

RÉSUMÉ

En 2007, le CCCI a collaboré à la recherche sur les relations civilo-militaires en Afghanistan, commandée par le British Agencies in Afghanistan Group (BAAG) et le European Network of Agencies in Afghanistan (ENNA), dont le rapport s'intitule *Afghan Hearts, Afghan Minds: Afghan Perceptions on Civil-Military Relations*¹. Le présent document d'information reprend les constatations découlant des recherches effectuées en Afghanistan et des entrevues réalisées par la suite avec des responsables du gouvernement canadien et des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes.

1. INTRODUCTION

Les ressources militaires ne suffiront pas à ramener la paix en Afghanistan. À peu près tous, y compris le premier ministre Harper et l'administration Obama, s'entendent pour dire que le développement et la diplomatie sont des éléments incontournables pour le rétablissement de la paix et de la stabilité. Étant donné les appels croissants en faveur du développement et de l'aide humanitaire, le Canada doit veiller à ce que sa stratégie en Afghanistan crée des conditions favorables à l'action efficace des travailleurs de l'aide.

Les attaques asymétriques dans le Sud de l'Afghanistan et, de plus en plus, dans les régions du nord et de l'ouest, conjuguées aux raids contre les organisations d'aide, sont venues exacerber les dangers qui les menacent². Outre la criminalité générale, les risques que courent ces organisations sont accrus par les soupçons des groupes antigouvernementaux, y compris les

¹ *Afghan Hearts, Afghan Minds: Afghan Perceptions on Civil-Military Relations*, 2008, disponible sur le site Web du BAAG : <http://baag.org.uk/publications/reports.htm> Le rapport traite des recherches réalisées surtout dans les provinces de Khost et de Paktia. Il s'inspire du travail de l'équipe de recherche mené dans les provinces d'Helmand et d'Uruzghan ainsi que dans celles du Centre et du Nord. En raison de l'insécurité, l'équipe n'a pu effectuer de recherches dans la province de Kandahar.

² *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Rapport du secrétaire général*, Nations unies (septembre 2008)
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/511/80/PDF/N0851180.pdf?OpenElement>.

talibans et le Hezb-i-Islami, voulant que les travailleurs humanitaires civils collaborent avec les forces militaires internationales (FMI) ou fassent de l'espionnage pour leur compte.

Étant donné la multiplication des attaques contre les organisations d'aide, le gouvernement du Canada et ses alliés de l'OTAN doivent s'assurer que les stratégies militaires ne minent pas l'efficacité de l'aide humanitaire ni de l'aide au développement. Le gouvernement du Canada doit affirmer son leadership par son soutien aux organisations d'aide pour qu'elles interviennent plus efficacement et le maintien d'une nette démarcation entre les activités d'aide et les activités militaires, en respectant les lignes directrices civilo-militaires et en ne se cantonnant pas à Kandahar. Faute d'efforts mieux concertés en vue de créer les conditions propices au travail humanitaire et au développement efficace, l'Afghanistan continuera d'affronter d'importants obstacles à la réduction de la pauvreté, à l'atténuation de la crise humanitaire et, en fin de compte, à la consolidation de la paix et à la stabilité.

2. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Au premier ministre :

1. Préconiser une stratégie civile renforcée en Afghanistan, de concert avec les alliés ayant une approche commune et le gouvernement afghan, une stratégie qui vise l'accès humanitaire, l'efficacité du développement ainsi que la consolidation de la paix et la réconciliation.

Au Bureau du Conseil privé :

2. Évaluer l'efficacité de la répartition de l'aide en Afghanistan en coordination avec le gouvernement afghan et d'autres organisations donateurs et envisager d'affecter à l'échelle nationale, selon les besoins, 50 p. 100 de l'aide consentie à la province de Kandahar jusqu'en 2011.
3. Intégrer les principes établis dans les lignes directrices civilo-militaires canadiennes et afghanes et les normes relatives à la protection des civils dans les politiques en vigueur et les politiques en voie d'élaboration pour la période post-2011.

À la ministre de la Coopération internationale :

4. Plaider fermement, auprès des instances canadiennes, afghanes et internationales pour la prise en charge par les Afghans des politiques et programmes de développement et d'aide humanitaire qui se fondent sur leurs besoins et dont les priorités résulteraient de réelles consultations avec les homologues afghans et internationaux, dans une démarche autre que la poursuite des objectifs et opérations militaires.
5. Accroître le financement de l'aide humanitaire indépendante qui sera octroyée par l'entremise du nouveau Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH), du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'organisations de la société civile.

6. Amorcer un dialogue avec l'ONU, les ministres d'autres pays de la FIAS ainsi que des ONG afghanes et internationales sur l'application des lignes directrices civilo-militaires dans un contexte d'insécurité prolongée, particulièrement dans le cadre de la planification de la stratégie d'aide du Canada pour la période post-2011.
7. Désigner, dans les rapports trimestriels présentés au Comité spécial du Cabinet sur l'Afghanistan, les projets de coopération civilo-militaire (COCIM) qui seront réalisés en tant qu'aide publique au développement, tel qu'il est défini par les règles de l'OCDE et la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*.

Au ministre des Affaires étrangères :

8. Veiller à ce que les politiques et les déclarations du Canada sur l'Afghanistan soient conformes à la protection des principes civils, et à maintenir une nette démarcation entre les travailleurs humanitaires civils et les forces militaires.
9. Poser les jalons du retrait du Canada de l'EPR-K d'ici 2011, en indiquant si la transition sera assurée par le leadership civil afghan ou par un autre pays de l'OTAN.
10. Octroyer des fonds à la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) et aux forces de sécurité afghanes pour accroître le nombre d'officiers de l'UN-CMCoord dans les provinces.

Au ministre de la Défense nationale :

11. Promouvoir, dans les tribunes afghanes et internationales, l'observation par toutes les forces de sécurité internationales et afghanes des lignes directrices civilo-militaires pour l'Afghanistan, en respectant dans toute la mesure du possible une démarcation claire entre les opérations militaires et l'aide humanitaire et de développement.
12. Demander instamment au ministère de la Défense nationale de veiller à ce que les Forces

canadiennes reçoivent une formation relative aux *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan* avant leur déploiement.

13. Rendre compte de toutes les activités de COCIM financées par le Canada en consignnant les résultats obtenus dans les rapports à soumettre au Comité spécial du Cabinet sur l'Afghanistan.

3. UNE INSÉCURITÉ CROISSANTE POUR LES ORGANISATIONS D'AIDE

Selon les chiffres de l'ONU, en 2008, les travailleurs humanitaires ont subi au moins 120 attaques ayant fait 30 victimes et donné lieu à 92 enlèvements³. Selon l'UNICEF, il y a eu 256 attaques contre des écoles, qui ont causé 58 morts et 46 blessures en 2008⁴. L'UNICEF estime en outre que 500 écoles sont demeurées fermées à cause de l'insécurité et des menaces, privant ainsi jusqu'à 300 000 élèves de les fréquenter⁵. Outre le grand nombre de morts et de blessés, ces attaques et menaces portent un préjudice considérable au développement.

Selon la recherche *Afghan Hearts, Afghan Minds*, le personnel des ONG fait état d'une augmentation des raids lancés par des éléments antigouvernementaux en quête de preuves de liens entre les ONG et les forces militaires internationales (FMI). Par exemple, un raid a été mené contre le bureau d'une ONG dans la province de Ghazni par des intrus à la recherche de preuves pour montrer les liens avec les forces de la coalition dirigées par les É.-U. Des rapports en provenance d'ONG œuvrant dans l'Est indiquent aussi que des éléments du Hezb-i-Islami Gulbuddin (HIG) et des talibans s'attaquent aux bureaux d'ONG à la recherche de preuves de leurs contacts avec les EPR et les FMI, particulièrement les forces de la coalition dirigées par les

³ *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, Rapport du secrétaire général, Nations unies* (septembre 2008)
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/511/80/PDF/N0851180.pdf?OpenElement>

⁴ UNICEF : http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan_46387.html.

⁵ Afghanistan: Attacks deprive 300 000 students of education, IRIN report, septembre 2008 :
<http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=80506>.

États-Unis⁶.

Des actions inopportunes des FMI, en interaction trop étroites avec les organisations d'aide, ont font courir à celles-ci un plus grand risque. Par exemple, en février 2007, les forces américaines ont investi temporairement les bureaux d'AfghanAid dans le district de Kamdesh, dans la province du Nuristan. Les forces états-uniennes ont agi sans consulter les autorités locales et sans le consentement d'AfghanAid. Par la suite AfghanAid a dû interrompre ses activités dans la région⁷. Des personnes interviewées ont rapporté un autre cas où le personnel des EPR avait rendu visite aux quartiers d'une ONG peu de temps après un raid par des groupes antigouvernementaux en quête de preuves de liens avec les FMI. Le personnel des EPR préparait un rapport sur l'incident. Toutefois, ayant survécu au raid, l'ONG ne voulait manifestement pas que l'EPR locale ou les FMI visitent ses bureaux⁸.

Dans le contexte des attaques des talibans et du HIG contre des organisations d'aide, il devient encore plus urgent que les forces militaires afghanes gardent leurs distances par rapport aux intervenants de l'aide. L'ACDI finance un certain nombre d'organisations d'aide en Afghanistan. Pour que les investissements de l'ACDI procurent des bénéfices tangibles sur le plan du développement, il est impératif de veiller par tous les moyens possibles à ce que les organisations d'aide ne deviennent pas des cibles. En cas d'insurrection et de contre-insurrection où la tactique des insurgés consiste à brouiller les rôles des combattants et des civils, tous les civils, y compris les groupes d'aide, sont plus à risque. Il est donc particulièrement essentiel d'établir une nette ligne de démarcation entre les acteurs militaires et civils.

La montée d'une nouvelle génération de combattants talibans et du HIG a nui aux négociations avec les groupes antigouvernementaux quant à l'accès des groupes humanitaires. Les plus jeunes combattants ou les combattants étrangers qui n'ont jamais eu de relations avec des organisations d'aide ni de liens étroits avec la collectivité locale transforment la dynamique politique et sociale à l'échelon local. Les négociations relatives à l'accès pour les groupes humanitaires sont

⁶ Afghan Hearts, Afghan Minds : Afghan Perceptions on Civil-Military Relations, 2008, disponible sur le site Web : <http://www.baag.org.uk/publications/reports.htm>

⁷ Idem, page 33.

⁸ Idem.

d'autant plus complexes que les collectivités n'ont aucune influence sur les nouveaux acteurs.

Les représentants des ONG interviewés pour le rapport *Afghan Hearts, Afghan Minds* mentionnent des cas où les négociations sur l'accès humanitaire avec des groupes antigouvernementaux ont suscité un comportement hostile de la part des FMI. D'autres sources ont dit craindre que les forces de la FIAS et de l'OEF ne vérifient pas suffisamment leurs renseignements pour s'assurer qu'ils ne ciblent pas à tort certaines personnes à partir de rapports faux ou trompeurs⁹.

Le Canada a été un ardent partisan de la protection des programmes civils en Afghanistan et s'est engagé à donner la priorité à l'action humanitaire fondée sur les besoins. En réaction au ciblage croissant des travailleurs humanitaires, le Canada a demandé que la sécurité de l'aide devienne une priorité et que les parties au conflit respectent la neutralité, l'impartialité et l'indépendance des travailleurs humanitaires pour qu'ils puissent continuer d'aider les femmes, les hommes et les enfants vulnérables¹⁰.

Recommandations

À titre d'instigateur de longue date du programme de protection des civils, le gouvernement du Canada devrait s'assurer que sa mission en Afghanistan est conforme aux normes en matière de protection des civils, notamment en ce qui a trait à la promotion de l'accès humanitaire et à la protection des travailleurs humanitaires.

À cette fin :

14. La ministre de la Coopération internationale devrait plaider fermement, dans les tribunes canadiennes, afghanes et internationales, pour une prise en charge par les Afghans des politiques et programmes de développement et d'aide humanitaire, qui se fondent sur les

⁹ Outre *Afghan Hearts, Afghan Minds*, de tels cas ont été signalés à maintes reprises lors d'entrevues avec des ONG afghanes et internationales tenues en janvier 2008.

¹⁰ Déclaration de l'ambassadeur John McNee, représentant permanent du Canada aux Nations unies, lors du débat ouvert du Conseil de sécurité sur la protection des civils en cas de conflit armé, 14 janvier 2009.

besoins et dont les priorités résulteraient de réelles consultations avec les homologues afghans et internationaux, dans une démarche distincte de la poursuite des objectifs et opérations militaires.

- L'ACDI devrait accroître le financement de l'aide humanitaire indépendante qui sera octroyée par l'entremise du nouveau Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH), du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres organisations de la société civile.
- ❑ Le ministre des Affaires étrangères devrait veiller à ce que les politiques et les déclarations du Canada sur l'Afghanistan soient conformes à la protection des principes civils, y compris le maintien d'une démarcation claire entre les travailleurs humanitaires civils et les forces militaires.
- ❑ Le ministre de la Défense devrait promouvoir, dans les tribunes afghanes et internationales, l'observation immédiate par toutes les forces de sécurité internationales et afghanes des lignes directrices civilo-militaires pour l'Afghanistan, et en respectant dans toute la mesure du possible une démarcation claire entre les opérations militaires et l'aide humanitaire et de développement.

4. L'ERP DE KANDAHAR ET LES ACTIVITÉS DE COCIM

L'Équipe de reconstruction provinciale de Kandahar (ERPK) dirigée par le Canada est l'une des 26 ERP en Afghanistan. La principale fonction de l'ERPK est d'appuyer les efforts de relèvement conformément aux objectifs prioritaires du Pacte pour l'Afghanistan et de l'Afghan National Development Strategy. La majorité des 350 personnes affectées à l'ERP sont membres du personnel militaire armé qui a pour mission de protéger les membres de l'ERP, notamment durant les visites aux villages environnants (hors de l'enceinte de l'ERP).

Parmi les activités de l'ERP liées au développement qu'effectuent les agents de l'ACDI on compte la coordination et la planification de projets de développement à grande échelle avec des intervenants multilatéraux. En outre, les agents de l'ACDI collaborent avec des agents de la coopération civilo-militaire (COCIM) chargés de réaliser des projets de la COCIM, souvent par

l'entremise d'ONG ou d'entrepreneurs afghans. Il y a actuellement 9 agents de l'ACDI et 20 agents de la COCIM. En effet, c'est aux agents de la COCIM en poste à l'ERPK qu'il incombe d'interagir directement avec les civils afghans puisque les représentants civils de l'ERPK, tels que les personnels de l'ACDI et du MAECI, n'ont pas le droit de quitter l'enceinte de l'ERP¹¹.

Les projets de COCIM comportent souvent la réalisation et le financement de petits projets visant à gagner la confiance de la collectivité; à ce titre, ces projets peuvent ressembler beaucoup à un travail d'aide ou de reconstruction. Bien que les activités de COCIM puissent être bénéfiques à court terme (si elles sont bien menées), par exemple en permettant de réaliser des projets d'infrastructure à petite échelle, ils s'inscrivent néanmoins dans une stratégie anti-insurrectionnelle, aussi peu cinétique soit-elle. Les agents de la COCIM qui se rendent dans les collectivités sont accompagnés d'équipes militaires composées d'un commandant et d'un maximum de 15 soldats qui assurent leur protection. Non seulement la présence militaire armée au sein des équipes de COCIM est-elle évidente, mais les agents de la COCIM sont eux-mêmes des militaires considérés juridiquement comme des combattants. De plus, les visites de COCIM sont brèves et ne contribuent pas au renforcement des capacités, au développement ou au relèvement à long terme. À l'heure actuelle, bien que les activités de COCIM semblent être financées par l'entremise de l'ACDI et du MDN, on ne sait trop dans quelle mesure ces activités peuvent être considérées comme de l'aide publique au développement conformément aux règles de l'OCDE et à la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*.

Les ONG qui ont participé à la recherche *Afghan Hearts, Afghan Minds* ont exprimé des préoccupations en ce qui concerne la pratique de financer des ONG locales pour mettre en œuvre des projets de COCIM¹². Bien que ces constatations ne soient pas exclusives à Kandahar, elles peuvent s'appliquer à la façon dont les projets de COCIM sont mis en œuvre dans l'ensemble de l'ERPK. Le rapport révèle que le financement à court terme des activités de COCIM a empêché d'accorder une attention suffisante au développement organisationnel, au renforcement des

¹¹ Pour en savoir davantage, consulter le document d'information du CCCI sur l'ERPK (janvier 2009).

¹² Idem.

capacités et à la sécurité du personnel local des ONG qui effectue le travail de COCIM. Malgré l'insécurité, les ONG afghanes (ONGA) sont prêtes à collaborer avec les FMI dans le cadre des activités de COCIM, en grande partie parce que les possibilités de financement sont plus accessibles par l'entremise des ERP que par le mécanisme de financement habituel des bailleurs de fonds, lequel comporte d'énormes contraintes en matière de rapports et de suivi.

La collaboration des ONGA à la réalisation des activités de COCIM peut avoir des conséquences dangereuses puisque tant les ONGI que les ONGA sont de plus en plus perçues comme œuvrant main dans la main avec les FMI. On s'inquiète aussi des rapports voulant que les ONGA commencent à se méfier les unes des autres lorsqu'elles se font concurrence pour obtenir du financement¹³. Il est à craindre aussi que les répercussions néfastes de la dynamique sociopolitique locale, y compris les tensions et les conflits engendrés par des politiques et pratiques tribales, qui favorisent la mise en œuvre par certaines tribus des projets de COCIM ou leur permettent d'en profiter, n'occasionnent de plus en plus de problèmes si on n'intervient pas.

Enfin, en ce qui a trait à l'ERP, le Canada a suivi la tendance en faveur de la démilitarisation des ERP, notamment en plaçant l'ERP sous la direction civile du représentant du gouvernement du Canada à Kandahar (RGCK). Bien qu'il s'agisse là d'une mesure opportune, l'ERP demeure néanmoins intrinsèquement une structure militaire avec une présence militaire écrasante et poursuit des objectifs militaires. À ce titre, la mesure dans laquelle il est possible de démilitariser l'ERP soulève le scepticisme de nombreuses organisations de la société civile. Selon des rapports de l'ONU, la FIAS a amorcé un examen des ERP dans le but d'en confier progressivement la direction à des civils afghans. Bien que le mandat des troupes canadiennes se termine en 2011, le gouvernement du Canada devrait exposer son plan de retrait de l'ERP.

Recommandations

- ❑ Les rapports trimestriels au Comité spécial du Cabinet sur l'Afghanistan créé sur recommandation du Groupe d'experts indépendants sur l'Afghanistan devraient rendre compte de toutes les activités de COCIM financées par le Canada.

¹³ Idem.

- À cette fin, les rapports devraient déterminer si les projets de coopération civilo-militaire (COCIM) peuvent être considérés comme de l'aide publique au développement telle que définie par les règles du CAD de l'OCDE et la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*.
- Le ministre des Affaires étrangères devrait établir des jalons pour le retrait du Canada de l' K d'ici 2011, en indiquant si la transition sera assurée par le leadership civil afghan ou par un autre pays de l'OTAN.

5. FORMATION, LIGNES DIRECTRICES ET DIALOGUE SUR LES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES

L'Afghanistan Civil-Military Working Group, présidé par l'Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), à Kaboul, réunit des bailleurs de fonds, l'ONU, l'OTAN, la IFAS et des représentants des forces de la coalition. Ce groupe favorise le dialogue entre les civils et les officiers militaires à la condition explicite que l'information divulguée ne soit pas utilisée à des fins de renseignement.

En mai 2008, l'Afghanistan Civil-Military Working Group a approuvé un ensemble de lignes directrices intitulées *The Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors*. Ces lignes directrices demandent instamment que les forces militaires internationales

- observent le droit international et respectent les droits de la personne;
- respectent la neutralité et l'indépendance des acteurs humanitaires;
- offrent de l'aide *in extremis* et à la demande du gouvernement;
- prennent des mesures spéciales pour protéger les femmes et les filles contre la violence sexospécifique et favorisent la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité;
- reconnaissent que les opérations de contre-insurrection ne devraient pas être qualifiées d'humanitaires.

En 2003, le Canada a élaboré ses *Lignes directrices sur l'action humanitaire et la coordination civilo-militaire* pour bâtir la doctrine et les opérations des Forces canadiennes en ce qui a trait à la réponse humanitaire et aux questions civilo-militaires¹⁴. Les lignes directrices tant canadiennes qu'afghanes collent de près aux deux principales lignes directrices de l'ONU : les *Lignes directrices d'Oslo* sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (1994) et les *Lignes directrices sur l'utilisation des ressources de l'armée et de la protection civile dans le cadre d'opérations de secours d'urgence complexes* menées par l'ONU (2003).

Selon les responsables du gouvernement canadien, les lignes directrices canadiennes sont communiquées aux commandants militaires supérieurs canadiens ainsi qu'aux civils avant le déploiement. Les personnes interviewées ont affirmé qu'à l'heure actuelle, la connaissance des lignes directrices chez les officiers et les civils canadiens s'est améliorée par rapport aux membres des premières missions, dont l'on reconnaît que les connaissances étaient limitées. On dit que les lignes directrices font partie de la nouvelle doctrine des Forces canadiennes qui veut qu'elles servent de principes clés à l'interaction avec les ONG humanitaires.

Les lignes directrices afghanes et canadiennes sont des principes non contraignants. On a déjà rapporté l'inobservance des lignes directrices civilo-militaires afghanes tant par des ONG que les FMI¹⁵. Malheureusement, l'une des principales tribunes devant en garantir le respect, le Groupe de travail civilo-militaire, souffre de la faible participation des principaux acteurs y compris l'ONU, les ONG et les FMI. Le British Agencies in Afghanistan Group (BAAG) et le European Network of NGOs in Afghanistan (ENNA) font remarquer que la participation de la FIAS est habituellement limitée à l'unité COCIM (CJ9), tandis que la plupart des questions débattues appellent la participation de représentants d'autres directions de la FIAS (particulièrement les

¹⁴ Au cours des entrevues avec des représentants du MDN et du MAECI, le mot « doctrine » a été utilisé; il ne faut pas entendre par là que les lignes directrices sont une obligation stratégique à laquelle doivent involontairement obéir les militaires.

¹⁵ *Caught in the Conflict : Civilians and the international security strategy in Afghanistan*, Oxfam International (à paraître prochainement).

planificateurs et les stratèges – CJ5)¹⁶. On signale que la présence afghane au sein du groupe de travail est particulièrement faible, les ramifications pour le personnel afghan et les ONG n'étant pas partie aux discussions civilo-militaires. Compte tenu de ces difficultés, les ONG ont indiqué qu'il fallait davantage de structures, de mécanismes et de postes pour permettre le dialogue civilo-militaire. Les ONG ont particulièrement demandé d'accroître la capacité de l'UN-CMCoord et de créer un bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), un bureau indépendant qui comprendrait des agents de liaison provinciaux.

Recommandations

- ❑ Le premier ministre, le Cabinet du premier ministre (CPM) et le Bureau du Conseil privé (BCP) devraient adopter les principes affirmés dans les lignes directrices civilo-militaires canadiennes et afghanes ainsi que les normes de protection des civils dans les politiques en vigueur, et élaborer des politiques pour l'après 2011.
- ❑ L'ACDI, en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, devrait financer le nouveau Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) et inviter l'ONU à augmenter considérablement le nombre d'agents de l'UN-CMCoord dans les provinces.
- ❑ Le MDN devrait veiller à ce que les Forces canadiennes reçoivent une formation aux *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*.
- ❑ L'ACDI, le MAECI, la GRC et d'autres ministères dont des membres du personnel ont été déployés devraient aussi assurer au personnel civil une formation relative aux lignes directrices.

6. AU-DELÀ DE KANDAHAR : LES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES ET L'INSÉCURITÉ PROLONGÉE

¹⁶ *Aid and Civil Military Relations*, British Agencies in Afghanistan Group (BAAG) and European Network of NGOs in Afghanistan, ENNA, 2008 : <http://www.baag.org.uk/downloads/reports/BAAG-ENNA%20Policy%20Briefing%20Paper%20-%20CIVMIL%20Oct%2008.pdf>

Une bonne partie de l’Afghanistan (à l’exclusion du Sud) peut être décrite comme une région d’insécurité prolongée, frappée périodiquement par des actes de violence d’intensité variée de la part de réseaux criminels et antigouvernementaux. Les lignes directrices civilo-militaires visent habituellement des situations de conflit, de post-conflit ou de crise humanitaire. Les régions du centre et du Nord de l’Afghanistan n’appartiennent à aucune de ces catégories.

La plupart des ONG canadiennes interviennent dans les régions du nord et du centre de l’Afghanistan. Bien que la violence criminelle et des attaques d’insurgés puissent sévir dans ces régions, la situation en matière de sécurité permet la réalisation d’un peu plus d’activités de coopération au développement que dans le sud frappé par l’insurrection. Toutefois, les ERP, les FMI et les forces de sécurité afghanes interviennent dans ces régions plus stables, et leur présence et leur proximité par rapport aux organisations d’aide au développement peuvent soulever des problèmes semblables à ceux que cause la proximité des FMI et des organisations humanitaires dans le sud et l’est. L’approche nationale des et du relèvement en Afghanistan a empêché l’élaboration d’une approche normalisée des ERP ou des enjeux civilo-militaires dans un contexte de développement (par opposition à humanitaire).

À ce jour, les responsables du gouvernement canadien semblent avoir opté pour une approche non interventionniste des questions civilo-militaires à l’extérieur de Kandahar. Le fait que le Canada ait réservé 50 p. 100 de son aide, de 2008 à 2011, à la province de Kandahar a accentué les pressions en faveur du financement du travail de développement et humanitaire dans le sud. Étant donné que l’Afghanistan pourrait avoir bientôt à faire face à divers niveaux d’insécurité dans le centre et dans le nord, il faudra s’efforcer de travailler davantage avec les organisations de la société civile partout au pays pour comprendre les risques qu’elles courent sur le plan de la sécurité et trouver des moyens de prévenir les attaques.

L’affectation de plus de 50 p. 100 de l’aide canadienne à Kandahar a aussi imposé des défis aux organisations d’aide qui cherchent à appuyer des programmes fondés sur les besoins. L’ensemble du pays est touché par la pauvreté et une crise humanitaire, y compris une crise alimentaire. La pratique des principaux bailleurs de fonds d’affecter des fonds particulièrement aux provinces du

sud où leurs troupes sont en poste a orienté un niveau disproportionné d'aide vers le sud aux dépens des collectivités pauvres et vulnérables des régions du centre et du nord. Les groupes d'aide préviennent que l'attribution continue des budgets de l'aide aux régions du sud où l'on poursuit des intérêts stratégiques de sécurité creuse le fossé du conflit entre le nord et le sud.

Recommandations

- La ministre de la Coopération internationale, dans le cadre de la planification de la stratégie d'aide post-2011 du Canada, devrait amorcer un dialogue avec l'ONU, les ministres d'autres pays de la FIAS ainsi que des ONG afghanes et internationales sur l'application des lignes directrices civilo-militaires dans le contexte d'insécurité prolongée.
15. Le Bureau du Conseil privé devrait, en collaboration avec la ministre de la Coopération internationale, Évaluer l'efficacité de la répartition de l'aide en Afghanistan en coordination avec le gouvernement afghan et d'autres organisations donateurs et envisager d'affecter à l'échelle nationale, selon les besoins, 50 p. 100 de l'aide consentie à la province de Kandahar jusqu'en 2011.

7. CONCLUSION

D'ici 2011, le gouvernement canadien aura affecté 1.8 milliard de dollars à l'aide en Afghanistan par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI) et d'autres organismes civils réalisant des programmes dans ce pays¹⁷. Au moins 9 milliards de plus auront été consacrés aux dépenses militaires¹⁸. Et des milliers de Canadiens, grâce aux efforts militaires et civils, auront contribué aux tentatives d'instauration de la paix et de la stabilité dans ce pays déchiré par la guerre. Comment le gouvernement canadien devrait-il mesurer le succès de ces efforts ?

¹⁷ Y compris des coûts additionnels (voir le document d'information : Coût de la mission en Afghanistan 2001-2011, gouvernement du Canada, février 2009 : www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_01_11b.aspx?lang=fra.

¹⁸ Idem

En Afghanistan, le vrai succès sera mesuré en fonction de la baisse des niveaux de pauvreté et de l'amélioration de la qualité de vie que les gens estiment pouvoir offrir à leurs familles. Les moyens militaires ne peuvent produire de tels résultats. Les outils que sont la consolidation de la paix, le développement et l'aide humanitaire servent à poser les fondements de la paix et de la stabilité. Toutefois, les stratégies actuelles en Afghanistan minent trop souvent l'efficacité du développement et de l'action humanitaire, et font courir des risques aux intervenants de l'aide et aux collectivités. En l'absence d'efforts plus concertés pour créer des conditions favorables à une action humanitaire et à un travail de développement efficaces, y compris en distinguant clairement les opérations militaires du travail humanitaire civil, l'Afghanistan continuera de se heurter à des difficultés considérables en matière de réduction de la pauvreté, d'atténuation de la crise humanitaire et, en fin de compte, de consolidation de la paix et de la stabilité.