à l'aise de recevoir du financement des EPR par crainte d'être associées aux militaires ou de devenir des cibles. Elles préfèrent recevoir des fonds par l'entremise des ambassades, des ONG, des Nations unies ou du gouvernement⁷. Les organisations afghanes disent que lorsque des EPR s'installent dans une région, celle-ci devient peu sûre puisque les EPR sont ciblées par les talibans⁸.

Dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'il n'y a aucune organisation ni aucun personnel de la société civile pour fournir de l'aide, on peut faire appel aux militaires. Dans de tels cas, ils doivent respecter le contexte opérationnel humanitaire. C'est ce qu'établissent formellement les lignes directrices des Nations unies et du Canada, qui reconnaissent les torts causés au travail humanitaire et aux projets de développement lorsqu'ils sont trop étroitement associés aux efforts politiques et militaires⁹. Le Canada s'est lui-même engagé à l'égard de telles normes dans les Lignes directrices du gouvernement du Canada sur la coordination civilo-militaire et l'aide humanitaire (2003), et il doit faire en sorte qu'elles soient aussi respectées sur le terrain.

Ce qui compte avant tout, c'est que la prestation de l'aide humanitaire soit conforme aux principes humanitaires internationaux d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité¹⁰. C'est donc dire qu'en aucun cas,

⁴ Humanitarian Policy Group, *Resetting the rules of engagement: Trend and issues in military-humanitarian relation*, mars 2006, p. 42-47.

⁵ Tel qu'inscrit sous la rubrique Projets et activités de l'EPR : site Web du MDN. Consulté le 25 novembre 2007 du site http://www.mdn.ca/site/kprt-eprk/act_f.asp.

⁶ *Ibid.*

⁷ Conversation téléphonique avec un chercheur sur les relations entre civils et militaires; rapport à venir.

⁸ Correspondance d'une organisation partenaire membre du CCCI en Afghanistan.

⁹ Voir les Lignes directrices des Nations unies sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile dans des catastrophes naturelles (1994) et dans des crises complexes (2003).

¹⁰ « [...] l'humanité, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent; l'impartialité, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

l'aide ne peut servir d'instrument dans la poursuite d'objectifs militaires, même lorsque les militaires participent aux activités de soutien ou de prestation de l'aide. L'aide en tant que multiplicatrice des capacités opérationnelles militaires est totalement contraire aux normes sanctionnées à l'échelle internationale.

Il ne s'agit pas de dresser les travailleurs civils de l'aide contre la présence militaire, mais plutôt d'expliquer non seulement ce qu'ils font, mais la façon dont ils le font. Une approche qui intègre le travail humanitaire, les efforts de développement et les opérations militaires compromet la réussite dans tous les domaines susmentionnés. Les orientations stratégiques imprécises se traduisent par des rôles mal définis sur le terrain et des interventions d'aide mal appuyées qui, à leur tour, nuisent au progrès dont la population locale a fondamentalement besoin.

Recommandations

- Le Canada devrait appuyer des évaluations externes objectives du rendement des EPR et, surtout, leurs répercussions sur les résultats en matière d'aide humanitaire et de sécurité, et leurs effets sur les collectivités locales. Pour ce faire, une coordination entre les donateurs sera nécessaire.
- Plus particulièrement, le Canada devrait appuyer une évaluation externe de l'ERP-K en ce qui concerne à la fois son efficacité et ses répercussions sur le contexte opérationnel de l'aide humanitaire, sur la sécurité et sur les collectivités locales.
- En ce qui a trait à l'ERP-K, le Canada devrait établir des indicateurs ou des normes d'efficacité afin de déterminer s'il atteint les objectifs qu'il s'est fixés.
- Dans la mesure du possible, il faudrait séparer les fonctions civiles et militaires au sein de l'ERP-K. Il faudrait élaborer et diffuser des lignes directrices concernant le rôle approprié des militaires au sein des EPR et les interactions avec la population locale.
- Faire en sorte que l'ACDI ne finance pas des projets à *impact* rapide, puisqu'ils consistent essentiellement en des projets militaires. Si l'on poursuit ces projets, les fonds devraient provenir du budget du MDN ou du MAECI.
- Tout soutien provenant de l'ACDI et apporté par les EPR doit être conforme aux règles de l'OCDE en matière d'Aide publique au développement.
- Le Canada doit clarifier sa stratégie définitive pour l'ERP-K et déterminer le moment où les responsabilités seront cédées aux autorités locales compétentes.

2. Ciblage de l'aide et des travailleurs de l'aide

L'approche pangouvernementale intégrée du Canada (et d'autres bailleurs de fonds d'ailleurs) a créé une association étroite entre la présence militaire et l'aide, ce qui a lié l'effort d'aide internationale à l'effort militaire international. Un tel chevauchement a entraîné le ciblage de l'aide et des travailleurs de l'aide.

entre les populations affectées ou entre leurs membres; la neutralité, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend; et l'indépendance, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre. » Voir les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire auxquels le Canada a adhéré en 2003 :

<http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20-GHD19.10.04%20RED.doc>

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

En Afghanistan, au moins 40 travailleurs de l'aide ont été tués cette année seulement. Sept d'entre eux faisaient partie du personnel international. Les 34 autres étaient afghans. En plus, 76 travailleurs humanitaires ont été victimes d'enlèvement (44 nationaux, 25 internationaux), et des malfaiteurs armés ont attaqué, pris en embuscade ou pillé 55 convois d'aide humanitaire et 45 installations humanitaires¹¹. Évidemment, la majorité des victimes sont afghanes. D'autre part, on se fie de plus en plus aux Afghans pour la prestation de l'aide en raison de la situation très précaire sur le plan de la sécurité et parce qu'on pense que les intervenants internationaux sont partie prenante de l'effort militaire international contre les talibans. Malheureusement, cela signifie qu'un nombre croissant d'Afghans sont aussi les cibles des attaques.

La situation est encore pire lorsqu'il s'agit de travailleuses afghanes. Par ricochet, l'accès à l'aide de la population féminine, à n'en pas douter l'un des groupes les plus vulnérables et les plus désavantagés, en subit les contrecoups¹².

La situation actuelle est la pire que les organisations d'aide aient eu à affronter. Il s'agit d'organisations qui travaillent en Afghanistan depuis des décennies et qui ont traversé les ères des Soviétiques, des moudjahidin, des talibans, et même celle de l'expulsion des talibans par l'armée étatsunienne en 2001¹³. En presque 30 années de guerre, la menace qui pèse sur les travailleurs de l'aide n'a jamais atteint une telle intensité.

Traditionnellement, la présence humanitaire internationale fournissait deux services de base : le premier, aider les gens à survivre; le deuxième, témoigner de ce qui arrivait réellement aux populations vulnérables. En Afghanistan, les réductions de personnel de l'aide humanitaire ont fait en sorte qu'il y a moins de témoins sur le terrain et que le personnel national est plus vulnérable. Ainsi, les Afghans qui essaient de reconstruire leur société sont ceux qu'on tue et qu'on menace.

Normalement, les travailleurs de l'aide sont pris pour cibles pour des raisons économiques et politiques. Cette année, on a confirmé que 106 incidents de nature criminelle et liés au conflit avaient ciblé des ONG¹⁴. Des attaques contre des travailleurs de l'aide se sont produites au nord comme au sud. Au nord, les attaques sont perpétrées par des bandes criminelles à la recherche d'un gain économique et au sud, par les talibans et les forces antigouvernementales¹⁵. D'après l'Afghanistan NGO Safety Office (ANSO), les forces antigouvernementales ont enlevé cette année plus de 60 travailleurs d'ONG, tandis que les gangs criminels en ont enlevé 20¹⁶.

L'insécurité des travailleurs de l'aide menace de deux façons au moins l'accès aux civils qui ont de grands besoins. Premièrement, parce que les travailleurs de l'aide qui sont menacés, enlevés ou tués sont tout simplement incapables de fournir de l'aide et d'offrir du soutien. Deuxièmement, parce que les organismes d'aide doivent assurer un niveau de sécurité raisonnable à leur personnel. Moins la situation est sûre et plus le personnel de l'aide est pris pour cible, moins il y a de chance que les organisations poursuivent leurs programmes. Dans les deux cas,

¹¹ IRIN nouvelles et analyses humanitaires. *UN warns of humanitarian crisis in inaccessible areas*. Consulté le 29 octobre 2007 du site <http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=75030>

¹² Discussion avec Farida Nekzad, le 13 novembre 2007.

¹³ IRIN nouvelles et analyses humanitaires. *AFGHANISTAN: Risque d'aggravation de la crise humanitaire – CICR*. Consulté le 21 octobre 2007 du site <http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=74915>.

¹⁴ IRIN nouvelles et analyses humanitaires. *AFGHANISTAN : Les ONG de plus en plus menacées par l'insécurité*. Consulté le 8 novembre 2007 du site <http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=75218>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

il se peut que l'aide ne parvienne pas à ceux qui en ont besoin, ce qui entraîne des répercussions graves sur la capacité du pays de réaliser des progrès essentiels en matière de développement.

Certains prétendent que la situation désastreuse en Afghanistan justifie le fait que les militaires prennent la relève dans la prestation de l'aide humanitaire et même l'aide au développement. Le CCCI et ses membres, y compris ceux sur le terrain, pensent qu'une intervention militaire ne peut qu'empirer la situation. Tel que mentionné ci-dessus, en intégrant les efforts militaires et les ceux de développement pour l'édification de l'Afghanistan, on transforme en cibles les organisations de développement.

Recommandations

- Le Canada doit plaider en faveur de la séparation du développement et des fonctions militaires. Il devrait dissuader les militaires d'émettre des déclarations liant les efforts de l'aide aux opérations militaires internationales. Sur le site Web du gouvernement du Canada, de très nombreuses images montrent des soldats avec des enfants afghans ou les associent à l'aide. Il faudrait aussi arrêter d'afficher des images de la sorte.
- Appuyer pleinement la capacité des organisations telles que le CICR, les organes des Nations unies et les ONG de négocier l'accès à l'aide humanitaire des populations dans le besoin, ce qui comprend les négociations entre ces organisations, le gouvernement de l'Afghanistan et les groupes antigouvernementaux.
- Accroître, au sein des Forces canadiennes, la formation portant sur les codes de conduite et les lignes directrices relatifs à la coopération civilo-militaire en matière d'aide humanitaire, y compris les Lignes directrices d'Oslo de 2003 et les Lignes directrices du gouvernement du Canada.
- Faire pression sur le gouvernement de l'Afghanistan afin qu'il mette un terme à l'impunité des attaques contre les travailleurs de l'aide, qu'elles soient le résultat d'une criminalité endémique ou de la sédition.
- Au Canada, augmenter la formation liée à la sécurité pour les travailleurs de l'aide qui travaillent dans les zones de conflit.
- Soutenir des efforts discrets visant à fournir une formation liée à la sécurité au personnel recruté en Afghanistan.
- Le Canada devrait appuyer des mécanismes de surveillance et de présentation de rapports, peut-être par l'entremise de la Commission afghane indépendante des droits de la personne, en ce qui concerne les attaques contre les travailleurs de l'aide et la destruction du matériel, en plus des attaques liées au conflit perpétrées contre des civils.

3. Mettre l'accent sur une aide efficace

En Afghanistan, la pauvreté se traduit par l'inégalité de l'accès aux biens et aux services sociaux, la médiocrité de la santé et de la nutrition, l'accès limité à l'éducation, le déplacement, la vulnérabilité aux désastres naturels tels que les inondations et les sécheresses, l'inégalité entre les sexes, le conflit et la marginalisation politique. Le travail de développement est un domaine complexe à multiples facettes qui demande du temps. Bien qu'on puisse mesurer les progrès à court et à moyen terme d'après le nombre d'installations construites et de services fournis (un exemple parmi d'autres), il faudra des décennies pour constater de réels progrès en matière d'élimination de la pauvreté dans un pays tel que l'Afghanistan. Et cela ne sera possible que si l'on poursuit des efforts concertés bien au-delà de 2011.

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

Pourtant, au départ, l'aide au développement du Canada était minime par rapport à ses efforts militaires. Entre janvier 2002 et juillet 2003, l'ACDI a versé 26 millions de dollars à l'administration de transition afghane par l'entremise du Fonds de reconstruction de l'Afghanistan, du Service de l'action anti-mines des Nations unies et des projets de coopération civilo-militaire¹⁷.

L'autre tranche de financement, annoncée en mars 2004, comportait un total de 250 millions de dollars entre 2005 et 2009, à répartir entre un Fonds de réforme du secteur de la sécurité, le Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan, et un soutien au Programme de solidarité nationale¹⁸. Les décaissements de l'ACDI entre mars 2004 et mars 2007 ont totalisé 285 millions de dollars¹⁹.

Ainsi, entre 2002 et mars 2007, l'ACDI a alloué 311 millions de dollars aux programmes en Afghanistan. En 2007, le Canada s'est engagé à déboursier 200 millions de dollars supplémentaires et a annoncé une contribution totale de 1,2 milliards de dollars pour la décennie 2001-2011. On fait maintenant pression sur le gouvernement pour qu'il remédie à ses retards en matière d'engagements envers le développement, qui jadis n'était qu'une réflexion après coup de l'engagement militaire.

Le Canada doit maintenant veiller à tenir ses promesses. Or, les sommes versées, quoique importantes, ne suffisent pas à résoudre les problèmes liés à la pauvreté et au manque de projets de développement en Afghanistan. Pour accomplir des progrès dans cette région, il faut déterminer les raisons pour lesquelles l'aide n'est pas aussi efficace qu'elle devrait l'être. Le fait d'accorder une priorité mineure aux efforts de développement en est une.

Les approches différentes des divers bailleurs de fonds présentent aussi un défi de taille. Certains donateurs financent par l'entremise du budget central, d'autres par l'entremise du budget d'aide extérieure²⁰. Le Peace Dividend Trust estime que, par rapport aux produits et services étrangers, les produits et services afghans ne récoltent que 31 % de l'aide. Cela résulte en grande partie de l'acheminement du financement d'importants bailleurs de fonds tels que les É.-U. et l'Allemagne par des organisations et des entrepreneurs étrangers, ce qui limite grandement les répercussions bénéfiques locales de l'aide²¹.

En septembre 2007, une analyse de l'actuelle Banque de projets de l'ACDI donnait à croire qu'environ 15 % des projets actuels de l'ACDI ciblent particulièrement la province de Kandahar²². Selon le MDN, 20 % ciblent la province de Kandahar. Les É.-U. dépensent plus de la moitié de leur budget pour les quatre provinces les moins sûres²³.

¹⁷ ACDI (juillet 2005). *Engagement du Canada en faveur du développement de l'Afghanistan*. Consulté à <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdicida.nsf/Fr/JOS-426165819-SLH?OpenDocument>. Cité dans Patrick Travers et Taylor Owen, *Peacebuilding While Peacemaking: The Merits of a 3D Approach in Afghanistan*, The University of Oxford, 2006.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Gouvernement du Canada, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, *Examen du programme de l'Afghanistan*, mai 2007.

²⁰ Rapport national sur le développement humain 2007.

²¹ Voir Andrew Mayeda et Mike Blanchfield, « Too few development dollars are actually spent in Afghanistan », *Ottawa Citizen*, le 23 novembre 2007, et le Rapport national sur le développement humain 2007.

²² D'après les calculs du CCCI pour les projets actuels financés par l'ACDI, voir :

²³ « Afghanistan aid must be spread », *Financial Times*, le 19 mars 2007.

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

Le R.-U. attribue le cinquième de son budget au sud²⁴. Les Nations unies et les ONG sur le terrain s'inquiètent de plus en plus du fait que l'aide est détournée de manière disproportionnée vers des régions peu sûres²⁵. Les Nations unies ont déclaré que le fait que les acteurs du développement ne s'assurent pas que des provinces du nord et de l'ouest moins utiles sur le plan stratégique profitent des retombées de la paix accentue la ligne de faille nord-sud, ce qui accroît les tensions dans le pays. Au nord, on a de plus en plus l'impression que les régions de culture du pavot du sud reçoivent un traitement préférentiel de la part des donateurs puisqu'elles reçoivent davantage d'aide pour des solutions de rechange à la culture du pavot²⁶.

On presse l'ACDI d'obtenir des résultats en matière de développement dans le sud, mais il faut absolument s'assurer que les pressions médiatiques et autres ne deviennent pas le fondement de l'attribution de ressources dont l'Afghanistan a grandement besoin. L'aide humanitaire et l'aide au développement devraient répondre aux besoins réels et non servir à gagner l'appui des populations dans les régions stratégiques. Le Canada devrait avoir pour priorité de travailler avec d'autres donateurs pour répondre aux besoins partout au pays. Même l'aide canadienne la plus efficace n'aura pas un effet marquant si d'autres donateurs n'adoptent pas la même approche. La conférence annuelle des donateurs sur le développement est une voie possible pour y arriver.

L'ACDI a investi beaucoup de ressources dans des fonds de fiducie en commun ou à multiples donateurs, tels que le Fonds de reconstruction de l'Afghanistan (FRA), le Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan (MISFA) et le Programme de solidarité nationale (PSN). Un examen de la Banque de projets de l'ACDI donne à penser que les fonds de fiducie reçoivent une plus grande part du financement de l'agence, suivis des organisations multilatérales, telles que la Banque asiatique de développement, le PNUD, le PAM et la BM. Une part considérablement plus petite est acheminée aux ONG, au CICR et aux EPR de l'ACDI. De petites sommes sont attribuées directement par l'entremise du gouvernement et d'un petit Fonds de l'ambassade²⁷. Les montants précis sont difficiles à déterminer en raison des attributions pluriannuelles, mais pour ce qui est des répercussions directes, l'ACDI pourrait en faire davantage pour appuyer le travail communautaire par le biais de la société civile internationale et afghane. L'ACDI pourrait aussi s'assurer de l'efficacité du mécanisme de financement en commun par l'intermédiaire d'évaluations régulières.

La même Banque permet de croire que le désarmement et la lutte contre les mines reçoivent la plus grande part du soutien, suivis de la lutte contre le trafic de stupéfiants (approches de non élimination), de l'éducation et de l'alphabétisation, y compris pour les filles, des moyens de subsistance, y compris les activités économiques de remplacement, de la reconstruction des routes et des édifices, de la santé, de l'aide alimentaire, du secteur juridique, des PDIP et du retour des réfugiés, du soutien à l'égalité entre les sexes et des rapports concernant les traités sur les droits de la personne²⁸.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Voir le Rapport national sur le développement humain 2007, Overview of Priorities for Canada in Afghanistan d'Oxfam International, novembre 2007, et Statement of Development and Humanitarian Assistance du Groupe de référence sur l'Afghanistan, novembre 2007.

²⁶ Nations unies, *Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, le 21 septembre 2007, paragraphe 24.

²⁷ Voir la Note d'information du CCCI sur les engagements en matière d'aide en Afghanistan http://www.ccic.ca/f/docs/002_humanitarian_2007-10_briefing_note_aid_commitments.pdf

²⁸ *Ibid.*

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

En comparant les secteurs susmentionnés aux besoins fondamentaux relatifs à la réduction de la pauvreté et aux complications découlant du conflit en Afghanistan, nous concluons qu'il faut en faire bien davantage dans le domaine du renforcement des droits de la personne, et qu'il faut allouer un soutien plus direct aux PDIP, au secteur de la santé et aux moyens de subsistance.

Chose à remarquer, il y n'y a aucun signe de soutien aux programmes destinés aux jeunes, en particulier dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle pour les jeunes. Puisque 41 % de la population afghane est âgée de 14 ans ou moins, il faut accorder davantage d'attention à ce domaine. Là encore, les organisations de la société civile pourraient jouer un rôle plus actif pour ce qui concerne les programmes ciblés.

En général, un financement distribué par l'entremise des organisations de la société civile aurait des répercussions plus favorables. Bien que le renforcement du gouvernement soit important, il faut en même temps en faire beaucoup plus pour appuyer la société civile afghane, y compris les groupes et les réseaux de femmes. Les organisations canadiennes sont bien placées pour le faire.

Recommandations

- Soutenir la réalisation d'évaluations du FRA, du MISFA, du PSN et des autres fonds mis en commun par l'entremise desquels l'ACDI distribue du financement, afin de mieux connaître leur efficacité quant à la production d'avantages relatifs au développement et leurs répercussions.
- Inciter les autres donateurs à investir plus directement dans les ressources afghanes afin d'accroître l'effet global de l'aide à l'échelon local.
- Élaborer des indicateurs de l'efficacité de l'aide en Afghanistan, de concert avec d'autres donateurs.
- Privilégier le soutien à la société civile, y compris un financement accru pour appuyer la société civile afghane et par conséquent, procurer plus d'avantages directs à la population.
- Accroître le financement dans les secteurs négligés : jeunes, personnes handicapées et agriculture.
- Appuyer une évaluation constante des besoins partout au pays afin de s'assurer que l'ensemble des ressources des donateurs sont affectées conformément aux besoins.
- Accroître progressivement le budget annuel de l'ACDI de manière à ce qu'il atteigne 0,7 % du RNB canadien d'ici 10 ans. Ainsi, le soutien à l'Afghanistan ne grèverait pas l'aide accordée à d'autres régions du monde où les besoins sont urgents, telle que l'Afrique subsaharienne.

4. Consolidation de la paix et soutien au processus de paix

À l'instar de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, la consolidation de la paix en Afghanistan est de plus en plus militarisée. En effet, nombreux sont ceux qui associent efforts militaires et efforts de consolidation de la paix. La terminologie employée provoque souvent une telle confusion. En général, on peut décrire la consolidation de la paix comme des activités qui s'attaquent aux causes fondamentales d'un conflit, de même qu'aux conséquences du conflit. Le développement qui tient compte du conflit, l'éducation pour la paix, le dialogue et la résolution de conflits, la justice transitionnelle, le déminage et le renforcement des droits de la personne en sont des exemples. Selon l'activité, l'ACDI ou le MAECI peuvent offrir leur soutien.

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

Un examen des engagements du Canada en matière d'aide laisse croire qu'aucune stratégie ni aucun cadre stratégique de l'ACDI ou du gouvernement du Canada ne soutient actuellement la consolidation de la paix en Afghanistan. Dans d'autres pays touchés par la guerre, on tente de s'assurer que les efforts de développement n'exacerbent pas le conflit ou les tensions au sein de la société. Par exemple, tel que mentionné, les perceptions voulant que le sud reçoive plus d'aide alimentent les conflits qui divisent le nord et le sud.

L'ACDI devrait financer des analyses des conflits afin de faciliter le travail de développement en Afghanistan, dont l'élaboration de cadres stratégiques et d'évaluations qui tiennent compte du conflit. C'est donc dire qu'un soutien accru est nécessaire pour appuyer des activités de dialogue et de consolidation de la paix intertribale ou communautaire. On entend par là un soutien aux programmes scolaires, à l'éducation pour la paix, au travail auprès des communautés minoritaires, ainsi qu'aux droits de la personne et à la fin de l'impunité.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international peut aussi jouer un rôle beaucoup plus actif pour soutenir les efforts de consolidation de la paix en Afghanistan. Il pourrait entre autres offrir un soutien à l'élaboration de mécanismes parlementaires pour la résolution de conflits, à la Commission afghane indépendante des droits de la personne et à la surveillance des droits de la personne en Afghanistan, à la réforme du secteur de la sécurité et aux projets de justice transitionnelle, y compris à la relance du Plan d'action pour la paix, la réconciliation et la justice²⁹.

Le Canada devrait aussi étudier toutes les possibilités d'appui aux processus de paix officiels ou non officiels. Le Canada devrait investir, de concert avec le gouvernement afghan et d'autres bailleurs de fonds, dans une étude portant sur les possibilités et l'efficacité de l'aide en Afghanistan. De nos jours, les accords négociés mettent fin à plus de guerres que les victoires militaires³⁰. En 2006, 2 conflits ont pris fin, 7 étaient en processus de paix complet et 27 étaient en processus interrompu ou partiel³¹. Toutefois, jusqu'à maintenant, malgré 30 années de guerre, les efforts concertés pour soutenir le processus de paix en Afghanistan se sont avérés fugaces. La guerre du Golfe a éclipsé les efforts qu'ont déployés les Nations unies dans les années 1990.

Comme l'a déclaré le ministre des Affaires étrangères de la Suède lors d'une retraite annuelle des médiateurs en juin 2007, « le dialogue est un outil viable³² ». Tout soutien accordé à un processus de paix doit faire de la place pour la société civile afghane, y compris assurer un rôle significatif pour les femmes. La culture et la religion sont certes des facteurs qui peuvent aider à inciter les femmes à participer à de tels processus, mais il ne faudrait pas qu'ils deviennent un obstacle à leur participation.

²⁹ Pour plus d'information sur la justice transitionnelle, voir IRIN nouvelles et analyses humanitaires, *AFGHANISTAN: Revitalize transitional justice system - UN human rights commissioner*, le 21 novembre 2007.

³⁰ Centre pour le dialogue humanitaire, *Charting the roads to peace: facts, figures and trends in conflict resolution*, octobre 2007.

³¹ *Ibid.*

³² Jonas Gahr Støre (ministre suédois des Affaires étrangères), *Beyond the boiling point: Is dialogue a viable tool in Afghanistan?*, Forum d'Oslo, juin 2007.

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

La résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité du Conseil de sécurité des Nations unies a obligé les États à garantir que les femmes participent effectivement à la conception, à la négociation et à la mise en œuvre de tout accord de paix³³. Le Canada est un promoteur de la résolution 1325 depuis des années; il a entre autres appuyé les tables rondes avec des Canadiennes d'origine afghane en 2002³⁴. À ce titre, le Canada devrait en faire davantage pour appuyer la participation véritable des femmes à tout processus de paix en Afghanistan.

Les négociations avec les talibans doivent tenir compte des points de vue et des préoccupations légitimes aussi bien des Tadjiks, des Ouzbeks, des Hazaras et des autres communautés minoritaires, que de la communauté pachtou – un processus de médiation doit expressément comprendre des mécanismes visant à prendre en compte leurs points de vue.

Comme dans tout processus de paix, le défi est de gérer la façon de traiter les belligérants, anciens et actuels, y compris les responsables de violations des droits de la personne, et de déterminer quelle place leur accorder. Il s'agit d'un processus de négociation sociale, qui se déroule entre les personnes touchées par la guerre. L'obligation de rendre des comptes aux personnes qui ont le plus souffert du conflit doit être une priorité. On s'en acquitte en s'assurant que les mécanismes d'administration de la justice sont en places, en décourageant les dispositions d'amnistie universelle et en adoptant des dispositions rigoureuses de contrôle des armes, appuyées par un engagement international ferme et une surveillance soutenue de la mise en œuvre.

Les processus de paix ne sont pas des solutions miracles et ne sont pas faciles à mener à terme. Il est nécessaire que la communauté internationale effectue un suivi pour assurer une mise en application rigoureuse dans les régions déchirées par les conflits si l'on veut éviter une reprise de la guerre.

Recommandations

- Le Canada doit accroître énormément ses efforts diplomatiques. Il doit d'abord se faire le défenseur inlassable d'un processus de paix complet afin de forger le consensus politique qui est actuellement inexistant.
- Le Canada devrait appuyer une évaluation en partenariat avec les Nations unies, d'autres donateurs, et le gouvernement et la société civile afghans, afin de déterminer l'acteur qui serait le mieux en mesure d'appuyer un effort de paix soutenu.
- Le Canada peut aussi fournir des ressources techniques et financières afin de faciliter des initiatives et de veiller à ce que les femmes et la société civile afghanes ont suffisamment de ressources pour participer véritablement au processus de paix.
- La société civile canadienne a un rôle à jouer pour appuyer une consolidation de la paix communautaire, à la base, par l'entremise de projets de développement communautaire.
- Le Canada peut soutenir la création d'institutions politiques et sociales nationales capables d'agir comme médiatrices dans les conflits sans avoir recours à la violence.

³³ Pour plus d'information sur la résolution 1325, aller sur le site du Gender and Peacebuilding Working Group, http://www.peacebuild.ca/upload/fact_sheet_new.pdf.

³⁴ Voir Des ronds dans l'eau, Rapport des Canadiennes d'origine afghane qui ont participé aux tables rondes sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies en Afghanistan, juillet 2002.

Mémoire au Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan

Novembre 2007

- Le Canada doit se faire le promoteur de la participation des femmes aux phases de la conception, de la négociation et de la mise en œuvre.
- À l'interne, le MAECI doit améliorer énormément ses capacités en matière de soutien à la médiation et au processus de négociation.
- Pour soutenir un processus de paix, l'appui politique du Canada se doit d'être non partisan. Les enseignements de la Norvège et d'ailleurs montrent que si le Canada doit participer au soutien d'un processus de paix, il doit y avoir un consensus et un engagement politiques au Canada pour appuyer les efforts de paix à long terme en Afghanistan.

Conclusion

Le temps est venu pour le Canada de réorienter dans une très large mesure son rôle en Afghanistan afin de mettre un accent beaucoup plus prononcé sur les négociations politiques, la consolidation communautaire de la paix, l'aide au développement efficace et l'aide humanitaire. Pour y arriver, il devra réévaluer les réussites et les échecs de l'approche pangouvernementale en Afghanistan. Nous pressons le Canada de reconsidérer l'approche de l'« intégration complète » à la lumière de ses résultats négatifs sur le terrain, et de soutenir plutôt une approche concertée qui reconnaît et maintient les distinctions entre le développement, la diplomatie et la défense, dans les politiques et dans la pratique. Par-dessus tout, le Canada doit placer la diplomatie ainsi que l'accès au développement et à l'aide humanitaire à l'avant-plan de ses efforts.

Autres lectures suggérées

- Mémoire sur l'aide humanitaire et l'aide au développement écrit par le Groupe de référence sur l'Afghanistan (à venir)
- Mémoire sur la paix et la sécurité préparé par le Groupe de référence sur l'Afghanistan (à venir)
- Regehr, Ernie. « Les États fragiles et les limites de la force : Le défi de l'Afghanistan », *États fragiles ou développement défaillant ? Rapport canadien sur le développement 2008*, Institut Nord-Sud.
- Farhoumand-Sims, Cheshmak. « La contribution du Canada à l'égalité entre les sexes en Afghanistan », *États fragiles ou développement défaillant ? Rapport canadien sur le développement 2008*, Institut Nord-Sud.

Personne-ressource :

Surendrini Wijeyaratne
Agente de programme – Questions de paix et de conflits
Program Officer (Peace and Conflict)
CCCI – CCIC
Tél. : 613-241-7007, poste : 320
Courriel : surendrini@ccic.ca
www.ccci.ca