

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE CHANGEMENT DE RELATION ENTRE AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DÉFENSE
NATIONALE : L'ENGAGEMENT DU CANADA EN AFGHANISTAN

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
GUILLAUME DESJARDINS

AOÛT 2013

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

AVANT PROPOS

Je souscris à une position sur la recherche scientifique qui considère que les faits sociaux pertinents sont dépendants de la théorie utilisée. Il devient alors impossible de séparer totalement les faits historiques d'un jugement de valeur. Ainsi, il m'apparaît impossible de détacher la connaissance d'un sujet du contexte social dont celle-ci est issue. Cette attitude réflexiviste exige donc de renoncer à l'objectivité pure et d'énoncer clairement les biais subjectifs préalables à la recherche. Je suis un réserviste des Forces canadiennes depuis février 2001 et j'ai participé à la mission du Canada à Kandahar en 2007 où j'y ai observé un conflit armé sans résolution possible. J'ai aussi effectué un stage de huit mois au bureau de l'Afrique du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, où j'ai constaté un découragement devant les politiques du gouvernement. Toutefois, le contenu de ce mémoire ne représente ni le point de vue du Ministère de la Défense nationale, ni celui des Affaires étrangères ou même le gouvernement du Canada. Ses conclusions n'engagent que moi.

Dans un contexte de néolibéralisme économique triomphant, la fonction publique subit des assauts répétés. Selon moi, l'étude du rôle des bureaucraties sur la politique étrangère ne peut être séparée d'une volonté de réhabiliter le rôle essentiel que ces bureaucraties jouent dans la société; rôle souvent dénigré par des stéréotypes faciles et bien ancrés dans les perceptions collectives. De plus, le choix de l'Afghanistan comme étude de cas s'appuie sur deux raisons inter-reliées : d'une part, j'amorce cette recherche avec un bagage de connaissances préalables sur le contexte afghan et d'autre part, je constate une lacune majeure dans la majorité des analyses canadiennes concernant notre présence en Afghanistan. Cette lacune consiste en une connaissance superficielle du contexte historique, culturel, politique, socio-économique et géographique de ce pays. En ce sens, le débat scientifique traite de ce que devrait être le Canada, plutôt que ce qu'est l'Afghanistan. Pourtant, à sa conclusion, il s'agira de la principale décision de politique étrangère du Canada de la dernière décennie.

Je tiens à remercier mes deux directeurs de maîtrise, David Morin et Stéphane Roussel pour leur confiance et leurs judicieux conseils. Dans le cadre de mes recherches, plusieurs fonctionnaires des Affaires étrangères et des militaires de la Défense nationale ont eu la gentillesse de prendre un moment dans leur horaire plus que chargé pour répondre à mes questions. Le succès de ce mémoire leur revient également alors que ses lacunes n'appartiennent qu'à moi. Huit mois passés au bureau de l'Afrique du MAECI m'ont permis de découvrir le monde de la diplomatie et ses rouages internes. Merci à Isabelle Roy et toute son équipe pour votre accueil et pour m'avoir rapidement adopté comme l'un des vôtres. Merci également à Caroline pour ces longues discussions sur les détails techniques de l'approche pangouvernementale. Merci encore à Ariane, Éveline, Andréanne, Pierre-Alexandre et Philippe pour la relecture.

À ces femmes et ces hommes qui ont accepté de servir le Canada et de tenter, au péril de leur vie, de mettre en œuvre une décision de politique étrangère qui demeure controversée. Indépendamment des diverses positions (des plus partisans aux plus critiques) sur la présence du Canada en Afghanistan ou sur la forme que celle-ci devrait prendre; celles et ceux qui tentent d'atteindre les objectifs que nous leur avons fixés méritent notre respect et notre gratitude. Aux 158 militaires, à Jacqueline Kirk et Shirley Case, à Michelle Lang et à Glyn Berry pour leur sacrifice. À des dizaines de milliers d'Afghans tués, coincés entre les armes de l'Armée Nationale Afghane et leurs alliés de l'OTAN et celles des divers mouvements armés régionaux.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	vii
RÉSUMÉ	iv
INTRODUCTION	
DÉFENSE NATIONALE ET SÉCURITÉ HUMAINE, UNE MISE À JOUR NÉCESSAIRE?	1
CHAPITRE I	
FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES	12
1.1 L'analyse de politique étrangère et la politique bureaucratique.....	12
1.2 Apports et critiques	19
1.3 La politique bureaucratique au Canada.....	25
1.4 Cadre d'analyse.....	28
1.5 Hypothèse.....	34
1.6 Méthodologie	37
CHAPITRE II	
DÉFENSE NATIONALE ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES AU DÉBUT DU 21 ^E SIÈCLE.....	44
2.1 La politique étrangère canadienne des années 1990	45
2.2 Le diplomate et le militaire	52
2.3 Le discours sur les « États faillis » au centre de la nouvelle PEC.....	58
2.4 Une diplomatie en soutien aux interventions militaires	65
2.5 La coordination pangouvernementale.....	71
CHAPITRE III	
L'ENGAGEMENT CANADIEN EN AFGHANISTAN ET LA GUERRE À KANDAHAR.....	79
3.1 Les acteurs du conflit à Kandahar	80
3.2 L'apport nécessaire des civils à la contre-insurrection militaire.....	88
3.3 Les diplomates, la coopération et les négociations de paix.....	97
CONCLUSION	
UNE DIPLOMATIE EN DÉCLIN?	108

APPENDICE A	
QUESTIONNAIRE D'ENTREVUE	115
APPENDICE B	
ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (2009).....	117
APPENDICE C	
ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (2010)	118
APPENDICE D	
ORGANIGRAMME DU GROUPE DES POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (2011).....	119
APPENDICE E	
PRINCIPALES DÉCISIONS CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE DU CANADA POUR L'AFGHANISTAN (2001-2011).....	120
APPENDICE F	
CARTE REPRÉSENTANT LES ZONES D'OPÉRATIONS CANADIENNES À KANDAHAR (JUIN 2008).....	122
APPENDICE G	
CARTES ETHNOLINGUISTIQUES ET TRIBALES	123
APPENDICE H	
STRATÉGIE DE LA « SURGE » AMÉRICAINE (2009-2010)	125
BIBLIOGRAPHIE	126

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Espace de responsabilité commune.....	33
2.1 Carte interactive représentant l'index des « États faillis »	61
2.2 Indicateurs de fragilité.....	62

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1 Évolution des dépenses en milliards de dollars (1995 à 2011).....	68
2.2 Part en pourcentage accordée sur le budget total, (1995 à 2011).....	69
3.1 Communiqués de presse du MAECI portant sur l'Afghanistan.....	98

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

3D	Défense, Diplomatie et Développement
ACDI	Agence canadienne de développement international
ANA	Armée nationale afghane
ANDS	<i>Afghanistan National Development Strategy</i>
ARTF	<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>
BCAG	Bureau canadien d'appui à la gouvernance
BCP	Bureau du Conseil privé
OCHA	<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
CDC	<i>Community Development Councils</i>
CEMD	Chef d'État-Major de la Défense
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIISE	Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États
COCIM	Coopération civilo-militaire
COIN	<i>Counterinsurgency</i> – Guerre contre-insurrectionnelle
COMFEC	Commandement de la Force expéditionnaire du Canada
CPM	Cabinet du premier ministre
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
ELMO	Équipe de liaison et de mentorat opérationnel
ÉPR	Équipe provinciale de reconstruction
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FECC	Fonds pour éventualités des commandants canadiens
FIAS	Force internationale d'assistance et de sécurité
FORPRONU	Force de protection des Nations unies
FTAG	Groupe de travail sur l'Afghanistan
FUNU	Force d'urgence des Nations unies
GTSR	Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction
IEC	<i>Independent Election Commission</i>
FOI-Afg	Force opérationnelle interarmées Afghanistan

KIPS	Initiative pour la paix et la sécurité à Kandahar (MAECI)
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDN	Ministère de la Défense nationale
MFO-A	Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
NSA	<i>National Security Agency</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEF	<i>Operation Enduring Freedom</i>
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSOM	Opération de l'ONU en Somalie
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
GTA-BCP	Groupe de travail sur l'Afghanistan du Bureau du Conseil privé
PCAP	Processus de coopération entre l'Afghanistan et le Pakistan
PEC	Politique étrangère canadienne
PILK	Programme d'initiatives locales à Kandahar (ACDI)
PNA	Police nationale afghane
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
QIP	<i>Quick Impact Project</i>
R2P	Responsabilité de protéger
RAWA	<i>Revolutionary Association of the Women of Afghanistan</i>
RC(S)	Commandement régional Sud de la FIAS
RDC	République Démocratique du Congo
RoCK	Représentant du Canada à Kandahar
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan</i>
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

RÉSUMÉ

Dans le cadre de ce mémoire, nous proposons d'étudier la politique étrangère sous l'angle de l'influence bureaucratique. En particulier, nous chercherons à déterminer quel ministère y exerce une influence. Pendant les années 1990, la relation entre la Défense nationale et les Affaires étrangères est caractérisée par une résistance des premiers au concept dominant de sécurité humaine prôné par les seconds. Nous observons un changement dans cette relation au tournant du 21^e siècle. Nous postulons tout d'abord qu'il existe deux cultures organisationnelles qui distingueraient les « militaires » des « diplomates » tant dans leur compréhension des enjeux politiques que dans la mise en œuvre des décisions. Ensuite, pour mettre à jour l'étude de leur relation, nous proposons l'hypothèse que plusieurs facteurs auraient modifié la politique étrangère et accordé une influence accrue à la Défense nationale au sein de la bureaucratie canadienne. Deux discours, celui des « États faillis » et celui de la coordination gouvernementale, structurent les rôles joués par ces acteurs. De plus, d'un point de vue théorique, cette recherche tentera de compléter l'approche bureaucratique de Graham Allison avec des éléments du constructivisme critique tel que proposé par Jutta Weldes. Pour cette analyse, nous utiliserons une méthodologie axée sur une série d'entrevues et sur des documents de planification obtenus en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Finalement, nous procéderons à une étude du cas, celui de la mise en œuvre de la politique étrangère du Canada en Afghanistan et de la guerre qu'il livre à Kandahar. Dans cette province, le débat limité au bon ratio entre militaires et membres du personnel civil ignore plusieurs réalités culturelles, historiques et sociales. L'objectif canadien demeure le renforcement d'un modèle étatique contraire à la culture locale. En conclusion, autant l'étude du cas de l'Afghanistan que celle de la politique étrangère soutiennent la thèse d'une décennie où la diplomatie canadienne est en déclin et où une influence accrue est accordée à la Défense nationale.

Mots clés : Politique étrangère, Diplomatie, Militaire, Canada, Afghanistan.

INTRODUCTION

DÉFENSE NATIONALE ET SÉCURITÉ HUMAINE, UNE MISE À JOUR NÉCESSAIRE?

Au Canada, qui prend les décisions importantes en matière de politique étrangère et de défense? Le parlement, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense nationale ou le Premier ministre? Ce dernier a bien entendu le dernier mot. Toutefois, pour soutenir une décision, l'expertise et la connaissance des dossiers se trouvent chez les fonctionnaires et l'état-major. Qui plus est, lorsque ces grandes décisions ont été prises, quelle forme prend leur mise en œuvre? Quand plus d'un ministère est responsable d'un sujet, quel avis est écouté? Dans ce mémoire, nous proposons d'étudier la politique étrangère sous l'angle de l'influence bureaucratique¹. En particulier, nous cherchons à déterminer quel ministère exerce cette influence. Le but précis de cette recherche sera de tenter une mise à jour de l'analyse de David B. Dewitt sur les relations bureaucratiques canadiennes². Selon sa thèse, pendant les années 1990, la Défense nationale aurait résisté au concept de sécurité humaine provenant des Affaires étrangères et de son ministre Lloyd Axworthy. Une mise à jour nous semble nécessaire puisque plusieurs changements ont modifié les rapports de pouvoir bureaucratiques. En matière de politique étrangère canadienne, quel ministère est influent? En jargon bureaucratique, quel ministère a le *lead*? Nous chercherons à établir qu'au tournant du 21^e siècle, la relation entre les militaires et diplomates canadiens s'est modifiée, accordant une influence accrue à la Défense nationale.

Tout d'abord, la ferme lutte au déficit des finances publiques, entreprise au début des années 1990, a eu de sérieux impacts sur la capacité du Canada à projeter son influence sur la scène internationale³. En particulier, trois organisations appelées à mettre en œuvre sa politique internationale sont touchées par des coupes budgétaires : Développement

¹ Frédéric Charillon, *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris, Presses de Science Po, 2002, p. 13 définit la politique étrangère comme « l'instrument par lequel l'État tente de façonner son environnement politique international », tout en notant que son contrôle strict par les gouvernements s'érode.

² David B. Dewitt, « National defence vs. Foreign affairs : culture clash in Canada's foreign policy? », *International Journal*, volume 59, numéro 3, 2004, p. 579-596.

³ Andrew Cohen, *While Canada Slept: How we Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland & Stewart, 2003, 220 p.

international (ACDI), Défense (MDN), Affaires étrangères et Commerce international (MAECI)⁴. Il faut attendre 2005 pour constater un réinvestissement dans ces capacités. En effet, le gouvernement Martin prend la décision d'appuyer le transfert de responsabilité de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il choisit de déployer une Équipe provinciale de reconstruction (ÉPR) soutenue par un groupement tactique dans la province de Kandahar en Afghanistan. Cette décision transforme son engagement en une guerre coûteuse en vies humaines, enclenche un réinvestissement dans le MDN et accorde une prépondérance nouvelle aux considérations sécuritaires dans la politique canadienne⁵.

Aussi, le réinvestissement débuté en 2005 s'accompagne d'une volonté d'améliorer la coordination entre les ministères. Cette volonté change les rapports de force au sein de la bureaucratie. En réponse à la demande du Cabinet du Premier ministre (CPM), trois ministères rédigent une partie d'un énoncé de politique internationale sur la vision d'un Canada au 21^e siècle⁶. De l'aveu du Premier ministre, le résultat n'est pas à la hauteur de ses attentes, car les quatre champs (Diplomatie, Défense, Commerce, et Développement) de l'énoncé peuvent difficilement être inter-reliés⁷. Le Premier ministre Martin est déçu par la piètre performance de coordination du MAECI et s'adresse alors à Jennifer Welsh « en raison de l'excellente critique que lui a valu son livre⁸ » sur l'identité d'un Canada présent et actif sur la scène internationale⁹. Celle-ci est appelée à tenter d'assembler un amalgame de positions bureaucratiques concurrentes en un document cohérent. Parallèlement, des années d'expérience pratique sur le terrain dans le domaine de la reconstruction des États (*State-building*) font progresser l'idée d'une coordination toujours plus large des acteurs gouvernementaux. Au Canada, la pratique fait progresser le principe de coordination du concept « Défense, Diplomatie et Développement » (3D) d'abord vers des approches

⁴ Nous reconnaissons que pratiquement tous les ministères ont des intérêts et des bureaux aux affaires internationales. Toutefois, deux d'entre eux, le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que l'Agence canadienne de développement international concentrent la grande majorité de leurs opérations à l'étranger.

⁵ Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Toronto, Viking Canada, 2007, 348 p.

⁶ CANADA, Gouvernement du Canada. Énoncé de politique internationale : Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol, Ottawa, 2005, 45 p.

⁷ Paul Martin, *Contre vents et marées : Mémoires*, Toronto, FIDES, 2008, 571 p.

⁸ Philippe Lagassé, critique du livre de Jennifer Welsh « At Home in the World : Canada's Global Vision for the 21st Century », *Le Journal de l'Armée du Canada*, volume 8, numéro 2, 2005, p. 125-128.

⁹ Jennifer Welsh, *At Home in the World : Canada's Global Vision for the 21st Century*, Toronto, HarperCollins Publishers Ltd, 2004, 266 p.

pangouvernementales (*Whole of Government*) puis vers des approches intégrées (*Comprehensive approach*). Le MDN élabore aussi, en solo, le concept de la guerre à trois volets, un concept qui s'imbrique mal avec le 3D et ses autres acteurs¹⁰.

Alors, autant l'évolution des budgets que les tentatives infructueuses de coordination du MAECI nous poussent vers un questionnement. Les Affaires étrangères peuvent-elles toujours prétendre à l'influence identifiée par Dewitt? Plusieurs indices indiquent le contraire : entre 1990 et 2000, 50 % des nouveaux employés du MAECI ont trouvé un emploi ailleurs¹¹; le Premier ministre Martin se plaint d'un manque de leadership au sein des Affaires étrangères¹²; des crises diplomatiques sont négociées directement par des militaires¹³; à Kaboul, une équipe d'officiers hauts gradés offrent des conseils de gouvernance à plusieurs ministères afghans¹⁴; le seul énoncé du gouvernement Harper demeure un énoncé de défense même après avoir obtenu un gouvernement majoritaire¹⁵; en 2006, le Premier ministre Harper est déçu par la performance du MAECI à extraire les Canadiens du Liban¹⁶, etc. Pourtant, dans le passé, les politiciens établissaient d'abord les grandes orientations, conseillés par le Bureau du Conseil privé (BCP). Les Affaires étrangères, considérés naguère comme les spécialistes de la politique étrangère, pouvaient alors coordonner les détails de sa mise en œuvre avec le ministère de la Défense, le Commerce international et l'Aide au développement à l'appui¹⁷. Ce rôle de coordination s'étendait également aux multiples bureaux internationaux des ministères n'ayant pas une tradition internationale inscrite à leur

¹⁰ Walter Dom et Michael Varey, « L'essor et le déclin de la "guerre à trois volets" », *Revue militaire canadienne*, volume 10, numéro 1, 2010, p. 38-45.

¹¹ Un diplomate polyglotte continue à ce jour d'être attrayant pour plusieurs entreprises privées ayant ambition de percer de nouveaux marchés. Voir Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2007, p. 417.

¹² Paul Martin, *op cit.*

¹³ Un accord bilatéral concernant les prisonniers transférés aux autorités afghanes par les militaires canadiens et les allégations de torture qui ont suivi dans les prisons de l'Afghanistan est négocié par les Forces canadiennes. CANADA, Ministère de la Défense nationale, *Entente sur le transfert des détenus conclue entre les Forces canadiennes et le ministre de la Défense de la République islamique d'Afghanistan*, Kaboul, 2005, 2 p.

¹⁴ Entre 2005 et 2008, l'opération Argus offre une aide bilatérale en matière de gouvernance à divers ministères afghans par le déploiement de 13 officiers supérieurs accompagnés d'un agent de développement de l'ACDI. Voir Lieutenant-colonel Michel-Henri St-Louis, « L'équipe consultative stratégique en Afghanistan : un élément de l'approche canadienne d'ensemble aux opérations de stabilisation », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 4, 2009, p. 58-67. Après un conflit bureaucratique, le rôle a été confié au Bureau canadien d'appui à la gouvernance (BCAG) qui fait tout simplement appel à des consultants issus de CANADEM.

¹⁵ CANADA, Ministère de la Défense nationale, *Le Canada d'abord*, Ottawa, 2008, 22 p.

¹⁶ Nicholas Gammer, *Integrating Civilian-Military Operations: The Comprehensive Approach and the ATF Experience, 2008-2009*, Conférence annuelle de l'Association Canadienne de Science Politique, 2012, p. 13.

¹⁷ Selon Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *op cit.* p. 30.

mandat (agriculture, environnement, justice, sécurité publique, etc.) Une brève comparaison avec les années 1990 pour nous rappellera l'influence des Affaires étrangères et celle de la Défense nationale. Cette comparaison est nécessaire pour comprendre ce qui a changé.

Les années Axworthy (1996-2000) sont une période productive pour la diplomatie canadienne¹⁸. Pensons au Traité contre les mines anti-personnel, à la participation active à la création du Statut de Rome, aux initiatives concernant les enfants-soldats et celle contre la prolifération des armes légères, et enfin l'élaboration des concepts de sécurité humaine et de responsabilité de protéger (R2P)¹⁹. Nous reviendrons sur la politique étrangère pendant les années 1990. Toutefois, au tournant du 21^e siècle, les Affaires étrangères pourraient avoir perdu leur influence. Tout comme en 1957, le court âge d'or paraît s'être terminé²⁰. À l'inverse, la position de la Défense nationale, durant cette même période, semble s'être améliorée. Par exemple, l'augmentation des budgets qui y sont consacrés dès 2005 est le symbole d'un virage de politique étrangère où les préoccupations de sécurité domineraient dans le gouvernement canadien²¹. Or, ce changement mérite d'être étudié puisque le fondateur du réalisme classique en Relations internationales nous rappelle que « *the armed forces are the instruments of foreign policy, not its master.*²² »

Pour mettre à jour l'analyse de Dewitt, nous proposerons l'hypothèse qu'à la fin des années 1990, une série de facteurs auraient modifié la politique étrangère et accordé une influence accrue à la Défense nationale au sein de la bureaucratie canadienne. Nous reviendrons brièvement sur ces facteurs au premier chapitre. Nous procéderons aussi à une étude de cas pour soutenir cette hypothèse. L'engagement du Canada en Afghanistan en

¹⁸ Lloyd Axworthy a été ministre des Affaires étrangères et du Commerce international dans le gouvernement Chrétien de 1996 à 2000. Il est réputé avoir eu un impact important sur la politique étrangère du Canada durant cette période. Sur cette réputation, voir Richard Gwyn, « Lloyd Axworthy Makes Pearsonianism Permanent », *Policy Options*, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 1999, p. 13-16.

¹⁹ La R2P est proposée en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) réunie à Ottawa. Voir Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001, 99 p.

²⁰ Les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ont été caractérisées par un important activisme international au Canada : Création de l'ONU, de l'OTAN, de la force d'interposition au Sinaï, etc. Cette période a été qualifiée « d'âge d'or » dans la littérature sur la politique étrangère canadienne. Sous Lester B. Pearson, l'impact du Canada sur la diplomatie était à son pic. Voir Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *op cit.*

²¹ Plusieurs causes peuvent expliquer ce réinvestissement : la mission canadienne en Afghanistan ou l'élection du gouvernement Harper par exemple. Notons ce réinvestissement et postulons qu'il a eu un certain impact sur l'importance du MDN dans l'architecture du gouvernement canadien.

²² Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5e édition, New York, 1978, p. 550-558.

général, et la guerre qu'il livre à Kandahar en particulier, sera étudié pour valider cette interprétation des relations bureaucratiques²³. Quelle approche est privilégiée par la Défense nationale et quelle place le Canada accorde-t-il au volet diplomatique?

Quelques aspects de cette mission justifient le choix de l'Afghanistan comme cas d'étude. Tout d'abord, les résultats sur le terrain, à Kandahar, sont cités comme un succès d'intégration civilo-militaire²⁴. *A contrario*, la planification de la mission afghane donnerait lieu à d'intenses débats à Ottawa. Pour mettre fin aux conflits bureaucratiques et coordonner les efforts, plusieurs structures de collaboration sont établies entre la Défense nationale et les Affaires étrangères²⁵. Aussi, tous les acteurs bureaucratiques sont coordonnés par le Groupe de travail sur l'Afghanistan du BCP (GTA-BCP) dirigé par un sous-ministre adjoint provenant du MAECI²⁶. Ensuite, les plans issus de la nouvelle doctrine contre-insurrectionnelle (COIN) des militaires intègrent les acteurs civils pour l'atteinte des objectifs de sécurité²⁷. Cette approche lie la sécurité à la diplomatie et au développement au niveau local et se veut donc plus adaptée aux réalités culturelles et sécuritaires du terrain que les solutions (sécurité, éducation, santé, gestion des frontières, institutions, réconciliation) conçues à Ottawa dans une logique de construction de l'État afghan²⁸. Cette approche, privilégiée par les militaires, diffère des pratiques de construction étatique auxquelles leurs collègues civils sont habitués. Finalement, en 2008, le rapport Manley recommande de « *civilianiser*²⁹ » la présence canadienne à Kandahar. L'interdiction aux civils de se déployer

²³ Au sein de la Défense nationale, le Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC) est la sous-organisation des missions à l'étranger, dont l'Afghanistan. Chez les Affaires étrangères, c'est le groupe de travail sur l'Afghanistan (FTAG).

²⁴ Bien que les activités de reconstruction canadiennes présentent des lacunes, sur le plan des relations civilo-militaires, le travail de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar, est reconnue comme un succès. Matthew Fisher, Postmedia News, *Canada's PRT in Afghanistan 'wildly successful': U.S. diplomat (31 octobre 2010)*, en ligne, <http://www.docstoc.com/docs/110301899/Article---Canadas-PRT-in-Afghanistan>, page consultée le 28 décembre 2012.

²⁵ Il y a de multiples niveaux de collaborations entre le MDN avec son Quartier Général de la Défense nationale (QGDN) ou le Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC) et le MAECI avec son Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) ou son groupe de travail sur l'Afghanistan (FTAG).

²⁶ Nicholas Gammer, *op cit*.

²⁷ CANADA, Ministère de la Défense nationale, *Counter-Insurgency Operations*, Ottawa, 2008, 249 p.

²⁸ Selon la logique du *state-building*, l'Afghanistan serait un État fragile et il faudrait donc lui construire des institutions étatiques fortes et centralisées. Voir Sheri Berman, « From the Sun King to Karzai », *Foreign Affairs*, volume 89, numéro 2, 2010, p. 2-9. Cette logique est contraire aux particularités culturelles expliquées par Simon Leduc, *La construction sociale du concept de Taliban*, Montréal, UQAM, 2009, 143 p. Il offre à la fois une excellente analyse des principaux référents culturels des Pachtounes ainsi qu'un historique de l'armée du Mollah Omar construit par les médias occidentaux selon le concept de « Taliban ».

²⁹ CANADA, John Manley et al., *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Ottawa, 2008, 102 p.

hors des bases est levée et leur nombre passe alors de 27 en 2007 à 103 au début 2009. En somme, aucun autre cas ne présenterait autant d'interactions entre les deux organisations. Même si les combats prennent fin en 2011, une mission de formation est en cours jusqu'en 2014. Il importe donc de tirer quelques conclusions sur ces changements et sur la dynamique interministérielle à Ottawa.

Le cas de l'Afghanistan est approprié pour atteindre notre objectif d'étudier la relation entre les Affaires étrangères et la Défense nationale et valider l'hypothèse d'une influence militaire accrue au sein de la bureaucratie. En effet, cet engagement du Canada se fait sur plusieurs années, voit le déploiement d'une centaine de civils et de milliers de militaires, un débat sur l'équilibre adéquat entre ces acteurs et plusieurs changements dans les institutions de coordination gouvernementale. De plus, tant en ressources humaines qu'en ressources financières, l'Afghanistan constitue le plus important investissement du Canada en matière de politique étrangère depuis le tournant du 21^e siècle. Finalement, tant les décisions prises que leur mise en œuvre en Afghanistan indiquent un changement important comparativement aux années 1990. C'est donc ce cas que nous avons choisi pour notre étude. Toutefois, nous sommes conscients des limites inhérentes à choisir un contexte de guerre pour évaluer les relations bureaucratiques. Compte tenu de la situation sur le terrain, le rôle des diplomates est complexe et sous le prétexte d'assurer leur sécurité, confère un argument de poids aux militaires. Le cas étudié est donc exceptionnel et peut biaiser notre analyse. Par contre, comme le montrera un survol de la politique étrangère canadienne pendant la décennie précédente, l'usage de la force militaire peut viser l'atteinte d'objectifs essentiellement diplomatiques. Il est faux de conclure que le déploiement d'un large contingent militaire doit nécessairement conférer à l'organisation une influence sur la politique étrangère. Les décisions et la forme que prendra sa mise en œuvre sont alors un jeu bureaucratique.

Une revue de la littérature sur l'engagement canadien en Afghanistan démontre la pertinence d'une telle approche pour la compréhension de sa politique étrangère. Preuve de son importance, l'engagement présente, depuis 2001, un corpus assez important. Toutefois, la très grande majorité des thèses soutenues sont normatives. De plus, sur le plan scientifique,

les positions divergent grandement. Pour certains, la participation du Canada est nécessaire afin de mettre en œuvre son concept de sécurité humaine, d'assumer son leadership, d'assurer la protection du gouvernement afghan et de sa population qui la réclame de plus en plus, de « bâtir la paix », de maintenir la stabilité de la région afghano-pakistanaise, d'atteindre ses objectifs stratégiques, de conserver son influence auprès de ses alliés – en particulier les États-Unis – ou parce qu'elle s'inscrit dans la suite logique d'une série de décisions de politique étrangère antérieures³⁰. Toutefois, pour d'autres, la légitimité de la participation du Canada à cette guerre est contredite par sa tradition de maintien de la paix ou des arguments antimilitaristes qui rejettent l'impérialisme américain³¹. Finalement, pour Malorie Flon, la présence du Canada en Afghanistan s'inscrit dans un processus de redéfinition partielle de l'identité nationale internationaliste qui prend des accents plus interventionnistes en se fondant sur un rapport contradictoire entre militarisme et développementalisme.³²

Que ce soit explicite ou non, ces thèses cherchent à répondre à la question suivante : pourquoi le Canada a-t-il pris la décision de s'engager dans la guerre en Afghanistan? Ce faisant, les auteurs mentionnés considèrent l'État, ou du moins le gouvernement du jour, comme un acteur unitaire. Seulement quelques analyses s'attardent à la question de l'influence des bureaucraties. Spécifiquement sur cette question, deux camps s'affrontent :

³⁰ Marc-André Boivin, « Les vrais et les faux débats entourant la présence canadienne en Afghanistan », *Argument*, volume 9, numéro 2, 2007, p. 67-77 et Gordon Smith, *Canada in Afghanistan : Is it Working ?*, Calgary, Canadian Defence & Foreign Institute, 2007, 27 p. ; Louis-Phillippe Désilets, « La contribution du Canada à la reconstruction de l'Afghanistan. Une mise en œuvre du concept de sécurité humaine », *Point de mire*, volume 5, numéro 6, 2004, 2 p. ; Arif Lalani, « Canada and Afghanistan: Regaining the Muscle-Memory of Leadership », *Canada among nations: as others see us*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2010, p. 202-209. ; Sean M. Maloney, « La Force internationale d'assistance à la sécurité : les origines d'une force de stabilisation », *Revue militaire canadienne*, volume 4, numéro 2, 2003, p. 3-12. ; Jeremy Kinsman, « Afghanistan Comes Home », *Options politiques*, volume 27, numéro 10, 2007, p. 58-61. ; Richard Kraemer, « Towards state legitimacy in Afghanistan », *International Journal*, volume 65, numéro 3, 2010, p. 637-651. ; Hugh Segal, « Pakistan: Problem or Partner in Afghanistan », *Options politiques*, volume 27, numéro 10, 2007, p. 49-52. ; David S. McDonough, « The Paradox of Afghanistan: Stability Operations and the Renewal of Canada International Security Policy », *International Journal*, volume 62, numéro 3, 2007, p. 620-641 ainsi que Jack L. Granatstein, *Whose war is it? How Canada can survive in the post-9/11 world*, Toronto, HarperCollins, 2007, 246 p. ; Alexander Moens, « Afghanistan and the Revolution in Canadian Foreign Policy », *International Journal*, volume 63, numéro 3, 2008, p. 569-586. ; Adam Chapnick, « Collaborative Independence : Canadian-American Relations in Afghanistan », *International Journal*, volume 57, numéro 3, 2002, p. 341-348. ; Roy, Dorothée, *op cit.* et Charles Létourneau et Justin Massie, « L'Afghanistan : archétype d'une "nouvelle" politique étrangère canadienne? » *Options politiques*, volume 27, numéro 10, 2007, p. 28-34.

³¹ Lucia Kowaluk et Steven Staples, *Afghanistan and Canada : Is there an Alternative to War*, Montréal/New York/Londres, Black Rose Books, 2009, 326 p. ; Francis Dupuis-Déri, *L'Éthique du vampire. De la Guerre d'Afghanistan et quelques horreurs du temps présent*, Montréal, Lux, 2007, 381 p. et Francis Dupuis-Déri, *L'armée canadienne n'est pas l'armée du salut*, Montréal, Lux, 2010, 164 p. et James Laxer, *Mission of Folly: Canada and Afghanistan*, Toronto, Between the Lines, 2008, 160 p. et John W. Wamock, *Creating a Failed State: The U.S. and Canada in Afghanistan*, Halifax/Winnipeg, Fernwood Publishing, 2008, 209 p. ; Yves Couture, « Servir l'Empire? », *Argument*, volume 9, numéro 2, 2007, p. 55-66.

³² Malorie Flon, *Les enjeux identitaires et sécuritaires de la mission du Canada en Afghanistan*, édition Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, Mémoires, Montréal, Université du Québec à Montréal/Concordia University, 2008, 113 p.

ceux qui critiquent l'influence du général Rick Hillier et ceux qui affirment au contraire que la décision est avant tout politique³³. Pour ces derniers, la responsabilité finale appartient à l'ancien Premier ministre Martin³⁴.

Nous éviterons ce débat, qui consiste à chercher un coupable entre politiciens et militaires lors de cette rencontre du 21 mars 2005. En excluant les acteurs politiques, nous espérons concentrer l'analyse sur les acteurs bureaucratiques, le but de notre recherche.³⁵ Cependant, notons que, dans ce débat entre politiciens et hauts gradés militaires sur le choix de Kandahar, le rôle du MAECI est soit absent de l'analyse, soit postulé comme identique à celui du MDN. En effet, les seules mentions concernant les Affaires étrangères traitent de leur incapacité à participer positivement aux prises de décisions³⁶. Cette absence soutient la pertinence d'étudier l'interaction de ces deux organisations pour leur mise en œuvre de la politique étrangère canadienne en Afghanistan.

Spécifiquement dans la littérature sur la relation entre les bureaucraties canadienne et son impact sur la politique étrangère en Afghanistan, nous identifions deux thèses. La première soutient que les acteurs bureaucratiques ont intégré leurs actions avec succès³⁷. Ainsi, le Groupe de travail sur l'Afghanistan du BCP (GTA-BCP) permet d'harmoniser les actions civiles et militaires. L'intégration des deux composantes transforme une bureaucratie civile lente en une machine efficace et prête à prendre des risques nécessaires dans un théâtre de guerre. Les militaires apprennent aussi à intégrer des composantes civiles à leurs plans. Cette nouvelle capacité de planification ferait l'envie des militaires d'autres nations membres de l'OTAN³⁸. Fort de ce succès d'intégration, plusieurs militaires voudraient voir leur modèle

³³ Philippe Lagassé et Joel J. Sokolsky, « A Larger "footprint" in Ottawa: General Hillier and Canada's shifting civil-military relationship, 2005-2008 », *Canadian Foreign Policy Journal*, volume 15, numéro 2, 2009, p. 16-40 ainsi que Janice Gross Stein et Eugene Lang, *op cit.* Paul Martin, *op cit.* p. 399 et 470-474 affirme avoir pris cette décision seulement après avoir obtenu l'assurance du général que le Canada pourrait déployer une seconde mission équivalente au Soudan.

³⁴ Dan Middlemiss et Denis Stairs, « Is the Defence Establishment Driving Canada's Foreign Policy? », *Canada Among Nations 2007: What Room for Manoeuvre?*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 66 à 90. et General Rick Hillier, *A soldier first: bullets, bureaucrats and the politics of war*, Toronto, HarperCollins, 2009, 509 p.

³⁵ On constate ici rapidement les limites de la théorie du contrôle objectif des forces militaires par les autorités civiles. À ce sujet, voir Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Belknap Press of Harvard University Press, 1981, 560 p. ou Michael L. Roi et Gregory Smolyne, « Canadian civil-military relations », *International Journal*, volume 65, numéro 3, 2010, p. 705 à 724.

³⁶ Voir Janice Gross Stein et Eugene Lang, *op cit.* p. 280-283 ; ou Martin, Paul, *op cit.* p. 427-429.

³⁷ Nicholas Gammer, *op cit.*

³⁸ *Ibid.*

de planification efficace adopté par l'ensemble de la bureaucratie canadienne³⁹. Bien que cette intégration réduise la distinction entre militaires et civils au cœur du droit international humanitaire, ce flou serait justifiable par la nature des conflits moderne qui ignore déjà cette distinction. Finalement, la participation du BCP à la mise en œuvre (en particulier d'un plan de communication avec le public canadien), lui fait perdre sa capacité de supervision et dégage les ministres de leur responsabilité devant la population. Cette transgression est également justifiable par les résultats concrets attendus par cette population. Kimberley Marten considère que l'intégration n'a été qu'un succès au sein de l'Équipe provinciale de reconstruction (ÉRP) alors que la relation à Ottawa demeure caractérisée par des conflits bureaucratiques. Elle s'intéresse plutôt aux retombées de cette intégration pour les futures opérations canadiennes⁴⁰.

La seconde thèse fait appel à la théorie de la politique bureaucratique pour soutenir que l'intégration n'est pas réelle. Les tentatives d'harmoniser les buts et pratiques du MDN et du MAECI afin de permettre l'intervention du Canada dans les « États fragiles » auraient plutôt l'effet de consolider les positions des deux acteurs. L'Énoncé de politique internationale de 2005 et son concept d'« États fragiles » seraient utilisés par le MDN et le MAECI pour recycler leur mission, leur rôle et leurs capacités ainsi que de renforcer leur autonomie⁴¹. Sokolsky et Lagassé notent aussi que, sous la direction du populaire général Hillier, pendant la période de 2005 à 2008, le MDN acquiert une influence sur le processus de prise de décision. Toutefois, le Cabinet reprend rapidement sa capacité à imposer ses décisions aux acteurs bureaucratiques⁴². Middlemiss et Stairs nous avertissent que ceux qui dénoncent l'influence du MDN cherchent en réalité à critiquer la politique du gouvernement en place⁴³.

³⁹ Colonel M.P. Jorgensen, *A Strategy for Effective Peace-Building : Canada's Whole-of-Government Approach in Afghanistan*, Collège Des Forces Canadiennes, 2008, 50 p; Major Jean-Pascal Levasseur, *L'approche compréhensive du Canada en Afghanistan « As good as it gets »*, Collège Des Forces Canadiennes, 2009, 94 p ou Capitaine Francis Conliffe, « Le développement militaire et la diplomatie en Afghanistan », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 4, 2009, p. 100-104.

⁴⁰ Kimberley Marten, « From Kabul to Kandahar: The Canadian Forces and Change », *American Review of Canadian Studies*, volume 40, numéro 2, 2010, p. 214-236.

⁴¹ Marie-Eve Desrosiers et Philippe Lagassé, « Canada and the Bureaucratic Politics of State Fragility », *Diplomacy and Statecraft*, volume 20, numéro 4, 2010, p. 659-786.

⁴² Philippe Lagassé et Joel J. Sokolsky, *op cit.*

⁴³ Dan Middlemiss et Denis Stairs, *op cit.*

Dans cette optique, nous soutenons pareillement une influence accrue de la Défense nationale. Toutefois, nous ne nous limiterons pas qu'à chercher cette influence dans le processus décision à Ottawa. Pour appuyer cette thèse, nous puiserons également dans la mise en œuvre de la politique étrangère canadienne et dans le cas particulier de ses actions sur le théâtre d'opérations en Afghanistan. Effectivement, une fois les grandes orientations décidées par la politique du gouvernement en général et par le Cabinet du Premier ministre (CPM) en particulier, les bureaucraties ont une certaine liberté dans les modalités de leurs mises en œuvre. L'étude de la forme qu'elle prend pourra alors appuyer l'une des thèses défendues. En plus, nous pourrons ainsi isoler les relations bureaucratiques du rôle prépondérant de la direction politique. Le choix de limiter notre analyse à ces deux acteurs offre bien entendu un portrait incomplet des relations bureaucratiques. En particulier, l'aide au développement et sa relation (souvent contradictoire) avec les militaires constituent un autre sujet intéressant. Celle-ci se retrouve régulièrement subordonnée à des considérations de politique étrangère ou instrumentalisée pour l'atteinte d'objectifs sécuritaire. Également, plusieurs études montrent une centralisation du pouvoir à laquelle la politique étrangère n'échappe pas⁴⁴. Ainsi les organismes centraux deviennent des acteurs majeurs lors des décisions importantes et ne devraient pas être ignorés. Par contre, ces acteurs ont un rôle moindre dans la mise en œuvre de la politique étrangère sur le terrain.

* * *

Au premier chapitre, nous commencerons par un survol du concept de politique étrangère d'abord et sur la façon dont elle est étudiée au Canada ensuite. Ainsi nous pourrons établir les fondements théoriques nécessaires à l'étude des relations bureaucratiques. Notre cadre théorique provient de l'approche de la politique bureaucratique telle qu'élaborée par Graham Allison. Nous résumerons son évolution depuis les quarante dernières années et les principales critiques qui lui sont soumises. Ensuite, nous tenterons d'y répondre en complétant la théorie d'Allison avec quelques éléments du constructivisme critique de

⁴⁴ Donald Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 1^{ère} édition, 1999, 480 p; *Id. Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 337 et *Id. Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008, 441 p.

Jutta Weldes. Ces deux courants proposent d'étudier le même sujet (les relations bureaucratiques et leur influence sur la politique étrangère) avec deux épistémologies différentes. L'étude du cas canadien nous permettra de juger si cette approche double convient. Enfin, ce cadre théorique nous permettra de préciser notre hypothèse et la méthodologie requise pour la valider. Le second chapitre rappelle la relation entre Affaires étrangères et Défense nationale pendant les années 1990 pour permettre ensuite la comparaison avec la période étudiée, soit les années qui suivent les attentats du 11 septembre 2001. Nous tenterons de démontrer un changement de relation marquée par une influence accrue de la Défense nationale au sein de la bureaucratie canadienne. Finalement, le dernier chapitre étudie, à la lumière de cette analyse, l'engagement du Canada en Afghanistan en général avec une attention particulière à la guerre qu'il mène à Kandahar. Cet effort implique à la fois les Forces canadiennes et une centaine de civils, dont plusieurs diplomates dans un rôle de soutien. Nous nous interrogerons sur la place laissée aux objectifs de négociations diplomatiques traditionnellement associés aux diplomates.

CHAPITRE I

FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES

L'étude du rôle des organisations internes à l'État canadien nous conduit à adopter un modèle théorique particulier afin d'analyser la relation entre les organisations de la Défense nationale et des Affaires étrangères au Canada. Un bref survol de l'analyse de la politique étrangère comme sous-champ de la discipline des Relations internationales nous portera à choisir le modèle de la politique bureaucratique⁴⁵. Après avoir défini sa portée et ses limites, nous détaillerons les principales critiques formulées à son égard et sa pertinence pour étudier la politique étrangère canadienne. Pour pallier certaines de ces critiques, nous tenterons de compléter le modèle par un apport conceptuel issu du constructivisme critique. Finalement, nous expliquerons la méthodologie employée dans le cadre de cette recherche afin de valider notre hypothèse d'un changement dans les relations de pouvoir entre les bureaucraties des Affaires étrangères et de la Défense nationale au Canada.

1.1 L'analyse de politique étrangère et la politique bureaucratique

Bien que le contexte international soit l'objet de thèses philosophiques et sociologiques bien avant cette date, il est possible de marquer symboliquement la naissance des Relations internationales comme discipline en 1919 avec l'inauguration du premier département universitaire consacré à son étude. Au sein de cette discipline, les tenants du réalisme classique (Morgenthau, Carr, Aron, etc.) ont tenté d'expliquer de manière systématique la politique étrangère des États⁴⁶. S'appuyant sur le modèle de la rationalité instrumentale, ils définissent l'État comme essentiellement unitaire et rationnel⁴⁷. Ces réalistes contestent les auteurs qui les précèdent et qu'ils accusent d'être idéalistes ou d'avoir

⁴⁵ Nous utiliserons « Relations internationales » lorsqu'il est fait référence au champ d'étude et « relations internationales » lorsqu'il est fait référence à l'objet d'étude en soi.

⁴⁶ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace (1948)*, New-York, McGraw-Hill, 7^e édition revue, 2005; Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939 (1946, 2^e édition)*, Basingstoke, Macmillan, 1981; Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations (1962)*, Paris, Calmann-Lévy, 8^e édition, 1984 ainsi que Reinhold Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society (1932)*, New York, C. Scribner's, 1947; tous les quatre cités dans Dario Battistella, « Le paradigme réaliste », dans *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 111-154.

⁴⁷ Alex Macleod, « Le réalisme classique », Alex Macleod et Dan O'Meara *Relations internationales : Contestation et résistances*, Montréal, Athéna, 3^e édition revue et augmentée, 2008, p. 35-60.

cautionné la politique d'apaisement envers l'Allemagne nazie. Ils dénoncent par exemple la politique étrangère idéaliste de Woodrow Wilson, l'apaisement de Neville Chamberlain ou les auteurs Angell, Woolf, Zimmern et Delaisi (ouvertement critiqués par Carr)⁴⁸. Bien entendu, il n'y a pas que la théorie réaliste et il serait possible d'effectuer une analyse de politique étrangère en s'appuyant sur d'autres grandes approches des Relations internationales, dont le libéralisme, le structuralisme, le marxisme, le féminisme ou le constructivisme, etc. Toutefois, un débat oppose les penseurs réalistes de l'après-Deuxième Guerre mondiale aux *behaviouralistes*. Contrairement aux réalistes qui postulaient des intentions, les *behaviouralistes* cherchent à étudier les comportements observables et dans la majorité des cas, mesurables. Dans ces observations, ils cherchent des régularités. Leur but est de prendre en compte les facteurs humains au sein des décisions de politique étrangère pour cesser d'analyser les relations internationales en utilisant les concepts réalistes d'État unitaire, rationnel et imperméable aux considérations intérieures⁴⁹. Ils étudient donc les processus de prise de décision plutôt que de chercher une explication rationnelle qui l'expliquerait. Les *behaviouralistes* cherchent à démontrer la simplification excessive du modèle de l'acteur rationnel. Les auteurs Snyder, Bruck et Sapin sont généralement reconnus comme les pionniers de cette remise en question⁵⁰. L'ensemble des travaux qui en découlent peut être regroupé selon l'appellation d'« analyse de la prise de décision en politique étrangère⁵¹ ». L'analyse de politique étrangère est considérée, contrairement aux théories générales, comme une théorie de moyenne portée, c'est-à-dire qu'elle se pose à mi-chemin entre les grands principes universels et la complexité de la réalité⁵². L'étude des bureaucraties canadiennes s'inscrit donc dans ce sous-champ qu'est l'analyse de politique étrangère.

⁴⁸ Andreas Osiander, « Rereading Early Twentieth-Century IR Theory: Idealism Revisited », *International Studies Quarterly*, vol. 42, no 3, 1998, p. 409.

⁴⁹ Pour une revue synthétique de l'analyse de politique étrangère ou de l'analyse de la prise de décision, voir Dario Battistella, *op cit.* p. 321-357; Philippe Braillard et Mohammed-Reza Djalili, « La politique étrangère », *Les relations internationales*, 6^e édition, Paris, PUF, 2002, p. 57-74; Samy Cohen, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », *Les Nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 75-101 ou Vincent Legrand, « La prise de décision en politique étrangère », *La politique étrangère : Le modèle classique à l'épreuve*, P.I.E. – Peter Lang, 2004, p.79-106.

⁵⁰ Richard Snyder, Harold Bruck et Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics*, Londres, MacMillan, 1962, 186 p.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Valerie Hudson, « Foreign Policy Analysis: Yesterday, Today and Tomorrow », *Mershon International Studies Review*, volume 39, numéro 2, 1995, p. 213.

Après les travaux de Snyder, Bruck et Sapin, plusieurs modèles sont élaborés pour tenter d'expliquer les décisions de politique étrangère. Le but de ces modèles est d'illustrer les limites de la rationalité de certaines décisions et d'offrir des prescriptions pour en améliorer le processus. Les auteurs *behaviouralistes* cherchent tout d'abord à développer une approche faisant le pont avec la psychologie. Ils reconnaissent donc l'importance des perceptions, des analogies historiques et autres processus mentaux du décideur, soit le chef de l'État. Cette approche est baptisée « cognitive » et situe son analyse au niveau du décideur⁵³. Par la suite, la sociologie mène, entre autres, à l'élaboration du modèle organisationnel et du modèle de la politique bureaucratique, dont l'ouvrage de Graham Allison, *Essence of Decision*, fait figure de référence⁵⁴. Le premier modèle reconnaît l'importance des routines dans le fonctionnement des organisations gouvernementales. Le deuxième modèle représente plutôt le processus de décision comme un marchandage entre divers acteurs bureaucratiques⁵⁵. Selon le modèle de la politique bureaucratique, les hauts fonctionnaires – et dans le cas de la crise de Cuba, l'état-major militaire – s'affrontent pour définir les problèmes, trouver les solutions et superviser leur mise en œuvre. La politique étrangère serait donc le résultat de ce marchandage. Ces deux modèles ajoutent une perspective nouvelle à la théorie réaliste de l'État agissant comme un acteur rationnel. Une troisième approche conteste la thèse « "minimaliste" selon [laquelle] l'opinion publique est, au pire, indifférente aux relations internationales ou, au mieux, composée de réactions d'humeur⁵⁶ ». Elle la considère comme un acteur central dans certains cas précis. L'opinion publique aurait le potentiel d'influencer le processus de décision, même si elle n'appartient pas à l'appareil gouvernemental. S'appuyant sur des sondages américains entre 1935 et 1992, Shapiro et Page défendent la thèse d'une opinion publique rationnelle sur certains sujets précis, telle la guerre au Viet Nam⁵⁷. Enfin, une quatrième approche considère la décision en politique étrangère en deux temps : d'une part, le décideur élimine les options sans information et d'autre part, il

⁵³ Voir Vincent Legrand, *op cit.*, p. 80-85.

⁵⁴ Graham Allison et Philip D. Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Addison Wesley Longman, 1999.

⁵⁵ Sur l'apport d'Allison, soit le modèle organisationnel et celui de la politique bureaucratique, voir Graham Allison, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, volume 63, numéro 3, 1969, p. 689-718 ainsi; Graham Allison et Morton Halperin, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and some Implications », *World Politics*, volume 24, 1972, p. 40-79 ainsi que Graham Allison et Philip D. Zelikow, *op cit.*

⁵⁶ Dario Battistella, *op cit.* p. 347.

⁵⁷ Benjamin Page et Robert Shapiro, *The Rational Public. Fifty Years of Trends in American Policy Preferences*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, cité dans Samy Cohen, *op cit.*

choisit la moins risquée. En particulier, « il rejette toute solution susceptible d'entamer son capital politique.⁵⁸ » Il s'agit de l'approche poliheuristique. Cette approche permet alors d'intégrer l'effet de divers critères tels que l'opinion publique, les positions bureaucratiques ou l'univers cognitif du décideur⁵⁹.

Le phénomène observable de la politique bureaucratique est le résultat de l'activité étatique, soit l'action gouvernementale définie comme l'ensemble des actes d'un gouvernement dans l'exercice de son autorité qui peut être perçu à l'extérieur de celui-ci⁶⁰. Ce choix exclut d'emblée l'opinion publique, les groupes de pression et l'ensemble des acteurs privés à l'extérieur comme à l'intérieur du pays étudié. Il ne s'agit toutefois pas de dévaloriser l'importance de ces groupes, mais de les extraire, le temps d'une étude, afin de bien comprendre l'impact du phénomène étudié. Le but recherché est d'isoler la variable bureaucratique afin de percevoir son influence sur la politique étrangère. D'ailleurs, il est tout à fait concevable d'affirmer que la politique bureaucratique n'est pas le facteur principal qui influence la politique étrangère du Canada. Toutefois, toutes les critiques de la politique bureaucratique des quarante dernières années conviennent malgré tout que les bureaucrates ont une certaine influence sur les décideurs⁶¹. Ces critiques ne s'entendent tout simplement pas sur la valeur explicative et prédictive, de l'ampleur et l'étendue de cette influence comme facteur décisif dans l'élaboration d'une politique étrangère. Nous y reviendrons plus en détail.

Selon le modèle de la politique bureaucratique, la politique étrangère serait le résultat d'une agrégation d'un ensemble de positions représentées par les acteurs issus des différentes organisations gouvernementales⁶². Dans un jeu de pouvoir, chacun s'affronte pour gagner les faveurs de la direction politique et obtenir les crédits budgétaires nécessaires à l'avancement

⁵⁸ Dario Battistella, *op cit.* p. 351.

⁵⁹ Pour un exemple de l'application de ce modèle aux décisions de joindre la coalition américaine *Operation Enduring Freedom* en 2002 et de joindre la FIAS en 2003, voir Dorothee Roy, *Analyse de la politique étrangère : Application du modèle polyheuristique à la décision canadienne d'intervenir en Afghanistan*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales – Université Laval, 2006, 132 p.

⁶⁰ Graham Allison et Morton Halperin, *op cit.* p. 45.

⁶¹ Nossal arrive à la conclusion que les modèles d'Allison sont en effet applicables à la politique étrangère canadienne bien que le système parlementaire transforme les jeux de pouvoir de conflits ouverts vers la négociation et le compromis. Voir Kim R. Nossal, « Allison Through the (Ottawa) Looking Glass: Bureaucratic Politics and Foreign Policy in a Parliamentary System », *Canadian Public Administration*, volume 22, numéro 4, 1979, p. 610-626.

⁶² Graham Allison et Philip D. Zelikow, *op cit.* p. 294-295.

de son organisation. Le résultat final ne reflétant pas l'objectif initial des acteurs, chacun est forcé de marchander. Si cette définition rigide de la politique bureaucratique est maintes fois critiquée, c'est en partie parce qu'elle tente de s'imposer comme une loi. Toutefois, depuis la parution d'*Essence of Decision*, plusieurs études de cas démontrent que l'importance de ce jeu de pouvoir dépend en grande partie de l'intérêt ou du désintérêt que porte le décideur politique envers l'enjeu en question. Plus son intérêt est grand, plus il est en mesure d'imposer sa représentation du problème, de la solution appropriée. Il impose donc sa vision et la politique étrangère qui en découle⁶³. À l'inverse, un faible intérêt laisse ouverte la conduite de la politique étrangère par les bureaucraties concurrentes⁶⁴. Cet intérêt du décideur peut dépendre de contraintes tant internationales qu'internes⁶⁵. La dynamique résultante peut alors être la concurrence, la négociation ou une pluralité de positions⁶⁶. Si cette dynamique est la concurrence, un groupe terminera en position dominante; si c'est la négociation, ce sera en fin de compte l'unanimité, le compromis ou le cul-de-sac; et finalement, si c'est une pluralité, ce sera un simple amalgame des diverses positions.

Ainsi, l'État, acteur unitaire des théories dominantes des Relations internationales, est remplacé par plusieurs acteurs qui peuvent inclure le chef d'État, les représentants de l'exécutif, les hauts fonctionnaires, les organisations de contrôle et de coordination ainsi que des acteurs externes⁶⁷. Afin de comprendre l'action de ces divers acteurs, l'analyse centrée sur la politique bureaucratique doit identifier les canaux d'action utilisés, c'est-à-dire l'ensemble des procédures normalisées qui visent à produire une catégorie spécifique d'action⁶⁸. Dans le cas étudié, cette catégorie est la politique étrangère.

⁶³ Margareth Hermann et Joe Hagan, « International Decision Making: Leadership Matters », *Foreign Policy*, numéro 110, 1998, p. 124-136.

⁶⁴ Pour un cadre d'analyse permettant de trancher qui parmi le décideur, les groupes ou une coalition de divers groupes est prépondérant dans une décision donnée, voir les études présentées par Margaret Hermann et Joe Hagan, « Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking », *International Studies Review*, Special Issue, volume 3, numéro 2, 2001, 250 p.

⁶⁵ Sur le sujet de la relation entre les objectifs internes et externes de la politique étrangère, voir Robert Putnam, « Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, volume 42, numéro 3, 1988, p. 427-460.

⁶⁶ Charles F. Hermann *et al.*, « Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions » dans Margaret Hermann et Joe Hagan, « Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking », *op cit.* p. 133-168.

⁶⁷ Allison met le chef d'État et les représentants politiques de son exécutif dans la catégorie des acteurs majeurs et les bureaucrates et les organisations subordonnées dans celle d'acteurs mineurs. Les termes ne dénotent pas une hiérarchisation de leur importance dans la prise de décision, mais leur position relative entre le centre de la décision et sa mise en œuvre. Si les premiers décident des principes généraux, les seconds organisent les détails de cette mise en œuvre.

⁶⁸ Graham Allison et Morton Halperin, *op cit.* p. 45.

Il importe maintenant de faire la distinction entre la mise en œuvre d'une action et la prise de décision. Ces dernières sont des déclarations autoritaires, internes au gouvernement, concernant les actions spécifiques que doivent ensuite entreprendre des exécutants déterminés⁶⁹. À l'occasion, quelques décideurs appuyés par un cercle restreint de joueurs-clés conviennent de politiques. Ces politiques sont des énoncés généraux concernant les buts et les aspirations du gouvernement. L'exemple le plus évident de tels documents est les divers livres blancs et autres énoncés de politique. Normalement, les décisions devraient être cohérentes avec les politiques bien qu'il y ait parfois des contradictions. Les décisions et politiques influencent subséquemment la mise en œuvre et le résultat final, l'action du gouvernement. Une décision peut être étudiée en observant les acteurs qui y participent, leurs positions respectives et le résultat final. Par ailleurs, une fois cette décision prise, plusieurs exécutants peuvent être requis pour la mettre en œuvre. Un nouveau processus permet de déterminer la forme que prend sa mise en œuvre où chaque acteur – généralement les fonctionnaires – privilégie une approche différente. C'est à ce processus que nous nous attarderons puisqu'une fois la décision prise, l'intérêt du décideur politique est moindre. Nous isolerons ainsi, pour comprendre leur influence, les acteurs bureaucratiques des acteurs politiques. Cette distinction entre ces deux étapes s'appuie sur un schéma classique d'une politique décomposée en étapes qui ne sont pas forcément séquentielles.

Il y a d'abord la constitution en problème public [...], sa mise à l'ordre du jour politique [...], l'élaboration d'une batterie de solutions, le choix de l'une d'elles et sa formulation officielle en décision, sa mise au point et sa mise en place, son exécution, puis, enfin, son évaluation qui peut être suivie d'une rétroaction, c'est-à-dire de l'élaboration d'une seconde solution.⁷⁰

Ce schéma doit tout de même être adapté pour une politique étrangère puisque le public ciblé peut être à l'extérieur du territoire de l'État et complique l'étape d'évaluation. Ainsi, la politique étrangère est essentiellement réactive relativement à l'environnement international. L'étape de la mise à l'agenda pourrait également être interprétée à la lumière de la théorie

⁶⁹ *Ibid.* p. 46.

⁷⁰ Marie-Christine Kessler, « La politique étrangère comme politique publique », *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 171.

constructiviste où « il y a un processus itératif par lequel les acteurs redéfinissent sans cesse les normes par la pratique, tout en étant encadrés par ces structures sociales.⁷¹ »

Dans cette étape de l'exécution, l'action gouvernementale serait, selon Graham Allison, le résultat de routines organisationnelles, des procédures standardisées, des politiques des diverses organisations, etc⁷². Celles-ci ont été utilisées par l'organisation dans le passé avec succès. Elles sont réutilisées jusqu'à ce qu'elles ne soient plus adaptées à la situation. Elles constituent donc une partie visible de la culture de chaque organisation. Le pouvoir de chaque acteur découle de plusieurs sources : expertise autoritaire sur le sujet mis en œuvre, contrôle des ressources nécessaires, responsabilité octroyée lors de la décision et contrôle asymétrique de l'information échangée entre les bureaucrates et leurs dirigeants. L'information sur la faisabilité et les conséquences prévues d'une action est particulièrement importante. Finalement, il faut ajouter comme source de pouvoir à ce jeu inter-bureaucraties la capacité à persuader les autres acteurs. Ces jeux de pouvoir expliquent pourquoi il y a parfois un décalage important entre la décision prise à haut niveau et la mise en œuvre à l'étranger. À ce niveau de l'appareil étatique, les acteurs de la politique étrangère remarquent qu'ils ont tout de même une bonne latitude dans la mise en œuvre d'une décision ou d'une politique. Par exemple, la mise en œuvre d'une décision perçue comme impopulaire par une organisation peut être retardée par un laxisme de ces acteurs. Les exemples de conflits de ce genre sont nombreux, même dans l'histoire du Canada : l'institution militaire contre le changement drastique de politique de défense sous le gouvernement Trudeau, la critique de Flora MacDonald contre son ancien ministère des Affaires extérieures ou le choc des cultures entre la Défense nationale et les Affaires étrangères causé par l'introduction du concept de sécurité humaine au sein de la politique de sécurité canadienne sous le leadership de Lloyd Axworthy⁷³.

Suggérer qu'une organisation soit uniformisée et donc théoriquement unitaire pourrait être critiqué comme un simple transfert du modèle de l'acteur rationnel de l'État à certaines de ses sous-unités. Pourtant, la comparaison n'est pas parfaite, il y a quelques

⁷¹ *Ibid.* p. 186-187

⁷² Graham Allison et Philip D. Zelikow, *op cit.* p. 143-196.

⁷³ Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *op cit.* p. 424 et David B. Dewitt, *op cit.*

différences à noter. Au sein d'un gouvernement, il existe des idées dominantes concernant la place qu'occupe le pays dans le monde et ce que devrait être son intérêt national et la politique étrangère qui en découle⁷⁴. Contrairement aux thèses du réalisme classique, l'intérêt national sera considéré comme conçu autant par les décideurs que par les acteurs extérieurs aux décisions⁷⁵. Il n'existerait donc pas un seul intérêt national, mais plusieurs conceptions différentes de cet intérêt qui s'affrontent à travers les divers jeux entourant la prise de décision. Même s'ils n'adhèrent pas tous à la conception médiatisée par leur organisation respective, les membres d'une bureaucratie sont fortement encouragés à adhérer à ces images, représentations ou emblèmes au risque d'être déloyal envers les autres membres de leur bureaucratie⁷⁶. Ainsi, comme Allison – qui tient cette expression de Mile, diplomate de carrière américain – nous affirmons qu'en règle générale « *where you stand [on an issue] is influenced by where you sit [in the government]*⁷⁷ ». Après avoir circonscrit la portée du sujet étudié, ce qui en est exclu et les bases de l'approche utilisée, nous aborderons brièvement les critiques qui la concernent et ce qui pourrait pallier ces faiblesses.

1.2 Apports et critiques

L'approche théorique proposée par Allison, en particulier son second modèle, la politique bureaucratique, s'accorde bien avec notre objectif de baliser l'influence des Affaires étrangères et de la Défense nationale. Elle propose l'étude des acteurs bureaucratiques pour expliquer une limite à la rationalité d'une politique étrangère. Cette approche d'analyse de la politique étrangère suscite toutefois son lot de critiques. Ces critiques cherchent surtout à démontrer les carences de chaque modèle et à proposer divers ajouts pour les améliorer⁷⁸. En particulier, les critiques adressées à Allison remettent en question plusieurs aspects de ses modèles, tels que leur complémentarité, le choix de décisions prises durant des situations de

⁷⁴ Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *op cit.* p. 227 définissent le concept d'idée dominante comme un « ensemble de postulats, de valeurs, d'idéaux, de métaphores et de concepts » afin d'étudier la PEC. Les quatre principales seraient : l'impérialisme, l'isolationnisme, l'internationalisme et le continentalisme.

⁷⁵ Sur la construction de l'intérêt national, voir Jutta Weldes, *Constructing National Interests : The United States and the Cuban missile crisis*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999, 316 p.

⁷⁶ Daniel Drezner, « Ideas, Bureaucratic, Politics, and the Crafting of Foreign Policy », *American Journal of Political Science*, volume 44, numéro 4, 2000, p. 733-749

⁷⁷ Graham Allison et Philip D. Zelikow, *op cit.* p. 307. Cette loi a été prise au pied de la lettre par certains auteurs qui ont prouvé empiriquement qu'elle n'était pas rigoureusement vraie. Il s'agit toutefois d'une formule qui permet d'imager rapidement l'impact des positions bureaucratiques plutôt qu'une loi absolument vraie en toute occasion.

⁷⁸ Vincent Legrand, *op cit.* p.79-106.

crises comme test empirique adéquat, l'absence d'acteurs humains dans le modèle organisationnel (qui donne un rôle d'acteur aux routines) ou la faible influence des bureaucrates lorsqu'un décideur (Président ou Premier ministre) participe à la décision⁷⁹.

Depuis qu'elle a été formulée par Allison en 1969, la politique bureaucratique a été critiquée⁸⁰. Par contre, plusieurs apports théoriques ont aussi été suggérés pour l'améliorer. Pour David Welch, la politique bureaucratique présente de nombreuses lacunes qui la maintiennent dans un état d'approche ou de technique et l'empêchent de s'élever au rang de paradigme scientifique⁸¹. C'est-à-dire qu'elle n'est pas en mesure d'expliquer toute politique étrangère selon certains critères. Selon l'auteur, pour répondre à ces critères, il faut clairement spécifier l'épistémologie et l'ontologie, l'appuyer sur quelques axiomes clairement définis pour ensuite la valider par des tests empiriques. La parcimonie des facteurs étudiés couplée au souci des moindres détails concernant ceux-ci serait garante d'une analyse scientifique valide. En quelques mots, devant l'idéal positiviste, la politique bureaucratique ne fait pas le poids.

À l'opposé de Welch, Eric Stern et Bertjan Verbeek proposent d'abandonner la prétention paradigmatique⁸². Pour eux, la mauvaise performance de la politique bureaucratique, qu'ils concèdent à Welch, sera améliorée en abandonnant la prétention à expliquer le phénomène⁸³. Devant une décision de politique étrangère, plutôt que de chercher à expliquer le comportement de l'État, le chercheur gagnerait à étudier le processus qui a permis à une décision de s'imposer. De telles questions ne peuvent se détacher d'une réflexion sur les aspects normatifs de la politique bureaucratique. À ces questions normatives, Jutta Weldes soutient l'importance de comprendre la nature sociale des interactions et souligne que

⁷⁹ Voir par exemple Jean-Yves Haine *et al.* « Rationalités et Relations Internationales. (vol.1) », *Cultures et Conflits*, numéro 36, 2000, 178 p

⁸⁰ Camilla Kubina, « La prise de décision : de l'acteur rationnel à la politique bureaucratique », *Administration publique du Canada*, volume 48, numéro 2, 2005, p. 274-279.

⁸¹ David Welch, « The Organizational Process and Bureaucratic Paradigms », *International Security*, volume 17, numéro 2, 1992, p. 112-146 et David Welch, « A Positive Science of Bureaucratic Politics? », *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 210-216.

⁸² Eric Stern et Bertjan Verbeek. « Introduction » et « Conclusions : Toward a Neopluralist Approach to Bureau-Governmental Politics », *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 205-210 et p. 240-255.

⁸³ *Ibid.*

l'intérêt bureaucratique n'est pas donné, mais construit⁸⁴. En effet, elle souligne l'importance du langage, du caractère socialement construit de la réalité et de l'intérêt national qui en découle et du lien entre le discours et le pouvoir. Le choix et la portée de notre approche tenteront d'intégrer cette position au détriment de celle encouragée par Welch.

Également, pour Juliet Kaarbo et Deborah Gruenfeld, la position normative qui rejette habituellement la politique bureaucratique comme une contrainte empêchant le décideur d'atteindre la rationalité absolue dans ses prises de décisions est tout simplement fautive⁸⁵. Les nombreuses études du champ de la psychologie sociale soulignent l'aspect positif du conflit – comme celui que l'on retrouve entre les bureaucraties – pour la cohésion d'un groupe⁸⁶. Selon la théorie de l'identité sociale, la compétition existera indépendamment d'une concurrence pour l'accès aux ressources, et ce, dès qu'on introduit une séparation des groupes. Initialement, lorsqu'elle est conçue, la politique bureaucratique est perçue comme une limite à la rationalité. Son étude vise à éliminer cette limite. Or, puisque la compétition entre des groupes sociaux existera toujours, les études de la psychologie sociale réfutent donc les prescriptions visant à rationaliser le processus de prise de décision⁸⁷. Tel qu'il a été annoncé, notre approche tente une analyse des positions bureaucratique et les changements dans leurs relations, mais n'offre pas de prescription pour améliorer le processus de prise de décision canadien. Paul 'T Hart et Uriel Rosenthal vont même plus loin : la politique bureaucratique et la redondance dans les missions des diverses organisations bureaucratiques auraient un effet bénéfique sur la qualité de politique étrangère résultante. Il faudrait donc cesser de prescrire des moyens de l'éliminer et reconnaître son apport à l'efficacité gouvernementale dans le champ de la politique étrangère⁸⁸. Des réformes proposées par un analyste externe risqueraient d'éteindre la saine compétition sub-étatique. Daniel W. Drezner souligne finalement l'importance des idées au sein des bureaucraties⁸⁹. Drezner crée le concept d'organisation missionnaire, soit une organisation ayant comme objectif de propager

⁸⁴ Jutta Weldes, « Bureaucratic Politics: A Critical Constructivist Assessment », *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 216-225.

⁸⁵ Juliet Kaarbo et Deborah Gruenfeld, « The Social Psychology of Inter- and Intragroup Conflict in Governmental Politics », *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 226-233.

⁸⁶ Ces études sont résumées par Kaarbo et Gruenfeld, *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Paul 'T Hart et Uriel Rosenthal, « Reappraising Bureaucratic Politics », *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 233-240.

⁸⁹ Daniel Drezner, *op cit.* p. 733-749.

ses idées et sa culture organisationnelle en son sein et dans tout l'appareil étatique⁹⁰. Il appuie cet ajout théorique avec une comparaison entre le *Peace Corps* et le bureau des droits de la personne et affaires humanitaires du *State Department*. Cet apport est cohérent avec l'approche proposée par Weldes et permet de lier son approche à celle d'Allison. Nous reviendrons sur certains concepts proposés par ces critiques pour compléter l'approche fondée par Allison lors de l'élaboration du cadre théorique. Ces outils d'analyse contemporains pourraient permettre d'actualiser l'approche de la politique bureaucratique.

Rappelons que le modèle de la politique bureaucratique constitue une des premières critiques des limites de la rationalité de l'État. À la fin de la guerre froide, pour comprendre les Relations internationales l'étude des normes, des identités et des représentations culturelles participent à un certain virage des sciences sociales⁹¹. Celles-ci peuvent soit constituer un objet d'étude ou constituer des facteurs explicatifs du politique. Selon Yung, « deux types d'analyses, en particulier, s'avèrent porteurs : les analyses empiriques [de la culture] et les analyses discursives⁹² ». Les approches d'Allison et de Weldes cherchent toutes deux à analyser le phénomène de la politique bureaucratique. Toutefois, en tant que critique explicite du modèle positiviste, la relecture constructiviste s'éloigne des bases de la rationalité limitée du modèle de la politique bureaucratique. Le constructivisme critique considère que le langage de la politique (étrangère) « *does not simply reflect "real" policy issues and problems; instead it actively produces the issues with which policymakers deal and the specific problems that they confront.*⁹³ » Ainsi, cette relecture permet de fouiller en amont d'un processus de prise de décision, dans le discours, une représentation des relations de pouvoir bureaucratiques établies. Les intérêts de chaque bureaucratie ne seraient donc pas donnés, mais réitérés par les mots, les concepts, les idées et les théories contenus dans ces discours. Weldes propose deux programmes de recherche. Selon le premier, plus restreint, il faudrait analyser les débats sur la politique étrangère et les considérer non pas un processus visant à choisir la meilleure option. Ces discours contiendraient en eux un pouvoir

⁹⁰ Distinguons ici le concept d'« idées dominantes » utilisé pour analyser la politique étrangère du sens commun qui est normalement accordé à « idée ». Drezner utilise le second.

⁹¹ Dietrich Jung, « Le retour de la culture : l'analyse des politiques étrangères "périphériques" ? », dans Frédéric Charillon, *op cit.* p. 91-11

⁹² *Ibid.* p. 97

⁹³ Jutta Weldes, « Bureaucratic Politics », *op cit.* p. 217

institutionnel et social établi. Selon le second, plus large, Weldes voudrait que cette critique agisse comme cheval de Troie afin de remettre en question les actions de l'État dans le monde⁹⁴. En adoptant les concepts de discours et culture organisationnelle, notre analyse s'inscrit donc dans ce premier programme de recherche sur la politique bureaucratique telle que présentée par Allison tout en y ajoutant, en complément lorsque c'est pertinent, une relecture des intérêts, des pouvoirs et donc de cette rationalité limitée des acteurs bureaucratiques⁹⁵.

Il demeure toutefois certaines critiques auxquelles ces apports conceptuels ne sauront répondre. Pour Erhard Friedberg, une lacune importante de l'analyse de la politique bureaucratique présentée dans *Essence of Decision* est le manque de cohérence entre les trois modèles⁹⁶. Ceux-ci sont présentés de manière distincte alors qu'ils sont nécessairement inter-reliés. Par exemple, les routines du deuxième modèle, le modèle organisationnel, ne peuvent être mises en œuvre sans la politique bureaucratique du troisième modèle. Celui-ci n'est pour Friedberg qu'une subdivision du premier modèle, celui de la rationalité pure. Aussi, pour Jonathan Bendor et Thomas Hammond, l'ouvrage *Essence of Decision* s'éparpille à vouloir être à la fois un guide de méthodologie, d'histoire de la crise des missiles de Cuba, un manuel d'étude des prises de décisions⁹⁷. Ce chaos des disciplines ne ferait qu'ajouter à la confusion. Bien qu'ils reconnaissent que l'œuvre encourage la réflexivité devant les lacunes du modèle de l'acteur rationnel, le troisième modèle serait trop complexe pour être opérationnalisé et appliqué adéquatement à un cas concret. C'est aussi l'avis de Nelson Michaud, qui le juge trop complexe, et qui propose d'ajouter le modèle de structuration du pouvoir de Lemieux pour l'améliorer⁹⁸. Finalement, sur le plan normatif, Stephen Krasner note qu'un analyste qui utilise l'approche de politique bureaucratique masque le rôle prépondérant du dirigeant⁹⁹. Ce faisant, il retire la responsabilité de l'action étatique aux dirigeants qui pourront blâmer leurs bureaucraties pour les erreurs et bêtises du gouvernement. L'analyse centrée sur les acteurs

⁹⁴ *Ibid.* p. 224-225

⁹⁵ *Ibid.* p. 218

⁹⁶ Erhard Friedberg, « Comment lire les décisions? », *Cultures et Conflits*, numéro 36, 2000, p. 100-108.

⁹⁷ Jonathan Bendor et Thomas Hammond, « Rethinking Allison's Models », *American Political Science Review*, volume 86, numéro 2, 1992, p. 301-322. Ces critiques précisent également que les conclusions auxquelles arrive Allison ne sont pas convenablement liées aux hypothèses qu'il formule.

⁹⁸ Nelson Michaud, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique » ainsi que « Bureaucratic Politics and the Shaping of Policies », *op cit.*

⁹⁹ Stephen Krasner, « Are Bureaucracies Important? Or Allison Wonderland », *Foreign Policy*, numéro 7, 1972, p. 159-179.

bureaucratiques offre une caution scientifique à un politicien qui voudrait se laver les mains d'une mauvaise décision et ne pas assumer sa responsabilité ministérielle. Toutefois, rappelons qu'il ne s'agit pas d'évacuer le rôle du décideur politique, mais de comprendre, pour une étude, le rôle des bureaucraties.

Au-delà des lacunes théoriques identifiées par ces critiques, les textes portant sur le modèle de la politique bureaucratique comportent peu d'études de cas concrets puisqu'il est difficile d'opérationnaliser ce modèle. Il faut toutefois reconnaître les ambitions modestes d'Allison : celui-ci ne cherche pas tant à expliquer les résultats de la politique étrangère que le processus menant à la prise de décision. À cette fin, le modèle permet de comprendre le fonctionnement de la politique bureaucratique, sans mesurer l'importance de celle-ci dans le processus de décision. En conséquence, le modèle serait surtout un ensemble de concepts et de techniques d'analyse du jeu politique entre divers hauts fonctionnaires gouvernementaux, plutôt qu'une théorie générale de la politique étrangère.

Plusieurs solutions concrètes sont proposées par différents contemporains d'Allison pour faciliter son opérationnalisation : limiter l'étude strictement aux acteurs gouvernementaux; considérer que l'importance de la politique bureaucratique dépend de facteurs externes (par exemple, l'intérêt du chef d'État pour la décision); ajouter l'étude de l'émergence, la mise à l'agenda, la mise en œuvre à celle de la prise de décision pour analyser la politique étrangère comme une politique publique¹⁰⁰; et finalement, abandonner certaines bases positivistes¹⁰¹.

Concernant cette dernière solution, la politique bureaucratique n'échappe pas au débat entre positivisme et post-positivisme en Relations internationales. Pour le modèle de la politique bureaucratique, ce débat oppose donc deux positions : doit-il chercher à expliquer, telle une science exacte, des relations de cause à effet entre le jeu bureaucratique et les décisions de politique étrangère ou au contraire, doit-il chercher à comprendre la nature

¹⁰⁰ Pour une analyse qui intègre plusieurs notions d'administration publique pour étudier la politique étrangère : l'émergence, la mise à l'agenda, l'élaboration des solutions, la prise de décision, la mise en œuvre l'évaluation et la rétroaction, voir Marie-Christine Kessler, *op cit.*

¹⁰¹ Jutta Weldes, « Bureaucratic Politics », *op cit.* ainsi que Frédérick Guillaume Dufour, « Positivisme » et « Approches Postpositivistes » dans Alex Macleod *et al. op cit.* p. 334-337 et 341-345.

sociale des interactions entre les acteurs bureaucratiques? Alors, le marchandage entre les divers acteurs ne se ferait pas sur la base d'une réalité objective, mais intersubjective. Ces acteurs prétendent tous défendre l'intérêt national, mais ont des définitions différentes¹⁰². Donc cet intérêt n'est pas donné, mais se construirait plutôt à travers des discours (bureaucratiques) concurrents. Via certains discours, ces acteurs gouvernementaux créent une structure persistante qui imposera une certaine représentation du monde, des problèmes qui l'affligent et des solutions à y apporter. L'étude des règles, des normes, des métaphores, des analogies historiques, de la disparité entre les discours et les faits ainsi les concepts utilisés par les bureaucraties pour appréhender les relations internationales permet de comprendre cette réalité intersubjective à l'intérieur de l'appareil gouvernemental.

1.3 La politique bureaucratique au Canada

Le modèle de Graham Allison est conçu dans le contexte américain des années 1970 et s'appuie sur l'étude du cas de la crise des missiles de Cuba. Depuis l'élaboration de cette approche théorique, quelques tentatives d'application à des cas canadiens ont déjà été entreprises, qui démontrent la pertinence du modèle pour la PEC¹⁰³. Nous en proposons un survol. Mais avant, pour que ce modèle soit appliqué au cas canadien, certaines mesures d'adaptation s'imposent. Au plan théorique, Kim R. Nossal considère que la PEC pourrait très bien se prêter au modèle de la politique bureaucratique, mais que celui-ci doit être adapté pour rendre compte des différences entre le système présidentiel et un régime parlementaire. Selon l'auteur, c'est surtout le style du jeu bureaucratique qui changerait. Contrairement aux contreponds présidentiels, la tradition de négociation du régime parlementaire transformerait le jeu de compétition féroce en une « [...] *friendly competition and not conflict [where] the dominant outcome of the game in parliamentary systems will tend to be compromise*¹⁰⁴ ». Malgré une différence de style, Nossal offre plusieurs raisons pour lesquelles le modèle serait valide : présence d'un chevauchement de compétences bureaucratiques, importance accordée

¹⁰² Pour approfondir la méthode constructiviste d'analyser la politique bureaucratique avec le cas de la crise des missiles de Cuba, voir Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, *op cit.*

¹⁰³ Graham Allison était rapporteur lors d'une rencontre, en 1966, d'un groupe de professeurs de Harvard discutant du lien entre les bureaucraties et la politique. Leur but était d'expliquer la divergence entre l'intention du décideur et les résultats. Voir Camilla Kubina, *op cit.*

¹⁰⁴ Kim R. Nossal, *op cit.*, p.626.

à la coordination, puissance des agences centrales (BCP, CPM, Conseil du Trésor et Finances), cohésion des groupes de fonctionnaires, centralisation de la décision au CPM, etc¹⁰⁵.

Si le transfert de la politique bureaucratique américaine à l'étude de la politique étrangère canadienne est théoriquement valide, les études de cas utilisant explicitement le modèle pour étudier une décision réelle sont plutôt rares. Lorsque cette théorie est appliquée aux décisions entourant l'achat du F-18A *Hornet*, l'avion de combat acheté en 1980, elle permet certaines conclusions intéressantes¹⁰⁶. En effet, cette étude vient confirmer une conclusion déjà formulée chez les auteurs américains : le rôle de la direction politique (incluant le chef de l'exécutif) demeure prépondérant dans toute décision, et ce, en dépit des positions bureaucratiques. Toutefois, l'exercice permet aussi de comprendre la mise en œuvre de cette décision. À cet égard, *Essence of Decision* devrait peut-être être rebaptisée *Essence of Implementation*¹⁰⁷. C'est-à-dire que l'importance des bureaucraties au Canada est moins importante lors de la prise de décision que pendant la mise en œuvre qui en découle. Il est intéressant de comparer la décision d'acheter le F-18 *Hornet* en 1980 à celle de recommencer au complet le processus d'achat d'un avion de combat devant le remplacer. Si le MDN favorisait l'achat du F-35 *Lightning II* sans considérer d'autres compétiteurs, le rôle de la direction politique est demeuré, au final, prépondérant¹⁰⁸. Le modèle d'Allison atteint donc au Canada une première limite également identifiée par les recherches américaines. Cependant, bien que la politique bureaucratique – tant au Canada qu'ailleurs – n'ait pas toujours réussi à passer des tests empiriques pleinement satisfaisants, nous ne devrions pas pour autant rejeter le modèle. En effet, associée à une approche intégrant des concepts sociologiques, dans le cas de l'intervention au Kosovo, la lentille conceptuelle centrée sur la bureaucratie permet de retrouver la contribution de celle-ci aux discours entourant la construction de l'intérêt

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 619-624.

¹⁰⁶ Michael M. Atkinson et Kim R. Nossal, « Bureaucratic Politics and the New Fighter Aircraft Decisions », *Canadian Public Administration*, volume 24, 1981, p. 531-562.

¹⁰⁷ Notre traduction de « mise en œuvre », sur l'étude de la mise en œuvre de la politique étrangère, voir Marie-Christine Kessler, *op cit.*

¹⁰⁸ Voir à ce sujet Justin Massie, « Bandwagoning for status: Canada's need of the F-35 », *Canadian Foreign Policy Journal*, volume 17, numéro 3, 2011, p. 251-264.

national canadien¹⁰⁹. Jumelé au concept de culture stratégique, l'accent mis sur la bureaucratie permet de comprendre pourquoi le concept de sécurité humaine n'a reçu aucun appui du MDN durant la seconde moitié des années 1990¹¹⁰. De plus, associée à une méthode impliquant une modélisation formelle, la politique bureaucratique permet d'expliquer, en partie, l'élaboration des livres blancs sur la Défense¹¹¹. Finalement, bien que le modèle bureaucratique n'y soit pas explicitement présenté, c'est le même regard que portent Janice Gross Stein et Eugene Lang, auteurs de *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, pour tenter de fournir une explication à la participation du Canada à une guerre contre-insurrectionnelle (COIN) en Afghanistan¹¹². En effet, tant les relations entre le Chef d'État-Major de la Défense (CEMD), Rick Hillier, et les gouvernements Martin et Harper que les liens inter-bureaucratiques entre le QGDN et le Pentagone sont proposés comme explication du glissement canadien vers la guerre. Qu'ils soient considérés comme un aspect de l'environnement décisionnel ou comme un acteur majeur dans le processus de prise de décision, il semble y avoir un consensus en analyse de politique étrangère : l'étude de la politique étrangère canadienne ne saurait ignorer le rôle des hauts fonctionnaires et hauts gradés militaires de l'État dans l'analyse de celle-ci¹¹³.

Au final, il nous semble que le modèle de la politique bureaucratique rencontre certaines limites lorsqu'il est utilisé pour expliquer les causes d'une décision donnée. Toutefois, si un chercheur s'intéresse à la question aussi – sinon plus – pertinente de la mise en œuvre qui résulte de cette décision, la politique bureaucratique semble à propos. De plus, ces lacunes pourraient être palliées en abandonnant l'ambition de démontrer un rapport de

¹⁰⁹ Lentille conceptuelle est notre traduction du terme « lense » qu'Allison utilise pour bien marquer que ses modèles n'expliquent pas tout, mais permettent simplement de jeter un nouveau regard sur l'objet « politique étrangère ». Sur l'étude sociologique d'une construction de l'intérêt national pour l'intervention au Kosovo, voir David Morin, *Au-delà de l'intérêt national? Une étude sociologique des politiques étrangères françaises et canadiennes dans la crise du Kosovo*, Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2008, 555 p.

¹¹⁰ Stéphane Roussel et David Morin, « Les multiples incarnations de la culture stratégique et les débats qu'elles suscitent » dans Stéphane Roussel, *Culture stratégique et politique de défense : L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, 2007, p. 18 définissent provisoirement le terme comme « un ensemble cohérent et persistant d'idées, propres à un contexte sociohistorique donné, qu'entretient une communauté à l'égard de l'usage de la force armée et du rôle des institutions militaires ». Au sujet de la résistance du MDN au concept de sécurité humaine voir Dewitt, *op cit.*, p. 143-157.

¹¹¹ Nelson Michaud, « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard, est-il encore utile? », *Études internationales*, volume 27, numéro 4, 1996, p. 769-794 et Nelson Michaud, « Bureaucratic Politics and the Shaping of Policies: Can We Measure Pulling and Hauling Games? », *Canadian Journal of Political Science*, volume 35, numéro 2, 2002, p. 269-300.

¹¹² Janice Gross Stein et Eugene Lang, *op cit.*

¹¹³ Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *op cit.* p. 387-433.

cause à effet entre la dynamique bureaucratique et une décision donnée. Dans les études appliquées au cas canadien, la politique bureaucratique n'est jamais le seul facteur explicatif. Aussi, certaines de ces limites peuvent être dépassées par l'utilisation conjointe d'une approche sociologique¹¹⁴. En effet, si sa capacité à expliquer semble limitée, l'approche de la politique bureaucratique offre des pistes interprétatives fort intéressantes.

Ayant tenté de détailler le contour de notre approche et de couvrir la majorité des objections qu'elle pouvait soulever, nous pouvons maintenant aborder le cœur de l'articulation théorique, soit ses concepts et les liens qui les unissent. Maintenant, nous définirons tour à tour nos outils d'analyse : culture organisationnelle, discours et influence. De plus, nous expliquerons comment ceux-ci interagissent pour former un cadre d'analyse permettant d'interpréter la mise en œuvre d'une décision et les jeux de pouvoir qui y sont associés.

1.4 Cadre d'analyse

Pour comprendre le jeu bureaucratique concernant une prise de décision, il faut tout d'abord étudier les discours de ses principaux acteurs puisqu'ils contiennent déjà une représentation des relations de pouvoir établies. Ces discours portent sur leur perception de la réalité politique et des problèmes qu'elle pose ainsi que des solutions pour y remédier. Ils forment une structure (intersubjective) qui détermine le comportement des participants, leurs intérêts et leurs identités. Or dans le cas de la politique bureaucratique, l'acteur est une organisation et son identité forme une culture organisationnelle dont les discours sont une partie visible. Ils s'ajoutent aux pratiques et routines d'actions de l'organisation. Il y a ainsi co-constitution entre une culture organisationnelle des acteurs bureaucratiques et leurs discours au sein de l'appareil étatique. Un changement de structure force un acteur à revoir son intérêt et les moyens pour atteindre ses buts ou risquer d'être isolé et d'abandonner toute influence sur la politique étrangère. Pour un acteur, il est donc difficile de sortir du cadre et modifier son discours. C'est plutôt le rôle d'un chercheur extérieur de remettre en question et contester un discours dominant. Cependant, compte tenu des problèmes d'opérationnalisation

¹¹⁴ Utilisée par David Morin, *op cit.* et David B. Dewitt, *op cit.*

de la théorie, en analyse de politique étrangère, l'influence d'un acteur sur la prise de décision peut difficilement être mesurée objectivement. Pour cette raison, nous choisirons de compléter son évaluation par l'interprétation d'un discours dominant sur la politique étrangère et la valorisation d'une certaine culture organisationnelle chez ses acteurs. Nous allons tenter de clarifier ces trois concepts en détail en débutant par celui de culture organisationnelle.

Lorsqu'un gouvernement fait face à de nouveaux problèmes, ou lorsqu'un problème devient de l'ordre du politique, il est fréquent que des institutions voient le jour afin d'y répondre d'une manière ou d'une autre. Par exemple, l'aide au développement est apparue comme une institution des pays occidentaux dans le contexte de la guerre froide. Encore, les ministères de l'Environnement n'ont pas toujours existé. Afin de protéger l'idée fondatrice de la nouvelle organisation contre la subversion d'autres organismes concurrentiels, celle-ci établit un ensemble de comportements explicitement prescrits et de conventions acceptées comme nécessaires à l'accomplissement des objectifs de l'organisation. Ces normes et règlements s'ajoutent à la charte, à la mission, aux pratiques habituelles, aux routines et aux précédents pour créer une véritable *culture organisationnelle* :

[Organizational culture is] a coherent set of preferences over means and ends. In [an] institution, there is little disagreement within the agency over the desired goal or the ways in which that goal is achieved. [Also, an] institution [will] try to prevent the introduction of additional normative or material goals in order to avoid value conflict or tradeoffs. [...] Powerful ideas can create a set of compelling beliefs that fuse together the preferences of managers (agency heads) and operators (lower-level bureaucrats). [...] Idea-infused organizations develop a unique sense of organizational mission, overcoming intraorganizational principal-agent difficulties¹¹⁵.

Ces règles porteront sur les responsabilités attribuables aux membres de l'organisme et à leur relation avec les autres acteurs de la décision et de sa mise en œuvre. Lorsqu'une nouvelle action doit être décidée, chaque acteur tient un certain discours en puisant ses ressources idéationnelles dans la culture de son organisation d'origine. Toutefois, il faut accepter la nuance et reconnaître que chaque individu reste libre d'interpréter ces règles en fonction de

¹¹⁵ Daniel Drezner, *op cit.* p. 735.

ses valeurs personnelles, de ses expériences passées et de son style¹¹⁶. C'est ainsi que peuvent exister au sein d'un gouvernement des entités qui, bien que structurellement semblables, ont des identités différentes. Cet ensemble de croyances concernant l'organisation est partagé par ses membres et sera transmis aux employés. Par exemple, les nouveaux employés l'adoptent à la suite de processus d'embauche sélective, à l'imitation du comportement de la majorité des autres employés, aux pressions sociales de conformisme au sein des petits groupes et à la distribution de récompenses valorisant un travail conforme à la culture organisationnelle. Dans cette valorisation interne, la professionnalisation des membres joue également un rôle de renforcement de la culture. Les professionnels tenteront de se distinguer des non-professionnels. Leur norme établit alors le comportement approprié et encourage le conformisme d'un certain idéal du professionnel de l'organisation¹¹⁷. Cette culture se compose, entre autres, de l'histoire de l'organisation, de ses rites, du contexte socioculturel à l'époque de sa formation, de ses symboles, de quelques héros, de valeurs, d'un code vestimentaire, de méthodes de travail ou d'un vocabulaire spécialisé. Par exemple, afin de suivre une conversation entre militaires ou diplomates, tout un lexique de sigles, symboles et acronymes doit être maîtrisé ce qui exclut *de facto* les profanes.

Les organisations responsables de la politique étrangère ont une probabilité accrue d'avoir de fortes cultures organisationnelles puisqu'elles tombent dans la catégorie des organisations procédurales¹¹⁸. Dans une telle instance, il est possible de mesurer les processus du travail, mais non le fruit de celui-ci. Contrairement à une organisation dont le travail a un impact direct sur un domaine précis, les résultats de la politique étrangère ne sont pas concrets et sont difficilement mesurables. Par exemple, il est possible pour Agriculture et Agroalimentaire Canada de mesurer l'état de l'agriculture et revoir ses programmes. À l'inverse, l'évaluation des relations internationales du Canada est un débat en soi. Donc, dans ce type de bureaucratie procédurale, le moyen devient plus important que la fin¹¹⁹. Une histoire de l'organisation est socialement construite et s'appuie sur certaines idées

¹¹⁶ Richard Snyder, Harold Bruck et Burton Sapin, *op cit.* p. 90-104.

¹¹⁷ Graham Allison et Philip D. Zelikow, *op cit.* p. 145-158.

¹¹⁸ Daniel Drezner, *op cit.* p. 736.

¹¹⁹ *Ibid.*

fondatrices¹²⁰. Si de nouvelles responsabilités sont attribuées et qu'elles ne cadrent pas avec la culture dominante, celle-ci se trouvera diluée dans un afflux rapide de nouveaux employés et de nouvelles tâches. C'est pourquoi une organisation ayant une culture bien établie résistera aux tentatives de lui attribuer de nouvelles tâches, de devoir en accomplir plus avec moins de moyens ou tentera d'en subvertir le contenu pour éviter de briser la cohésion du groupe. Bien que nécessaire à sa pérennité, une forte culture limite l'introduction d'idées nouvelles. L'étude de Drezner conclut que, devant le changement, deux stratégies sont possibles¹²¹. La première est d'isoler l'organisation en limitant son action à un domaine exclusif qui cadre avec la culture établie. Cette stratégie risque d'isoler l'organisation au sein du gouvernement et limite sa croissance et son influence sur les décisions à tous niveaux. À l'inverse, selon la seconde, en modifiant ses pratiques et procédures, une organisation peut en influencer d'autres et croître, mais risque également de disparaître.

Le second concept au cœur de notre approche est celui de *discours*. Ce concept provient directement des travaux de Jutta Weldes qui réinterprètent la crise des missiles de Cuba¹²². Bien qu'habituellement utilisé pour étudier les représentations créées par l'appareil étatique dans l'espace public, le concept peut également être utilisé pour comprendre les constructions sociales à l'intérieur du gouvernement. Concrètement, les discours qui permettent ces constructions peuvent inclure bien entendu les communiqués de presse et autres déclarations publiques; les diverses options proposées, mais marginalisées, les doctrines et les communications officielles et informelles aux diverses tables de concertation du gouvernement, etc. Le sens commun et le modèle de l'acteur rationnel voudraient qu'un processus d'élaboration d'une politique débute avec l'étude de la situation et du problème qu'elle pose; se poursuive avec la présentation des alternatives possibles aux décideurs; pour en arriver à l'établissement d'un consensus sur le choix à prendre et finalement sa mise en œuvre. Toutefois, cette conception de l'action du gouvernement et accessoirement de la politique étrangère d'un État ignore qu'aucune situation n'est donnée en elle-même. À travers des discours, un acteur tentera de bâtir une certaine représentation de la situation et du problème qu'elle pose :

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, op cit. p. 1-19.

The representations that define for actors the situations and events they face. [...] People act towards objects, including other actors, on the basis of the meanings that the objects have for them. The meanings are produced in representations made possible by particular discourses – that is, intersubjective structure of meaning-in use – that provides categories through which we represent and understand the world.¹²³

Les images fortes du passé, pouvant être puisées dans la culture organisationnelle, permettent de légitimer un mode de raisonnement particulier¹²⁴. Cette représentation est préalable aux débats sur les choix à entreprendre. Ceux-ci devront être articulés en fonction de l'intérêt (national, organisationnel, et personnel). Cet intérêt n'est toutefois ni fixe, ni immuable. Il émerge d'un discours qui devient partagé (au sein de l'État, d'une organisation, du gouvernement ou d'un groupe de fonctionnaires) par les acteurs¹²⁵. Ceux-ci agiront de manière concurrente en fonction du sens qu'ils attribuent aux événements. Un discours, pour s'établir comme légitime et donc être accepté, devra s'articuler en fonction d'un imaginaire sécuritaire d'intérêt national¹²⁶. Cette notion abstraite et changeante permet de justifier l'allocation de vastes ressources humaines et matérielles. Lorsqu'une organisation arrive à établir une conception particulière d'une situation avec succès devant ses concurrents, cette conception sera intégrée dans la culture organisationnelle pour être réappliquée aux situations subséquentes jusqu'à ce que le décalage avec la réalité le rende caduc et qu'un autre discours vienne remplacer cette position.

Selon la théorie de la politique bureaucratique, l'ampleur de l'*influence* d'un acteur – tant politique que bureaucratique – dans la structure du gouvernement dépendra de sa position, des ressources qu'il peut contrôler, du rôle qui lui est formellement attribué et de son pouvoir de persuasion¹²⁷. À cette fin, les décideurs politiques peuvent favoriser un acteur (canaux d'action) par l'attribution des budgets, la réduction du personnel, l'ouverture et la fermeture de programmes, etc. Par ces choix politiques, certaines organisations gagnent ou perdent leur influence au sein du gouvernement. Or, les discours concurrents qui s'affrontent

¹²³ Jutta Weldes, « Bureaucratic Politics », *op cit.* p. 218.

¹²⁴ *Ibid.* p. 222-224.

¹²⁵ *Ibid.* p. 218-220.

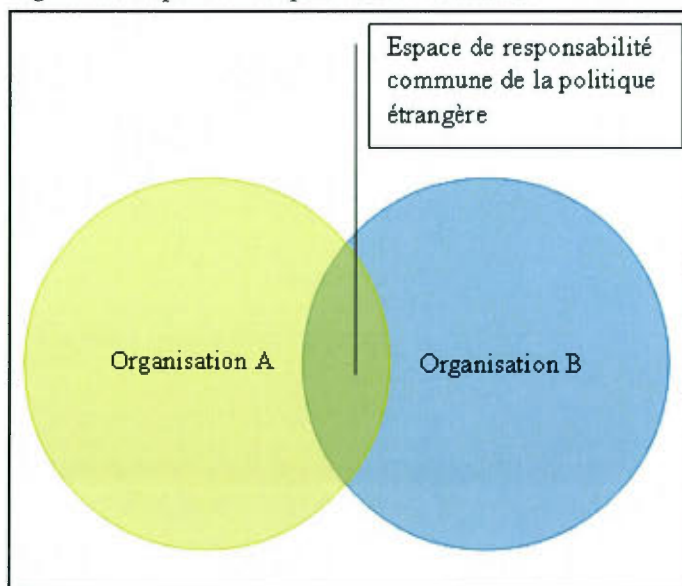
¹²⁶ Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, *op cit.* p. 10-16.

¹²⁷ Ces facteurs sont énoncés par Graham Allison et Philip D. Zelikow, *op cit.* Lors d'une gestion conjointe d'un dossier par plusieurs organisations, il est courant d'assigner une tâche de direction (*lead*) à l'une des organisations.

à l'intérieur de l'État pour tenter de définir – par le marchandage – une conception unique et acceptée de la situation contiennent déjà des relations de pouvoir. Ils offrent déjà des catégories pour représenter et comprendre le monde¹²⁸. Mesurer l'influence de manière objective, comme le prescrit la définition élaborée par Allison, nous conduit aux mêmes critiques adressées à la politique bureaucratique en général. Pour cette raison, plutôt que de nous limiter seulement à mesurer objectivement cette influence, nous tenterons également de compléter cette analyse par une interprétation de structures intersubjectives pertinentes.

Dans le champ de la politique étrangère, les responsabilités attribuées aux organisations se chevauchent et un espace commun est inévitable. Un discours établi comme

Figure 1.1 Espace de responsabilité commune



légitime (conforme à l'intérêt national) parmi ces organisations permet un partage de cet espace commun. Sans faire référence aux discours, Nossal nomme cet espace :

Functional overlap: In [...] foreign policy issues, the mandates of program departments overlap. [...] The practice of assigning a department (or division within a department) the "lead" – the task of steering an issue through the bureaucracy – will not eliminate differing preferences¹²⁹.

¹²⁸ Jutta Weldes, « Bureaucratic Politics », *op cit.* p. 218.

¹²⁹ Kim R. Nossal, *op cit.* p. 619.

Bien que ses acteurs gouvernementaux aient chacun leurs responsabilités propres, la politique étrangère est en majeure partie un espace commun à définir. Cet espace se définit autant dans la société qu'elle entend représenter qu'à l'intérieur du gouvernement qui tente souvent de conserver un monopole sur sa mise en oeuvre. C'est dans cet espace que peuvent s'affronter des discours concurrents qui proposent différentes représentations de la réalité politique et du rôle de chaque acteur. Ils porteront en particulier sur tout aspect jugé comme étant « de notre responsabilité » par plus d'un acteur. À la longue, ce partage établit une structure intersubjective, un consensus pouvant être offert aux décideurs. Devant un nouveau discours, une organisation peut soit l'adopter, rejoindre le consensus et conserver une voix dans le processus de prise de décision ou se retrancher dans ses responsabilités exclusives. C'est particulièrement le cas si ce nouveau consensus menace la culture organisationnelle de cette organisation¹³⁰. Nous interpréterons donc l'influence d'une organisation à la lumière du discours dominant la politique étrangère et les rôles qu'il implique pour chaque acteur bureaucratique. Devant ses nouvelles tâches, l'organisation adoptera l'une des stratégies identifiées par Drezner.

1.5 Hypothèse

Concernant la bureaucratie de la politique étrangère canadienne (PEC), nous postulons premièrement qu'il existe deux cultures organisationnelles distinctes au sein de l'appareil gouvernemental : le « diplomate » et le « militaire ». Bien entendu, ces deux organisations peuvent être divisées en sous-catégories avec chacune leurs particularités. La Défense nationale se divise entre le personnel civil et les Forces canadiennes, ou encore entre les membres des branches terrestres, maritimes ou aériennes qui ont chacune leurs différences. De même, chez les diplomates, les agents du service extérieur, les délégués commerciaux et les agents de gestion des affaires consulaires ont des approches différentes. Nous expliquerons plus en détail certains traits culturels propres à chaque organisation en les comparant au prochain chapitre.

¹³⁰ Daniel Drezner, *op cit.*

Deuxièmement, nous émettrons l'hypothèse d'un changement dans la relation entre les « militaires » et les « diplomates ». Durant les années 1990, cette relation est caractérisée par une résistance des militaires au concept de sécurité humaine¹³¹. Au tournant du 21^e siècle, plusieurs facteurs auraient transformé la politique étrangère canadienne (PEC) et accordé une influence accrue à la Défense nationale. Sans prétendre énumérer une liste exhaustive de facteurs possibles, notons les attentats du 11 septembre 2001 à New York, le pied de nez fait à l'ONU par l'invasion de l'Irak le 20 mars 2003 sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU, les diverses formes de la mission du Canada en Afghanistan, les leçons apprises de l'intervention en Bosnie, au Rwanda et en Somalie, un changement de culture au Canada, l'élection d'un gouvernement conservateur privilégiant une politique étrangère sans nuances et axée sur la négociation d'accords de libre-échange ou encore la transformation des rapports civilo-militaires en Occident. D'autres facteurs sociaux-économiques ont aussi eu un impact négatif sur l'établissement et le personnel des Affaires étrangères. L'objet de cette recherche n'est pas d'identifier lequel de ces facteurs est la cause de ce changement, mais seulement d'établir que les rapports de force au sein des bureaucraties se sont transformés. Nous avons volontairement évité de baliser clairement la période étudiée. En effet, les changements d'influence sont un processus diffus qui est très difficile à baliser temporellement. Aux fins d'analyse, nous choisirons arbitrairement les attentats du 11 septembre 2001 comme symbole du changement de situation. Également, notre collecte de donnée s'étant terminée en 2011, l'analyse se portera jusque-là. La section suivante expliquera notre méthodologie de recherche. De même, cette période sera comparée avec la précédente qui, pour les mêmes raisons, sera arbitrairement balisée entre l'élection du parti libéral en 1993 jusqu'aux attentats de New York et Washington. Pendant la période étudiée, de nouveaux discours se retrouvent dans l'espace de responsabilité commune de la PEC et changent les rôles établis. Plutôt que de résister à ce changement, les Affaires étrangères adoptent un nouveau rôle de soutien. Nous pourrions donc caractériser cette période par un déclin de l'influence des Affaires étrangères au sein de la bureaucratie canadienne. Même si elle varie constamment, cette

¹³¹ David B. Dewitt, *op cit.* p. 581. Les principaux engagements militaires du Canada pendant les années 1990, nous apparaissent subordonnés à des considérations de politique étrangère plutôt qu'uniquelement de défense.

nouvelle position de soutien entre en conflit avec la culture organisationnelle des « diplomates » historiquement influents.¹³²

Pour vérifier la validité de notre hypothèse, nous devons tout d'abord comparer les deux approches de ces organisations dans un contexte commun. Quelques indicateurs permettent cette vérification. Tout d'abord, le tournant du 21^e siècle voit l'apparition d'un nouveau discours qui permet d'organiser la politique étrangère selon une certaine logique. Cette logique peut donc privilégier des enjeux de sécurité ou de diplomatie et accorder une influence aux organisations sur la politique bureaucratique ainsi que l'apparition de nouveaux rôles pour sa mise en oeuvre. Ensuite, l'influence de la Défense nationale peut également être associée aux crédits budgétaires nécessaires à l'atteinte d'objectifs de politique étrangère communs aux organisations responsables de sa mise en oeuvre. Ces crédits permettent d'accroître la connaissance de la situation sur le terrain. Cette information positionne le ministère en expert, augmente sa crédibilité devant les décideurs et assure son influence sur ses partenaires bureaucratiques. Également, lorsque la responsabilité d'un dossier particulier revient à plus d'une organisation, un processus de coordination permet de partager des points de vue différents. La forme et l'importance accordées à la coordination établiront les règles du jeu bureaucratique et permettent à un acteur d'écraser les voix dissidentes ou de les rallier à ses intérêts. Finalement, la nature des projets mis en oeuvre sur le terrain, la logique de leur conception et les finalités attendues de ceux-ci permettent de mesurer l'approche canadienne à l'étranger et déterminer quels acteurs sont privilégiés pour l'atteindre.

Le changement de relation étudié est bien illustré par le cas de la présence canadienne en Afghanistan. Cet engagement constitue l'un des principaux enjeux de politique étrangère canadienne jusqu'en 2014. En particulier, la mise en oeuvre des décisions politiques canadiennes à Kandahar est un exemple approprié et un cas qui montre l'influence de la Défense nationale au sein des bureaucraties. En effet, cet engagement nécessite la

¹³² CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada, *Une sorte de Foreign Office : 1909-1939*, en ligne, http://www.international.gc.ca/history-histoire/photos/foreign_office.aspx?lang=fra&menu_id=38&menu=R, page consulté le 07 décembre 2009.

participation de nombreux ministères, dont les Affaires étrangères¹³³. Les enjeux, les buts et objectifs de cet engagement ainsi que l'approche et les moyens utilisés pour les atteindre sont révélateurs de la relation entre Affaires étrangères et Défense nationale au Canada. Par exemple, l'arrivée en 2009 de nombreux renforts militaires américains aurait justifié une évolution de la stratégie canadienne à Kandahar¹³⁴. De manière concertée, les acteurs présents à Kandahar décident d'appliquer la nouvelle doctrine contre-insurrectionnelle (COIN) de l'armée de terre, largement inspirée de son équivalente américaine. Cette doctrine met à contribution tous les acteurs civils afin d'atteindre des objectifs de sécurité¹³⁵. Depuis leur arrivée à Kandahar au début de 2006, les militaires canadiens et leurs partenaires gouvernementaux peinent à consolider un territoire repris à « une insurrection violente¹³⁶ ». La stratégie COIN bouleverse toutefois les pratiques bureaucratiques. Les gestionnaires des projets de reconstruction et de développement (MAECI et ACDI) sont habitués à travailler dans les capitales au niveau national. Nous verrons que l'instrumentalisation de ces projets pour gagner des objectifs sécuritaires au niveau tactique transforme leur rôle habituel afin de soutenir les décisions militaires¹³⁷.

1.6 Méthodologie

Pour opérationnaliser le jeu de la politique bureaucratique, le modèle d'Allison invite le chercheur à tenter de retrouver des témoignages crédibles concernant les négociations préalables à une décision de politique étrangère. Plusieurs options permettent de cueillir des données qui permettront de tester notre hypothèse. La recherche de données historiques est habituellement une technique appropriée. Toutefois, comme les phénomènes étudiés sont

¹³³ Outre le Ministère de la Défense nationale et le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), notons l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le ministère de la Sécurité publique qui chapeaute les agents des Services correctionnels du Canada, du Service Canadien de renseignement de sécurité et les membres de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC).

¹³⁴ CBC News, Associated Press, *Obama approves 17,000 more troops for Afghanistan (17 février 2009)*, en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/02/17/afghanistan-troops.html>, page consultée le 13 décembre 2011.

¹³⁵ CANADA, Ministère de la Défense nationale, *op cit.* et United States Army and United States Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007, 419 p. Voir aussi CANADA, Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, *L'Approche des villages clés : Introduction de la collégialité dans le district de Dand (30 juin 2009)*, en ligne, <http://www.cefc.com.forces.gc.ca/pa-ap/fs-ev/2009/06/30-2-fra.asp>, page consultée le 13 décembre 2011.

¹³⁶ CANADA, Gouvernement du Canada, *Rapport au Parlement : Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan - Tracer la voie vers 2011*, Ottawa, 2008, p. 2

¹³⁷ Les militaires divisent leurs actions en trois niveaux : stratégique, opérationnel et tactique. Le niveau stratégique comprend les objectifs de sécurité pays à pays, l'opérationnel ceux propres à une mission donnée et tactique aux divers objectifs nécessaires à l'atteinte de cette mission.

récents et nous aurions peu de sources à étudier. Normalement, les discussions au Cabinet ne sont rendues publiques qu'après 30 ans et ne sont accessibles par la Loi d'accès à l'information qu'après un délai de 20 ans. En plus, la majorité des documents qui sont rendus publics ou les discours politiques ne permettent pas d'éclairer le processus de prise de décision puisqu'ils sont en réalité le résultat final de celui-ci. Nous avons donc tenté de reconstruire, par une recherche de terrain, la dynamique entre le MAECI et le MDN tant à Ottawa qu'en Afghanistan. À cette fin, le maximum d'information devait provenir de sources primaires. Pour la recherche terrain, deux méthodes ont été choisies : l'entrevue semi-dirigée et l'analyse de documents de planification produits par l'une ou l'autre des bureaucraties pour l'Afghanistan en collaboration avec des homologues de l'autre ministère. Tout d'abord, les concepts de culture organisationnelle et de discours font appel à des normes, des symboles, des pratiques, des concepts, des valeurs, des images, etc. Ceux-ci ne peuvent pas être mesurés directement puisqu'ils constituent une structure intersubjective. Ainsi, ce n'est qu'en interrogeant directement les acteurs sur leurs perceptions de la réalité que nous pourrions y accéder et l'interpréter. C'est pourquoi nous avons utilisé l'entrevue semi-dirigée. Ensuite, pour étudier le cas de l'engagement en Afghanistan et de la mission à Kandahar, nous avons tenté d'accéder à sa mise en œuvre sur le terrain. Le gouvernement du Canada présente ses rapports officiels, ses communiqués de presse et ses conférences. Toutefois, les communications du gouvernement sont strictement contrôlées par les organismes centraux du pouvoir, soit le CPM et le BCP. Ces déclarations publiques représentent donc une position uniforme et homogène qui ne permet pas de distinguer les enjeux spécifiques à chaque acteur bureaucratique. L'accès à des documents rédigés par chaque organisation étudiée (le MDN et le MAECI), en particulier les plans pour leurs opérations respectives, permet de mieux cerner le rôle de chaque organisation et la différence de perception des enjeux dans le cas étudié. Finalement, cette recherche terrain permet de jeter un éclairage nouveau sur les publications officielles du gouvernement, accessibles en ligne.

Idéalement, comme chaque participant aura une perception limitée et teintée par son intérêt dans les dossiers, un grand nombre de bureaucrates auraient dû être interviewés. Toutefois, au cours de cette recherche, plusieurs défis (temps consacré aux entrevues et leur retranscription, refus de participer de certains candidats et changement de politique par le

MDN) ont restreint les entrevues à quelques acteurs choisis pour leur implication directe dans la mise en œuvre de l'engagement canadien en Afghanistan. Aussi, l'accès aux documents du MAECI a pris plus de deux années. Malgré ces contraintes, l'utilisation d'une méthodologie double permet d'équilibrer les sources d'information sur les deux organisations comparées, le MAECI et le MDN. De plus, l'utilisation de sources secondaires contribue à compenser le biais généré par le nombre restreint d'interviewés du MDN, permet d'analyser les données recueillies et d'en tirer quelques conclusions. Seulement deux militaires hauts gradés ont pu participer à notre recherche comparativement à cinq pour le MAECI. Les participants ont accepté de partager leurs perceptions de la politique étrangère et de l'engagement du Canada en Afghanistan, expliquer leur rôle, décrire leurs interactions avec leurs homologues de l'autre ministère et les structures de coordination qui permettent une gestion commune de la mise en œuvre de cet engagement. À travers un questionnaire de huit à onze questions à développement, ces bureaucrates ont livré leurs impressions sur la collaboration entre le MDN et le MAECI tant en mission en Afghanistan qu'à Ottawa. Grâce à ces deux types de sources, les interactions concernant la mise en œuvre des décisions politiques sont partiellement reconstruites. Ensuite, les documents publics du gouvernement et l'actualité médiatique qui représentent le résultat final de ce processus peuvent être compris sous un nouvel angle. Bien entendu, il y a là matière à critique puisqu'une recherche sur le processus de prise de décision tel que prescrit par Allison peut s'opérationnaliser selon deux possibilités : l'une partielle (chercheur participant) et l'autre manquant cruellement de sources primaires (chercheur extérieur). Étant extérieur au processus de décision et aux échanges bureaucratiques concernant leur mise en œuvre, l'accès aux sources primaires représente la principale limite de cette recherche. Nous détaillerons les défis rencontrés durant la collecte de données. En combinant deux sources de données, les entrevues et la recherche documentaire, nous espérons avoir fait face à ces problèmes d'opérationnalisation.

Dès novembre 2009, nous avons soumis deux demandes d'accès à l'information (ATIP), l'une au MAECI et l'autre au MDN. Les deux demandes avaient exactement le même libellé à l'exception du nom des ministères :

Les documents et communications du MAECI traitant du changement d'approche en Afghanistan au printemps 2009. Inclure l'organigramme

complet (et les changements) du Groupe de travail sur l'Afghanistan (FTAG) du 1er avril au 1er octobre. Identifier les personnes au sein de l'organigramme ayant participé à la décision, les options considérées et les documents de politiques résultants. Identifier et inclure les communications ou implications des représentants du MDN au MAECI si applicable. Inclure les communications du FTAG avec l'échelon supérieur la direction du MAECI.

Ces deux demandes visaient à accéder aux négociations et à la planification conjointe entre le MAECI et le MDN au printemps 2009 entourant l'opération Kantolo à Kandahar en Afghanistan. Une source nous avait indiqué que ce changement de stratégie, initialement baptisée opération Grizzly par le COMFEC, le commandement militaire responsable des opérations à l'étranger, avait été très mal accueilli par les autres acteurs bureaucratiques¹³⁸. Les négociations à ce propos auraient permis d'identifier le rôle des acteurs. Toutefois, ni les entrevues ni les documents déclassifiés ne permettaient de tirer des conclusions et la portée de la recherche a dû être modifiée. Le MDN a complété la demande en mai 2010 avec l'envoi du plan secret de l'opération Kantolo. La révélation de certains éléments du document pouvant être préjudiciable aux intérêts ou à la sécurité du Canada, ils ont été retirés conformément à la Loi sur l'accès à l'information. Environ 80 % du document reçu est demeuré accessible. De plus, un organigramme du COMFEC a été partagé dans sa version intégrale. La première page du plan d'opération Kantolo faisant référence à une liste de documents clés et d'annexes produits antérieurement, nous avons soumis une seconde demande au MDN pour accéder également à six de ces documents. Ces documents ont été remis en version épurée en juin 2011. Après le dépôt d'une plainte auprès du Commissariat à l'information du Canada concernant l'absence de réponse du MAECI, celui-ci a répondu à la demande d'accès à l'information en mars 2012. Malheureusement, des 259 pages réunies en 65 documents, seulement 4 documents (19 pages) ont pu être analysés. Les autres documents ayant été trop censurés pour être utilisables et remis à la toute fin de la recherche.

Après une rapide lecture des documents reçus du MDN en juin 2011, les deux organisations ont été contactées pour mener des entrevues avec des officiers de rangs

¹³⁸ Queen's Center for International Relations, Directorate of Land Concepts and Designs, Chief of Force Development et Security Research Institute, *Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach (Kingston 15-16 avril 2010)*, Kingston, Queen's University, 2010.

supérieurs et des diplomates ayant travaillé sur le dossier de l'Afghanistan à Kandahar ou à Ottawa. Ces derniers devaient également avoir eu à interagir avec des homologues de l'autre ministère afin de pouvoir parler de leurs interactions. Le MDN a suggéré deux officiers supérieurs répondant au profil recherché. Ils ont collaboré à cette recherche en partageant leur point de vue sur leurs interactions avec les diplomates du MAECI. Toutefois, après ces deux entrevues, le MDN a changé sa politique en affirmant que

Le leadership de l'Armée ne donnera pas d'entrevue et ne considèrera aucune demande d'entrevue pour ce projet de maîtrise [...] s'engager dans une telle conversation ferait appel à la spéculation et pourrait potentiellement nuire aux relations de travail interdépartementales¹³⁹.

À l'inverse, cinq diplomates ont participé avec intérêt à la recherche. Pour un diplomate chevronné, les enjeux et risques liés à la carrière sont plus grands s'il s'aventure sur une question controversée. Le message qu'il communiquerait en entrevue serait donc sensiblement censuré. Toutefois, son expérience et sa position centrale lui permettraient aussi de fournir des réponses représentatives de l'institution dans son ensemble. À l'inverse, les jeunes employés partagent un point de vue plus personnel, mais également plus critique de leur expérience de collaboration avec les militaires canadiens. Également, utiliser l'entrevue comme méthode d'accès aux données constitue un défi, car cette méthode est limitée par les bases légales de la fonction publique. Selon la loi, les bureaucrates doivent servir de manière neutre le gouvernement élu démocratiquement au meilleur de leurs compétences et sans égards à leurs convictions politiques personnelles. En entrevue, leurs réponses sont donc fortement influencées par le discours uniforme créé par les organismes centraux de contrôle et de coordination du Bureau du Conseil privé (BCP) et du Cabinet du premier ministre (CPM). Toutefois, cette uniformisation varie également selon l'expérience du fonctionnaire. Les plus expérimentés ayant été sociabilisés depuis plus longtemps à une culture politique, leur réponse en entrevue est teintée par cette longue expérience et l'uniformisation est donc plus présente. En conformité avec l'accord de confidentialité négocié avant chaque entrevue, le nom du participant et la date seront mentionnés uniquement en bibliographie. Dans la recherche, ils seront tous identifiés, diplomates comme militaires par l'appellation : « entrevue avec un bureaucrate ».

¹³⁹ CANADA, Ministère de la Défense nationale, Bureau des enquêtes publiques, courriel reçu le 3 octobre 2011.

Dans notre enquête, nous avons envisagé de faire face à la réticence des deux principales intéressées, les organisations de la Défense nationale et des Affaires étrangères. La première ne désirant pas être dépeinte comme imposant sa vision au sein de l'espace commun de la politique étrangère canadienne (PEC) et la seconde ne voulant pas être accusée de manquer à son rôle d'expert en la matière. La réalité a été plus nuancée. En fait, les problèmes techniques liés aux lourdeurs de la bureaucratie semblent avoir été la principale limite de cette recherche. Par exemple, quatre différents analystes au bureau du MAECI responsables des ATIP ont été consécutivement attirés à la même demande. Lorsque ce temps de réponse est comparé avec l'efficacité du MDN à répondre à des demandes équivalentes, il nous semble évident qu'il y a un problème de ressources et de gestion de celles-ci¹⁴⁰. Quant au revirement du MDN concernant les entrevues, les causes pouvant l'expliquer sont multiples et dépassent le cadre de ce mémoire.

Outre la collecte de données de terrain, les sites web du MAECI, du MDN en général et du COMFEC en particulier, ainsi que le site du gouvernement consacré à l'engagement du Canada en Afghanistan sont un excellent point de départ pour tenter de percevoir les conséquences de la politique bureaucratique en jeu¹⁴¹. Ceux-ci offrent de fréquents articles et communiqués de presse ainsi que des discours, comptes-rendus et rapports concernant la mission en Afghanistan et dénotent bien ce que le gouvernement cherche à mettre en lumière¹⁴². Finalement, quelques médias (Radio-Canada, CBC News, CTV, Embassy, Globe and Mail, Toronto Star, etc.) permettent de situer la décision dans le contexte afghan et canadien.

Au final, les données recueillies par notre méthodologie double n'ont pas réussi à capturer une réalité objectivement mesurable concernant la PEC en Afghanistan, mais une perception subjective des acteurs bureaucratiques sur cette politique étrangère. L'analyse

¹⁴⁰ Bahador Zabihyan, *Le Devoir*, *Traitement des demandes d'accès à l'information aux Affaires étrangères - Percer les secrets du ministère risque d'être encore plus long* (13 juin 2009), en ligne, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/254977/traitement-des-demandes-d-acces-a-l-information-aux-affaires-etrangees-percer-les-secrets-du-ministere-risque-d-etre-encore-plus-long>, page consultée le 13 décembre 2011.

¹⁴¹ CANADA, Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/index.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 1 mars 2012.

¹⁴² Et par omission ce qu'il cherche à masquer ou minimiser.

centrée sur le discours accepté par ces deux bureaucraties canadiennes (et l'ensemble du gouvernement) nous informe sur la réalité intersubjective telle que construite par ces acteurs et permet de dépasser certaines limites imposées à cette recherche. Le choix d'une approche double cherche donc à accéder au sens donné par les acteurs à la situation qu'ils auront perçue au printemps 2009 et évaluer l'influence que chacun exerce sur l'autre.

* * *

Prenant acte de l'évolution de la politique bureaucratique comme approche théorique, nous avons tenté de préciser des pistes de recherche adaptées à l'étude de la politique étrangère du Canada. À première vue, le Ministère de la Défense nationale (MDN) aurait adopté une position d'influence au sein de l'architecture gouvernementale canadienne devant ses collègues civils. Qu'en est-il vraiment? Quel est l'état des relations entre la diplomatie et la défense canadienne dans cet espace commun qu'elles partagent? Quelle influence ont-elles sur les décisions et la mise en œuvre? Quels discours structurent leurs actions?

CHAPITRE II

DÉFENSE NATIONALE ET AFFAIRES ÉTRANGÈRES AU DÉBUT DU 21^E SIÈCLE

Nous chercherons ici à établir qu'au tournant du 21^e siècle, la relation entre les militaires et diplomates canadiens s'est modifiée. Leur rapport de force s'est renversé alors que la Défense nationale acquiert une nouvelle influence sur la politique étrangère – et sa mise en œuvre – dont les aspects chevauchent la sécurité et la diplomatie qui forment un espace commun. D'une part, les objectifs de paix et de sécurité sont réduits à un discours sur les États faillis. Ce discours tente d'établir un lien entre la faillite des États et les menaces internationales dont la principale serait le terrorisme. Devant ces changements de discours, une organisation peut soit s'isoler et perdre son influence ou l'adopter et modifier sa culture organisationnelle¹⁴³. Le discours sur les États faillis s'est progressivement enraciné dans la bureaucratie canadienne et structure le rôle des diplomates ainsi que leur relation avec les militaires. D'autre part, l'importance accordée à la coordination pangouvernementale aplanit les différences de culture organisationnelle, normalise les pratiques et cette conception des relations internationales. Nous inspirant du constructivisme critique, nous remettrons également en question ces discours et montrerons certaines de leurs failles. Si une meilleure coordination pangouvernementale rend l'action plus efficiente et efficace, elle risque de réduire les particularités culturelles propres à chaque organisation. Cette harmonisation réduit donc les points de vue discordants qui pourraient effectuer une remise en question à l'interne des discours sur la politique étrangère canadienne. Par une pratique de la consultation, la remise en question des politiques est pourtant un aspect essentiel associé à la culture organisationnelle de la diplomatie. Pour montrer qu'il y a eu un changement dans la relation entre les deux organisations, il faut tout d'abord établir un point de comparaison avec la période précédant celle étudiée. Nous résumerons donc rapidement l'histoire de la politique étrangère canadienne pendant les années 1990 en nous attardant particulièrement aux rôles des Affaires étrangères et de la Défense nationale. Ensuite, nous effectuerons une comparaison entre militaire et diplomates pour déterminer les traits culturels qui les

¹⁴³ David Drezner, *op cit.*

distinguent. Finalement, nous soutiendrons que la situation de la Défense nationale s'est améliorée et son influence au sein du gouvernement s'est accrue.

2.1 La politique étrangère canadienne des années 1990

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le Canada adopte une politique étrangère s'appuyant, en grande partie, sur l'idée dominante de l'internationalisme. En accord avec cette idée, le Canada serait une puissance moyenne dans la hiérarchie internationale¹⁴⁴. Ainsi, le principal objectif de la PEC demeure le maintien de bonnes relations avec le voisin américain et son marché lucratif tout en réaffirmant constamment la souveraineté canadienne par le biais d'organisations multilatérales, notamment par la participation militaire aux opérations de paix de l'ONU. Cette participation s'est transformée en véritable mythe chez les Canadiens et Canadiennes qui en conservent une vision idéalisée. Ce mythe provient de la création de la Force d'urgence de l'ONU (FUNU) en 1956 afin de répondre à la crise du canal de Suez¹⁴⁵. À l'origine, ces opérations ne devaient utiliser la force qu'en cas de légitime défense et se limiter à observer de manière impartiale un accord entre deux ou plusieurs États belligérants. Aujourd'hui, à travers l'ONU ou la sous-traitance à des organisations régionales, en vertu du chapitre huit de la Charte, ce mythe laisse place à des actions offensives visant à rétablir ou imposer la paix. Originellement, la FUNU est proposée par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Lester B. Pearson, à l'ONU, ce qui lui vaut le prix Nobel de la paix l'année suivante. Depuis, le Canada offre, de manière constante, mais d'ampleur variable, sa participation à environ une trentaine de missions de la paix dans diverses régions du monde. Il déploie des missions en République démocratique du Congo (RDC) en 1960 et 1999, à Chypre en 1964, sur le plateau du Golan en 1974, en appui aux accords de Camp David en 1986, en Somalie et dans les Balkans en 1992, au Rwanda en 1993, à Haïti à 5 reprises depuis 1990 et au Soudan en 2004¹⁴⁶. Cette participation contribue à cristalliser l'image du Casque

¹⁴⁴ Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *op cit.* p. 227 à 280.

¹⁴⁵ Arthur Blanchette, *Canadian Foreign Policy 1945-2000 : Major Documents and Speeches*, Ottawa, The Golden Dog Press, 2000, p. 38 à 42.

¹⁴⁶ Importantes soit par leur durée ou par les ressources investies. Ajoutons à cette liste : le Liban, la Nouvelle-Guinée occidentale, le Yémen, la République dominicaine, l'Inde et le Pakistan, le Biafra, Israël et l'Égypte, l'Iran et l'Irak, l'Afghanistan et le Pakistan, le Nicaragua, la Namibie, le Salvador, l'Angola, le Cambodge, le Sahara Occidental, le Koweït, le Mozambique, l'Azerbaïdjan, le Guatemala, la République Centrafricaine, le Timor Oriental, la Sierra Leone, l'Éthiopie et l'Érythrée.

bleu dans l'imaginaire identitaire canadien. Ce mythe passe par contre sous silence la participation du Canada aux opérations de l'OTAN en Corée ou à la coalition dirigée par les États-Unis contre l'invasion du Koweït par l'Irak en 1991. Également, c'est après l'échec patent de l'ONU et de sa Force de Protection des Nations Unies (FORPRONU) à mettre fin à la guerre civile en ex-Yougoslavie que le Canada appuie, à travers l'OTAN, la négociation forcée des accords de Dayton. La conférence de Munich de septembre 1938 est souvent utilisée comme image historique afin de discréditer les opposants à la guerre¹⁴⁷. De même, le massacre de Srebrenica est parfois cité pour illustrer l'échec d'une version classique du maintien de la paix utilisée dans le cadre d'un conflit intra-étatique et la nécessité de passer au rétablissement ou à l'imposition de la paix. À la suite de cet échec, l'ONU effectue un sérieux examen de conscience afin d'« *improve significantly the command, control and logistical support of the people doing the dirty work*¹⁴⁸ ». À la fin de la guerre froide, le contexte des relations internationales change profondément et l'ONU n'est tout simplement pas outillée pour répondre aux défis de ces « nouveaux » conflits¹⁴⁹. Les recommandations du Major-général Mackenzie trouvent écho dans le rapport Brahimi publié en 2000¹⁵⁰. Entre cette période de multiples opérations de maintien de la paix et la suivante qui se poursuit depuis l'attentat du 11 septembre 2001, le Canada a aussi participé aux bombardements de l'OTAN contre les forces serbes au Kosovo en 1999. Cette intervention est donc charnière puisqu'elle est présentée comme une intervention humanitaire afin d'empêcher un génocide kosovar, mais n'est pas sanctionnée par le Conseil de sécurité¹⁵¹. Après 2001, le cas de l'Afghanistan est particulier puisqu'il concerne un passage de la coalition américaine à l'ONU puis à l'OTAN. L'étude de cas de l'Afghanistan est donc essentielle afin de comprendre l'évolution de la PEC au tournant du millénaire.

La PEC des années 1990 est significativement marquée par la lutte au déficit des finances publiques canadiennes. En effet, la victoire libérale de 1993 amorce un combat

¹⁴⁷ Sur le rôle des analogies historiques dans le processus de prise de décision, voir Yuen Foong Khong, *Analogies at War : Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 174-208

¹⁴⁸ Major-général Lewis Mackenzie, *Peacekeeper : The Road To Sarajevo*, Vancouver/Toronto, Douglas & McIntyre, 1993, p. 334.

¹⁴⁹ En réalité, ces conflits n'ont rien de nouveau, ils étaient seulement cachés par le conflit entre l'Est et l'Ouest. C'est l'attention qui leur était portée qui est nouvelle.

¹⁵⁰ Lakhdar Brahimi, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de la paix de l'Organisation des Nations Unies*, New York, 2000, 84 p.

¹⁵¹ David Morin, *op cit.*

contre l'endettement canadien auquel tous les ministères doivent contribuer. Ces coupes ont un impact sur la présence internationale du Canada¹⁵². À la fois pour poursuivre le programme internationaliste et pour économiser sur les coûts de sa mise en œuvre, le Canada appuie alors une définition élargie de la sécurité : la sécurité humaine¹⁵³. Dans ses discours sur la sécurité humaine, Axworthy ne réserve aucun rôle aux Forces canadiennes. Cette approche est critiquée, le Canada étant accusé d'adopter une attitude moralisatrice tout en fuyant les responsabilités financières qui y sont associées¹⁵⁴. Selon l'ancien Premier ministre Martin, pendant ces années, « nous avons beaucoup parlé et peu agi¹⁵⁵ ». Les Forces canadiennes résistent d'ailleurs au concept de sécurité humaine sans les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Ils refusent d'adopter un concept qui devrait les porter à intervenir partout dans le monde alors que leurs ressources sont simultanément coupées. Il faut également spécifier que la période qui suit la fin de la guerre froide marque une intensification des opérations de paix de l'ONU. Le Canada mobilise ses ressources militaires en appui aux efforts de paix dans les Balkans. Le gouvernement canadien de Mulroney décide aussi, en 1992, de déployer le Régiment aéroporté canadien (RAC), afin de protéger l'accès à l'aide humanitaire en Somalie. Devant une famine qui cause la mort de plus de 300 000 Somaliens, le Conseil de sécurité autorise le déploiement de l'Opération de l'ONU en Somalie (ONUSOM) auquel le Canada est invité à participer. Le choix du Régiment aéroporté s'avère mauvais : deux soldats canadiens ayant capturé un adolescent somalien, Shidane Arone, le battent à mort¹⁵⁶. L'enquête suivant ce scandale révèle une tentative de camoufler l'affaire par la chaîne de commandement militaire et convainc le Premier ministre de démanteler l'unité d'élite¹⁵⁷. Cette réaction du gouvernement – qui profite également de l'occasion pour procéder à d'importantes coupes budgétaires – est jugée excessive par le

¹⁵² Le MAECI, le MDN et l'ACDI sont les principaux organismes gouvernementaux qui déploient ses représentants à l'étranger. D'autres ministères, comme celui de l'immigration, ont des bureaux internationaux, certains déploient même des fonctionnaires à l'étranger, mais seulement ces trois organisations le font avec une telle ampleur. Voir Andrew Cohen, *op cit.*

¹⁵³ Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport Mondial sur le Développement Humain : Un agenda pour le Sommet social*, Paris, ECONOMICA, 1994, 240 p.

¹⁵⁴ Todd S. Hataley et Kim R. Nossal, « The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada's Response to the Timor Crisis », *Global Change, Peace and Security*, 2004, 17 p. ainsi que Fen Osler Hampson et Dean F. Oliver, « Pulpit Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine », *International Journal*, volume 53, numéro 3, 1998, p. 379-406.

¹⁵⁵ Paul Martin, *op cit.* p. 397.

¹⁵⁶ Pour Sherene Razack, le scandale somalien est bien plus qu'une atrocité causée par deux criminels dans les rangs d'un mauvais régiment des Forces canadiennes. Elle interprète le maintien de la paix essentiellement comme un acte raciste imposé aux populations du Sud par le Nord. Voir Sherene H. Razack, *Dark Threats & White Knights: The Somalia Affair, Peacekeeping and the New Imperialism*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, 236 p.

¹⁵⁷ CANADA, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Rapport de la commission d'enquête sur la Somalie - Sommaire*, 1997, 90 p.

milieu militaire¹⁵⁸. Toutefois, l'indignation publique ne leur permet pas de résister à cette décision. Malgré les demandes répétées du Lieutenant-général Roméo Dallaire pour des renforts en troupes lors du génocide rwandais, il doit observer, impuissant, le massacre de plus de 800 000 Rwandais¹⁵⁹.

La guerre en Afghanistan contre le régime du mollah Omar et son armée d'étudiants (*moudjahidines*) représente le principal engagement canadien de la dernière décennie¹⁶⁰. Notons au passage que nous avons choisi dans notre recherche de préférer le terme *moudjahidine* à celui de *talibans* puisqu'il s'agit du terme utilisé par les différents acteurs du conflit pour s'auto-désigner. Tout comme l'Afghanistan au tournant du 21^e siècle, la fin de la guerre civile en ex-Yougoslavie peut être considérée comme le principal combat canadien des années 1990. Entre le déploiement de la FORPRONU en février 1992 et la dernière rotation de l'opération Palladium en décembre 2004, les Forces canadiennes y ont appuyé des efforts diplomatiques visant à rétablir la paix entre les divers groupes ethniques de l'ex-Yougoslavie (Bosniaques, Serbes, Croates et Albanais) et d'assurer leur sécurité. Un bataillon canadien s'illustre particulièrement lors d'un affrontement entre Croates et Serbes à la poche de Medak, où se réfugient 1200 civils qu'ils protègent¹⁶¹. Durant ce long déploiement, le processus de paix demeure la finalité politique de l'usage de la force. Les règles d'engagement strictes auxquelles les soldats sont soumis les placent parfois dans des situations embarrassantes. Par exemple, ils pouvaient se retrouver devant des violations évidentes des droits de la personne sans pouvoir intervenir, sous peine de miner les efforts diplomatiques. Le bataillon canadien en Bosnie finit par être surnommé le « *Can'tbat*¹⁶² ». C'est-à-dire qu'il ne peut pas et n'a pas les moyens d'accomplir les objectifs – de sécurité

¹⁵⁸ Les militaires sont très attachés aux traditions, à l'histoire militaire et aux cérémonies. Il est possible d'introduire des changements dans l'organisation en s'appuyant sur ces valeurs. À l'inverse les décisions qui les bouleversent comme la fermeture d'un régiment historique sont moins bien reçues. Autre exemple, en 1968, lors de l'unification des trois forces (terrestres, navales et aériennes), une importante transformation, la principale critique par les militaires est l'adoption d'un uniforme unique qui ne respectait pas les spécificités historiques de chaque élément.

¹⁵⁹ Lieutenant-général Roméo Dallaire, *J'ai serré la main du diable : La faillite de l'humanité au Rwanda*, Outremont, Éditions Libre Expression, 2003, 684 p.

¹⁶⁰ Talibans est traduit littéralement par étudiants. Ces étudiants sont issus des écoles (*madrassa*) religieuses au Pakistan et en Afghanistan accueillant des pauvres et des orphelins. Leur curriculum comprend, entre autres, la mémorisation et l'interprétation du Coran, la loi islamique, l'histoire des paroles et actes du Prophète, la logique et l'histoire musulmane, etc. Le concept de « *taliban* » est, selon Simon Leduc, *op cit*, une construction sociale de l'Occident qui ne rend pas justice à la réalité des *moudjahidines* combattants aux ordres du Mollah Omar.

¹⁶¹ Sean M. Maloney, *The Canadians at Medak Pocket: Fighting for Peace*, Toronto, DRAFT for Maclean's, 2002, 5 p.

¹⁶² Général Rick Hillier, *op cit*. p. 159.

humaine – qu'on lui a fixés. Différemment, la présence canadienne en Afghanistan est initialement présentée comme une réponse à une menace sécuritaire (terrorisme) à laquelle le Canada aurait directement intérêt à faire face. Nous éviterons le débat sur la légitimité de cette réponse qui a déjà fait couler beaucoup d'encre. Toutefois, le parallèle avec l'ex-Yougoslavie est intéressant. Les multiples belligérants en Bosnie ou spécifiquement les Serbes au Kosovo ne sont pas représentés comme une menace pour le Canada¹⁶³. C'est plutôt une politique étrangère exprimée par le discours sur la responsabilité d'assurer la sécurité humaine – la responsabilité de protéger ou R2P – qui justifie l'usage de la force armée¹⁶⁴. La comparaison des deux périodes indique donc qu'il y a eu un changement de politique étrangère au tournant du 21^e siècle. Nous verrons que ce changement a un impact sur les dynamiques inter-bureaucraties.

À la fin de cette période de disette, les militaires et quelques chercheurs canadiens font progresser l'idée d'un fossé engagement-capacités (*Commitment-capability gap*)¹⁶⁵. C'est-à-dire qu'il faut soit réduire les engagements internationaux, soit augmenter les dépenses militaires. La comparaison des dépenses militaires en pourcentage du PIB avec les autres membres de l'OTAN est aussi offerte comme argument pour un réinvestissement. Bien entendu, il est hors de question de se spécialiser dans le maintien de la paix comme le recommande un groupe de spécialistes libéraux cherchant à influencer le livre blanc sur la défense de 1994¹⁶⁶. Pour la défense, cette proposition aurait à la longue sonné le glas de plusieurs capacités offensives (les avions de combat, les navires de guerre, les chars d'assaut, l'artillerie lourde, etc.) considérées comme essentielles aux Forces canadiennes afin de demeurer prêtes à toute éventualité¹⁶⁷. En somme, devant une « décennie de noirceur¹⁶⁸ », le MDN résiste au discours de la sécurité humaine comme fin et comme moyen de politique

¹⁶³ Arthur Blanchette, *op cit.* p. 61-62.

¹⁶⁴ Le principe de R2P a été formalisé à la suite de l'intervention au Kosovo. Le concept de sécurité humaine est assez flou, large et global pour comprendre la sécurité de tous les êtres humains.

¹⁶⁵ Kim R. Nossal et Louis Nastro, « The Commitment-Capability Gap: Implications for Canadian Foreign Policy in The Post-Cold War Era », *Canadian Defence Quarterly*, numéro 27, 1997, p. 19-22.

¹⁶⁶ Ivan Head et al. *Canada 21 : Canada and Common Security in the Twenty-First Century*, Centre for International Studies, Toronto, 1994, 93 p. cité dans Jean-François Rioux et Robin Hay, *Canadian Foreign Policy: From Internationalism to Isolationism?*, Ottawa, The Norman Paterson School of International Affairs, 1997, p. 17.

¹⁶⁷ Colonel Bernd Horn, *The Canadian Way of War: Serving the National Interest*, Toronto, Dundum Press, 2006, 408 p.

¹⁶⁸ Général Rick Hillier, *op cit.* p. 107

étrangère en protégeant sa propre culture organisationnelle¹⁶⁹. Cette position de retranchement limite toutefois sa capacité à influencer le processus de prise de décision. Elle la confine strictement à l'espace sécuritaire de la politique canadienne et ses responsabilités exclusives. Cette position de retranchement du MDN a quelques précédents dans l'histoire de la PEC. S'il est, en définitive, sous l'autorité du CPM, le ministère doit coordonner ses politiques avec celles du MAECI et son influence dans l'appareil gouvernemental est donc variable. Par exemple, un conflit évident opposait la Défense nationale aux Affaires étrangères en faveur du désarmement nucléaire lors de la controverse entourant les missiles BOMARC. Également, la Défense nationale résiste activement à la décision, voulue par le Premier ministre Trudeau, de retirer le contingent canadien stationné en Allemagne. Ce débat débute en 1967 dans un contexte économique difficile. Encore une fois, les Affaires étrangères conçoivent l'OTAN comme un organisme de désarmement et de contrôle des armes¹⁷⁰. Ce sera une victoire partielle de la Défense nationale puisque le contingent sera coupé de moitié en 1969. À l'inverse, en 1995 une alliance entre la Défense nationale et le Pentagone réussit à mettre en place un accord bilatéral de défense de l'espace aérien (aérospatial depuis) sous le gouvernement fraîchement élu de Diefenbaker, le NORAD¹⁷¹.

Malgré la lutte au déficit, le MAECI conserve, durant les années 1990, une solide influence bureaucratique. Le 25 janvier 1996, le ministère des Affaires étrangères est confié par le Premier ministre Jean Chrétien à Lloyd Axworthy. Celui-ci y arrive avec un ambitieux programme. Le Premier ministre, soucieux notamment d'éviter un nouveau référendum avec la loi C-20, la Loi sur la clarté référendaire, laisse à Axworthy une certaine latitude requise pour exercer son leadership en politique étrangère¹⁷². En matière de politique étrangère, durant cette période, le Premier ministre est présent lorsqu'il dirige des missions économiques, baptisées « Équipe Canada » et menées, entre autres, en Chine. Axworthy récupère le concept de sécurité humaine établi par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) deux ans plus tôt, et transforme les méthodes utilisées et les buts de

¹⁶⁹ David Malone, « Foreign policy reviews », *International Journal*, volume 56, numéro 4, 2001, p. 563-564 et David B. Dewitt, *op cit.* p. 596.

¹⁷⁰ Albert Legault et Michel Fortmann, *A Diplomacy of Hope: Canada and Disarmament 1945-1988*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 433-434

¹⁷¹ Joseph T. Jockel, *No boundaries upstairs: Canada, the United States, and the origins of North American air defence, 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987, 160 p.

¹⁷² Eddie Goldenberg, *The Way It Works*, Toronto, McClelland & Stewart, 2006, p. 227-255.

la PEC¹⁷³. Pour exploiter la montée des acteurs privés causée par la mondialisation, la politique étrangère d'Axworthy s'exprime selon une approche douce, le *Soft Power*. Ce concept est élaboré par Joseph Nye en 1990 pour réfuter la thèse d'un déclin américain relativement à la mondialisation¹⁷⁴. Il privilégie la cooptation et le pouvoir d'attraction des idées comme solution de rechange aux pressions économiques ou militaires. Dans la pratique, ce changement d'approche transforme considérablement le travail traditionnel des diplomates canadiens. Ces diplomates sont habitués à interagir avec leurs homologues gouvernementaux du pays hôte de l'ambassade, située dans les capitales. La diplomatie traditionnelle est axée sur les sanctions (économiques), la coercition (les menaces), les encouragements (politiques favorables, promesses, aide au développement, etc.) et surtout la persuasion et les négociations¹⁷⁵. Cette diplomatie se transforme, poussée par une volonté de partenariat avec le privé, en une diplomatie publique, c'est-à-dire une diplomatie qui dialogue avec la société civile et les médias¹⁷⁶. Plusieurs projets de PEC durant cette période sont d'ailleurs réalisés en partenariat avec la société civile et quelques organisations internationales. Par exemple, la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, ratifiée par 157 États à Ottawa en 1999 est promue à l'ordre du jour par de multiples organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires. Sur le plan commercial, les missions du Premier ministre comprennent une importante délégation de chefs des principales entreprises canadiennes. Le MAECI conserve même à ce jour le devoir d'intéresser la population canadienne à la formulation des objectifs futurs de la PEC. Une communauté de centres de recherche, petite, mais active, des universitaires et des citoyens intéressés y participent même si le produit final est si hétéroclite qu'il devient impossible à synthétiser sans opérer un choix¹⁷⁷. Ce choix finit généralement par

¹⁷³ Lloyd Axworthy, « Canada and Human Security: The Need for Leadership », *International Journal*, volume 52, numéro 2, 1997, p. 183-196.

¹⁷⁴ Joseph S. Nye Jr, *Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power*, New York, Basic Books, 1990, 336 p.

¹⁷⁵ Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *op cit* p. 149-159

¹⁷⁶ Evan Potter, « Canada and the New Public Diplomacy », *International Journal*, volume 58, numéro 1, 2002-2003, p. 43-65

¹⁷⁷ Le Conseil International du Canada (CIC), le Centre Canadien de Politiques Alternatives (CCPA), le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI), le Centre d'Étude et de Coopération Internationale (CECI), le Centre For Foreign Policy Studies, le Centre for International Governance Innovation (CIGI), l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), le Liu Institute for Global Issues (LIGI), l'Institut Nord-Sud (INS), l'Institut d'Étude Internationales de Montréal (IEIM), le Centre for International and Defence Policy, les centres du Munk School for Global Affairs et du Norman Paterson School of International Affairs, l'Institut québécois des hautes études internationales (HEI), le Centre d'études en politiques internationales (CÉPI), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), l'Institut Canadien d'Études stratégiques (ICES), l'Institut de la Conférence des Associations de Défense (ICAD), etc.

appuyer une idée, préalablement favorisée par la bureaucratie diplomatique¹⁷⁸. Finalement, la démonstration imagée du ministre des Pêches et des Océans, Brian Tobin, quant à la culpabilité de l'*Estai*, dans la guerre du turbot de 1995 contre l'Union européenne et l'Espagne, est un exemple tangible de diplomatie publique¹⁷⁹.

Au final, un bref survol de la politique étrangère canadienne des années 1990 nous indique que les questions de « haute politique », associées à la survie de l'État et l'usage de la force sont abandonnées pour la « basse politique » avec en premier lieu le commerce, mais également la promotion de la culture et des valeurs canadiennes. De manière imagée, si le militaire canadien échange tranquillement son béret bleu pour un Casque bleu, le diplomate ajoute le chapeau d'agent de marketing (diplomatie publique) à celui plus traditionnel de négociateur. Avant de comprendre comment ces rôles se sont transformés au début du 21^e siècle, nous détaillerons la culture organisationnelle des deux groupes et ensuite le principal discours qui les structure.

2.2 Le diplomate et le militaire

Si l'on demande à un néophyte de décrire un militaire ou un diplomate, une série de stéréotypes s'en suivra. Même si ultimement les bureaucrates – qu'ils soient militaires ou civils – ont avant tout une culture canadienne, il existe tout de même certains traits culturels propres à chaque organisation¹⁸⁰. Également, même au sein des deux organisations, il est possible de former des sous-groupes ayant leurs propres particularités. En particulier au sein des Forces canadiennes, il y a des différences culturelles entre les membres de la marine, de l'armée, de la force aérienne et des forces spéciales¹⁸¹. Également, il faut noter qu'en matière

¹⁷⁸ Voir par exemple les discussions en ligne du CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Discussions en ligne sur la politique*, en ligne, <http://www.international.gc.ca/cip-pic/discussions/index.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 29 novembre 2011.

¹⁷⁹ L'*Estai* est un chalutier espagnol arrêté de force par la garde côtière dans les eaux internationales afin d'en faire un exemple et mettre fin à la surpêche près des côtes canadiennes. Le ministre Tobin pour soutenir cette décision organise alors une conférence sur une barge près de l'ONU où le filet (illégal) de l'*Estai* est déployé devant tous. Ses mailles trop petites détruisent les écosystèmes marins et l'opinion publique penche en faveur du Canada. Voir Elizabeth Sneyd, « Fighting over fish: A look at the 1995 Canada-Spain Turbot War », *8e Symposium annuel des étudiants diplômés*, Kingston, Collège Militaire Royal, 2005, 24 p.

¹⁸⁰ Déployée en Afghanistan, cette culture canadienne distingue les civils et militaires canadiens des homologues américains ou autres nations membres de l'OTAN.

¹⁸¹ Colonel Bernd Horn, « Le choc des cultures : le fossé séparant les forces traditionnelles et les forces d'opérations spéciales », *Revue militaire canadienne*, volume 5, numéro 3, 2004, p. 3-16.

de défense, le Canada est doté de deux organisations réunies, depuis 1973, au QGDN : le MDN, dirigé par un sous-ministre et les Forces canadiennes, dirigées par un CEMD. Tous deux répondent au ministre de la Défense nationale et au gouvernement et sont imputables devant le Parlement. Malgré tout, il est possible de dégager certaines généralisations spécifiques en comparant les deux organisations. Ces généralisations ne doivent pas être comprises comme des caractéristiques naturelles, mais bien comme un système de valeurs et de pratiques partagées par les acteurs de ces deux organisations. Ces normes s'imposent aux nouveaux militaires, aux civils du MDN ainsi qu'aux nouveaux diplomates lorsqu'ils intègrent leurs organisations respectives. Elles constituent l'idéal recherché par ses membres. Elles ne peuvent être comprises qu'avec une comparaison entre les deux organisations.

De manière générale, l'activité des militaires est principalement orientée vers l'action. De façon théorique, la manière dont cette action prend forme est régie par dix principes qui découlent de « la tradition britannique et [de] notre expérience de la Grande Guerre et de la Seconde Guerre mondiale.¹⁸² » Il existe d'ailleurs toute une série de publications qui forment la doctrine des Forces canadiennes. Elles imposent la façon dont celles-ci agiront théoriquement dans tous les aspects de son action. Par exemple, une nouvelle doctrine de guerre (COIN) est publiée au début 2008 pour théoriser l'approche canadienne de la guerre dans un tel contexte. Cette doctrine a comme cible évidente Kandahar et l'Afghanistan¹⁸³. Cette manière d'appréhender le monde les pousse à rejeter l'information qui n'est pas relative à l'atteinte des buts fixés par l'énoncé de leur mission. Par contre, de manière surprenante, les militaires subordonnés ont tout de même une grande liberté dans le choix des options pour atteindre les objectifs de leur mission¹⁸⁴. La guerre de manœuvre, c'est-à-dire un affrontement où celui qui est le plus rapide à planifier et agir l'emporte, exige une telle décentralisation. Il n'y a toutefois pas vraiment de place pour l'esprit critique et la remise en question de la pertinence de l'action.

¹⁸² Ces principes sont : sélection et maintien du but, concentration de la force, maintien du moral, action offensive, surprise, sécurité, économie des efforts, flexibilité, coopération et administration. Major Mike Johnstone, « Un nouveau regard sur les principes de guerre », *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, volume 3, numéro 4/volume 4, numéro 1, 2000/2001, p. 66.

¹⁸³ CANADA, Ministère de la Défense nationale, *op cit*.

¹⁸⁴ Entrevues avec des bureaucrates.

À la différence, un diplomate est avant tout un négociateur. Comme le démontre la surprise, en 2011, des chancelleries occidentales devant le « printemps arabe », la conduite quotidienne des relations internationales rend tout processus de planification difficile devant l'imprévisible. Le caractère fluide de la situation dans le monde se modifiant à chaque instant, les politiques doivent constamment être réajustées. Ainsi, bien qu'œuvrant au sein d'une hiérarchie, le diplomate peut remettre en question tant les objectifs que la mise en œuvre de la PEC. Il doit être capable de comprendre de manière générale toutes les régions du monde et toutes les thématiques canadiennes puisqu'au final elles sont toutes inter-reliées. Le processus permettant d'aboutir à une décision comprend une consultation de tous les acteurs gouvernementaux potentiellement intéressés par le sujet. Afin d'en arriver à un consensus sur la prochaine prise de position diplomatique, il y a donc une longue étape de négociation à l'intérieur du gouvernement. Les échéanciers sont souvent dépassés, mais la solution choisie est nuancée et réfléchie. La compréhension du contexte devient alors cruciale à une bonne négociation tandis que, chez un militaire, la mission et l'atteinte des objectifs prennent le dessus sur ce contexte. Il n'y a pas une minute inutilement perdue dans une prise de décision militaire. Le commandant se fait présenter la situation et quelques options par son état-major, mais choisit seul celle qui lui apparaît la meilleure. En fin de compte, nous pourrions simplifier que « les civils chercheront toujours des raisons pour en faire le moins possible alors que les militaires cherchent toujours des raisons pour en faire plus, même lorsque ce n'est pas requis.¹⁸⁵ » Si l'on peut reprocher aux militaires de simplifier à l'excès les situations, les diplomates ont aussi tendance à compliquer tout outre mesure. Bien que ces caractéristiques soient perçues comme nécessaires, elles peuvent encourager l'animosité et les stéréotypes négatifs : « les militaires ne réfléchissent pas avant d'agir » ou « les diplomates parlent beaucoup, mais agissent peu ».

La perception du temps est également fondamentalement différente. Puisqu'orienté vers l'action, un commandant militaire appréhende le monde en fonction d'une situation de départ et du résultat voulu à la fin. Déployé pour moins d'un an, il lui est alors impossible de ne pas percevoir des progrès, et ce, même si la situation globale empire. Le Canada n'a pas fait dix ans de guerre en Afghanistan, il a fait « une guerre d'un an qui s'est déroulée dix

¹⁸⁵ Entrevue avec un bureaucrate.

fois.¹⁸⁶ » L'action militaire entretient également un préjugé favorable envers ce qui est mesurable et qui permet un meilleur aplomb lorsqu'un commandant affirme à son supérieur : « voici les progrès enregistrés au cours de ma mission ». Le MAECI, avec son Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR), gère et administre des programmes d'aide qui contribuent à stabiliser et reconstruire des États. Le ministère guide aussi l'aspect politique des projets gérés et administrés par l'ACDI. Deux principes guident ces politiques d'aide : l'appropriation locale et la durabilité des projets. Bien qu'acceptés en surface par la Défense, ces deux principes exigent essentiellement de la patience et entrent en conflit avec l'impératif d'agir rapidement. Un commandant ne peut se permettre de conclure que sa seule réalisation, après un an à la tête des troupes canadiennes, est d'avoir été patient. À Kandahar, cette tension peut être constructive ou l'inverse. Aussi, en fonctionnant avec un énoncé de mission, les militaires ont beaucoup de difficulté à percevoir ce que d'autres acteurs peuvent apporter comme solutions, qu'ils soient canadiens ou afghans¹⁸⁷. L'information indésirable sera probablement ignorée.

La finalité de la diplomatie est d'influencer un acteur étatique, qu'il soit un ministre important ou un chef local, afin que sa position s'accorde avec l'intérêt canadien. Dans tous les cas, cette influence et l'établissement d'une relation de confiance nécessitent plusieurs années. Elle est également impossible à mesurer quantitativement. Donc, « la pire situation, c'est les militaires qui tentent de tout régler ou encore les civils qui attendent qu'un régime corrompu s'approprie des processus qui ne les intéressent pas pendant que la population attend en vain.¹⁸⁸ » Ces caractéristiques culturelles sont le produit de l'histoire de ces deux organisations. Par exemple, au début des années 1970, sous la direction du Premier ministre Trudeau, un groupe d'analyse des politiques, une sorte de *think tank* interne aux Affaires étrangères, est mis en place afin de planifier le futur de la politique étrangère canadienne. Les résultats sont plutôt mitigés, n'offrant que quelques rares réussites¹⁸⁹. En somme, le métier de diplomate s'accorderait mal avec la planification tout comme celui de militaire s'accorderait

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Entrevues avec des bureaucrates.

¹⁸⁸ Entrevue avec un bureaucrate.

¹⁸⁹ Daniel Mardar et Denis Stairs, « Alone on Killers' Row : The Policy Analysis Group and the Department of External Affairs », *International Journal*, volume 32, numéro 4, 1977, p. 727-755 et Geoffrey Pearson « Order out of chaos? Some reflections on foreign-policy planning in Canada », *International Journal*, volume 32, numéro 4, 1977, p. 756-768.

mal avec la patience. Le discours sur la coordination pangouvernementale et le désir d'améliorer la coordination de la PEC s'appuient sur la complémentarité de ces deux caractéristiques. Nous reviendrons sur la place de coordination et son impact sur la politique étrangère canadienne.

Bien qu'applaudi par les diplomates américains et canadiens comme une réussite de collaboration civilo-militaire, le déploiement d'une centaine de civils dans la province de Kandahar entre 2008 et 2011 se fait en appui à des objectifs de sécurité canadienne liés aux opérations COIN¹⁹⁰. Trois grands projets dits « de signature¹⁹¹ » sont mis sur pied : le barrage d'irrigation Dahla, la construction de 50 écoles et une campagne d'éradication de la poliomyélite. Ces projets sont jugés nécessaires afin de gagner « les cœurs et les esprits¹⁹² » des Afghans et les empêcher d'aller grossir les rangs des multiples mouvements insurrectionnels tant locaux que régionaux combattant les soldats canadiens. Il est possible de relier historiquement la réflexion théorique COIN des années 2000 aux guerres visant à rétablir la légitimité d'élites coloniales à l'époque des grands empires. Par exemple, la théorie COIN s'inspire des conclusions tirées de la défaite française lors de la guerre d'indépendance algérienne¹⁹³. Ce type de guerre n'est donc pas nouveau, mais influence la réflexion théorique canadienne sur la conduite de la guerre durant cette période.

Ce déploiement en zone de combat n'est toutefois pas un milieu de travail habituel pour un diplomate. Si tout militaire est soumis à la Loi sur la Défense nationale, tous les

¹⁹⁰ Matthew Fisher, *op cit*.

¹⁹¹ CANADA, Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan : Projets de développement*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/projects-projets/index.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 20 novembre 2011.

¹⁹² Sur les origines (post) coloniales de l'enjeu de légitimation politique de l'usage de la force militaire par la diversification des répertoires d'action militaires, voir Christian Olsson, « Guerre totale et/ou force minimale? Histoire et paradoxes des « cœurs et des esprits » », *Cultures & Conflits*, numéro 67, 2007, p. 35-63.

¹⁹³ Les principaux auteurs de la contreinsurrection au 21^e siècle sont : David Kilcullen, *Counterinsurgency*, New York, Oxford University Press, 2010, 192 p; General Peter J. Schoomaker et John A. Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife : Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, University Of Chicago Press, Nouvelle édition, 2005, 280 p. ainsi que le Colonel Thomas X. Hammes, *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, Saint-Paul, Zenith Press, 2004, 336 p. Dans la pratique, elle est associée au Général américain David Petraeus. Pour une chronique de son parcours en Irak : Linda Robinson, *Tell Me How This Ends: General David Petraeus and the Search for a Way Out Of Irak*, New York, Public Affairs, 2008, 432 p. Pour la perspective COIN issue de la guerre d'Algérie voir les rééditions en 2006 de David Galula par John A. Nagl, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Londres, Praeger Security International, 2006, 106 p. ainsi que de Roger Trinquier par Eliot A. Cohen, *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*, Londres, Praeger Security International, 2006, 94 p.

employés civils du gouvernement sont soumis au Code du travail canadien¹⁹⁴. Un gestionnaire qui placerait un diplomate (ou tout autre employé civil) dans une situation de danger connue irait donc à l'encontre de la loi. À l'inverse, c'est précisément le rôle d'un militaire de mettre ainsi sa vie en jeu. De plus en janvier 2006, le directeur des projets de reconstruction de l'ÉPR à Kandahar, Glyn Berry est tué dans un attentat-suicide alors que les troupes canadiennes n'ont pas encore terminé leur déploiement¹⁹⁵. Pendant deux années, cette mort justifiera de conserver les employés civils en sécurité à l'intérieur de larges bases bien défendues limitant considérablement l'impact de leur travail. Dans ces conditions dangereuses, les militaires développent une attitude dynamique – une *can-do attitude* – où aucun défi n'est trop grand ou trop risqué pour ne pas être entrepris et une valorisation de la prise de responsabilité comme expression du leadership. Cette valorisation du leadership les pousse à préférer des partenaires qui soutiennent leurs actions à l'inverse¹⁹⁶. Comparativement aux militaires, les diplomates déployés en Afghanistan sont tous volontaires pour ces affectations à haut risque, sont en moyenne plus éduqués, mais également plus jeunes et inexpérimentés. À l'inverse, leurs homologues militaires accumulent quant à eux, coup sur coup, des déploiements à l'étranger depuis 2001¹⁹⁷. Rapidement, les postes sont ouverts à tous les employés du MAECI afin d'élargir le bassin de recrutement au-delà des traditionnels diplomates du groupe FS¹⁹⁸. Il va sans dire que les nouvelles exigences de l'Afghanistan marquent une rupture avec les pratiques antérieures du ministère et le force à s'adapter rapidement¹⁹⁹.

¹⁹⁴ CANADA, Ministère de la Justice, L.R.C. *Loi sur la défense Nationale 1985, ch. N-5*, en ligne, <http://laws.justice.gc.ca/PDF/N-5.pdf>, page consultée le 20 novembre 2011 et *Code canadien du travail 1985, ch. L-2*, en ligne, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-2.pdf>, page consultée le 29 novembre 2011, p. 97 à 153.

¹⁹⁵ CBC News, *Ceremony honours Canadian diplomat killed in Afghanistan (17 janvier 2006)*, en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2006/01/17/berry060117.html?ref=rss>, page consultée le 29 novembre 2011.

¹⁹⁶ Entrevue avec un bureaucrate.

¹⁹⁷ Entrevue avec un bureaucrate.

¹⁹⁸ CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Perfectionnement de carrière et formation professionnelle*, en ligne, <http://www.international.gc.ca/jobs-emplois/development-perfectionnement.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 29 novembre 2011.

¹⁹⁹ Le MAECI n'a pas l'expérience de déployer ses diplomates sur les champs de bataille. Les commandants militaires avaient pris l'habitude de souligner ce choix de risquer sa vie en leur accordant la même médaille qu'à leurs homologues militaires. Soudainement, une décision politique met fin à cette pratique sans retirer celles déjà accordées ce qui est vivement décrié par les diplomates lésés. Le MAECI n'a tout simplement pas de système de reconnaissance, une composante importante du choix militaire de risquer sa vie sur un champ de bataille. Anecdote tirée d'une entrevue avec un bureaucrate. Voir aussi Jeff Davis, Embassy, *Canadian diplomats largely speechless in Afghanistan (11 novembre 2009)*, en ligne, http://www.embassymag.ca/page/view/diplomats_afghanistan-11-11-2009, page consultée le 13 décembre 2011.

Malgré ces différences, les diplomates et les militaires ont plusieurs points en commun. Tous perçoivent les conflits civilo-militaires canadiens comme le résultat de personnalités problématiques associées à certains individus plutôt qu'à l'organisation. Que ce soit l'attitude condescendante de certains diplomates ou la fermeture d'esprit et le manque de sensibilité culturelle de militaires, ces problèmes sont jugés comme l'exception plutôt que comme la règle. Devant ces conflits, ils souhaitent une meilleure intégration pangouvernementale : plus d'échanges interministériels, plus de séances d'information sur les rôles de chacun, la création d'un centre canadien de la stabilisation des États, une harmonisation des rotations du personnel et le développement d'une stratégie nationale de construction étatique, une intégration des mécanismes de supervision, du cadre d'opération et du processus des leçons apprises²⁰⁰. Les diplomates et militaires seront tous d'accord sur l'importance de la coordination, mais chacun s'attendra à ce que les autres se coordonnent avec eux.

2.3 Le discours sur les « États faillis » au centre de la nouvelle PEC

En reconnaissant que les discours sur la PEC ne sont pas un reflet du monde et des relations internationales, mais qu'ils contribuent à le façonner, il importe de s'interroger sur le type de discours qui se retrouvent au centre de l'architecture gouvernementale canadienne. Si la politique étrangère des années 1990 est caractérisée par la diplomatie publique, le *Soft Power*, les considérations de « basse politique » et le concept de sécurité humaine, le tournant du 21^e siècle marque un retour de la « haute politique ». Il serait facile de simplifier à l'excès et de conclure que la PEC s'est radicalement transformée en janvier 2006 avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur²⁰¹. Cette analyse centrée exclusivement sur le décideur passe sous silence la transformation lente des discours canadiens sous les deux précédents gouvernements. Progressivement, le discours sur la « sécurité humaine » est remplacé par celui sur les « États faillis ». Ce dernier s'organise autour de différents concepts, mais l'une des principales idées sous-jacentes est que la sécurité internationale et celle du Canada seraient menacées par la fragilité ou la faillite de certains États. Ce discours

²⁰⁰ Entrevues avec des bureaucrates.

²⁰¹ Duane Bratt, « Mr. Harper Goes to War: Canada, Afghanistan, and the Return of "High Politics" in Canadian Foreign Policy », 2007, *Canadian Political Science Association Annual Conference*, University of Saskatchewan, 2007, 14 p.

se retrouve également dans la bureaucratie canadienne. C'est toujours cette idée qui domine au MAECI dans ses priorités pour 2011-2012 :

Contribuer à une gouvernance mondiale efficace ainsi qu'à la sécurité et à la stabilité internationale [en renforçant] la sécurité, la primauté du droit et les droits de la personne en Afghanistan [ou] faire progresser la coopération en matière de sécurité dans les Amériques [en remédiant] aux lacunes institutionnelles [collaborer] pour accroître la sécurité et renforcer les capacités en Amérique centrale [et] coordonner une action pangouvernementale en Haïti afin de renforcer la gouvernance, la sécurité, la stabilité et la reconstruction²⁰².

Plus succinctement, lors du dépôt du 13^e Rapport trimestriel au Parlement sur l'engagement du Canada en Afghanistan cosigné par les ministres des Affaires étrangères, de la Défense nationale, de la Sécurité publique et de la Coopération internationale, le ministre MacKay affirme que « l'objectif ultime du Canada est toujours d'aider les Afghans à rebâtir un pays mieux gouverné, prospère et sûr qui n'est plus un refuge pour les terroristes.²⁰³ » Ce discours modifie l'usage de la force qui participe alors à un vaste effort de construction étatique détaché de considérations politiques. Notamment, l'usage de la force en Afghanistan n'appuie plus un objectif de politique étrangère puisque l'opposant armé n'est pas reconnu comme un acteur politique. La sécurité d'un État par l'appui de forces internationales, la formation de force de sécurité et des projets de reconstruction et de développement pour établir, maintenir et renforcer l'appareil gouvernemental devient la raison qui justifie les déploiements. Les Forces canadiennes obtiennent donc un rôle indépendant de renforcement de l'État hôte. Ce rôle n'est plus subordonné à des objectifs diplomatiques liés au conflit armé et son éventuelle fin. À l'inverse, c'est à la diplomatie canadienne de négocier de nouveaux appuis à ces objectifs de construction de l'État et de les soutenir par des projets de stabilisation et de reconstruction. Puisqu'il oriente la politique étrangère du Canada, nous étudierons la construction de ce discours et la critique que nous pouvons lui soumettre.

²⁰² CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Nos priorités : priorités pour 2011-2012*, en ligne, http://www.international.gc.ca/about-a_propos/priorities-priorites.aspx?lang=fra&view=d, page consultée le 29 novembre 2011.

²⁰³ Peter MacKay, « Communiqué de presse », *L'engagement du Canada en Afghanistan - Rapport trimestriel au Parlement pour la période du 1er avril au 30 juin 2011*, 2011, 2 p.

Le discours sur la fragilité des États prend forme durant les années 1990. Suivant la fin de la guerre froide, les mots « *State failure* » font leur apparition afin d'interpréter des phénomènes déjà existants, mais jusqu'ici ignorés. Par exemple, dès 1994, la *Central Intelligence Agency* (CIA) finance un groupe de travail sur l'instabilité politique. Le *Political Instability Task Force* regroupe une quinzaine de chercheurs issus d'universités américaines désireux évaluer et expliquer, par l'élaboration de modèles statistiques, la vulnérabilité des États²⁰⁴. Ce projet vise à formuler des prédictions sur les futurs conflits armés auxquels les États-Unis pourraient être appelés à participer. C'est toutefois un an après les attentats de New York et Washington que la Maison-Blanche déclare qu'il y a un lien de cause à effet entre la fragilité des États et les menaces à la sécurité nationale : « *America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.*²⁰⁵ » Si le Canada n'a pas les moyens d'intégrer les frappes préventives également présentées dans le document américain, il intègre, dans sa politique étrangère, cette corrélation entre fragilité étatique et menaces à la paix et la sécurité : « En raison des dangers que représentent les États fragiles et mal gouvernés, la communauté internationale doit aider ceux-ci à renforcer leurs institutions gouvernementales et leurs systèmes judiciaires, à responsabiliser leurs dirigeants et à défendre la primauté du droit.²⁰⁶ » Ce discours se formalise ensuite dans la politique de sécurité intérieure canadienne. Cet énoncé de politique comprend un volet international visant « à venir en aide aux États déliquescents ou en déliquescence et à désamorcer les conflits qui surgissent au sein d'États ou entre des États et qui menacent notre sécurité nationale.²⁰⁷ »

Les termes exacts de ce discours sont variables : État en faillite, État fragile, défaillant, déliquescence, déstructuré ou en échec, etc. Nous pouvons néanmoins nous questionner : sur quelles bases est évaluée cette fragilité qui justifie les modestes (comparativement à son voisin du Sud) interventions du Canada dans le monde? En fait, il y a deux manières de définir la fragilité étatique. Chaque définition est problématique. La

²⁰⁴ Monty G. Marshall, « Political Instability Task Force », *Center for Global Policy*, George Mason University, Virginie, en ligne, <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/>, page consulté le 29 novembre 2011.

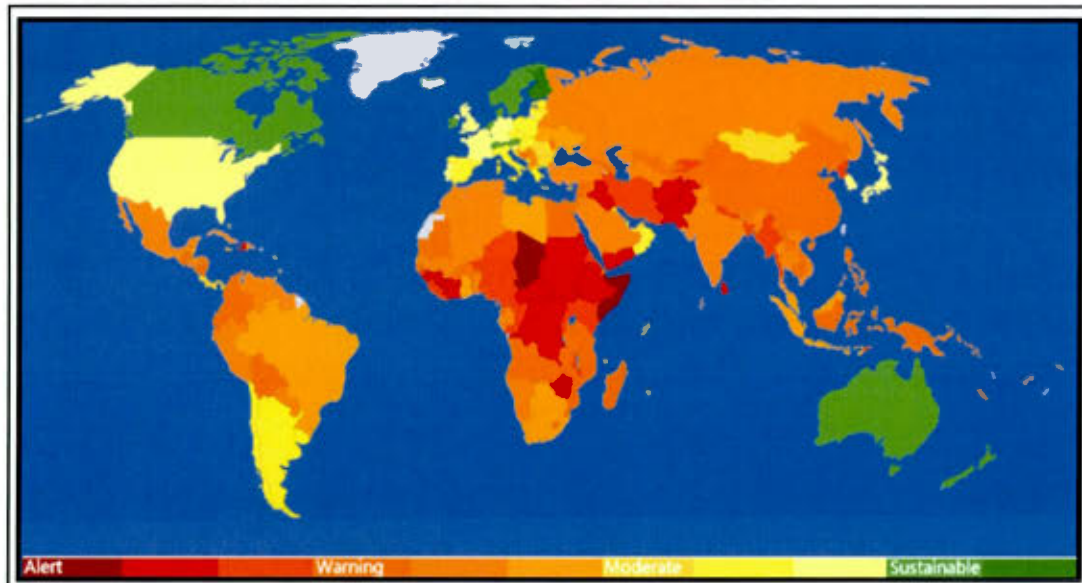
²⁰⁵ George W. Bush, *National Security Strategy of the United States of America*, 2002, Washington, p. 1

²⁰⁶ CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Un dialogue sur la politique étrangère*, Ottawa, 2003, p. 12.

²⁰⁷ CANADA, Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, 2004, p. 63.

première définition classe chaque année l'ensemble des États en un index du plus fragile au moins fragile en fonction d'une série d'indicateurs. Le plus connu, le *think tank The Fund For Peace*, produit depuis 2005 une carte interactive et attribue une note de 1 à 10 selon une douzaine d'indicateurs afin de « *provide a tool by which all stakeholders, including government, civil society, and the private sector, can clearly see which social, economic, and political/security indicators are exhibiting the most stress, [to] work together for sustainable security and conflict-sensitive development*²⁰⁸. » Ces indicateurs, publiés par le magazine américain *Foreign Policy*, ne peuvent être compris sans consulter la méthodologie qui permet de donner un bulletin de notes selon des indicateurs aussi abstraits. Si certaines mesures sont

Figure 2.1 Carte interactive représentant l'index des « États faillis »



Source : The Fund For Peace, *The Failed States Index 2011 Interactive Grid*, en ligne, <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011>, page consultée le 11 décembre 2011.

intrinsèquement neutres, leur choix pour représenter la fragilité d'un État demeure subjectif et dépeint nécessairement un portrait du monde qui rappelle celui imaginé par le cofondateur de *Foreign Policy*, Samuel Huntington²⁰⁹. Par exemple : le choix du PIB utilisé comme mesure

²⁰⁸ Imran Gardezi, « We demand a recount » et Nate Haken, « Response from the Fund for Peace », *Foreign Policy*, numéro 188, 2011, p. 15.

²⁰⁹ Samuel P. Huntington, « The Clash of Civilizations? », *Foreign Affairs*, volume 72, numéro 3, 1993, p. 22-49 développe la thèse qu'avec la victoire des démocraties libérales capitalistes contre l'idéologie communiste, les nouveaux conflits opposeront des civilisations (Occident, Amérique latine, Église catholique orthodoxe, le Bouddhisme, la Chine, l'Hindouisme, le Japon, l'Islam et l'Afrique subsaharienne) réunies par une identité culturelle ou religieuse commune.

de la pauvreté ou d'un déclin économique ou celui du nombre de réfugiés recensés. Pour d'autres mesures, il s'agit purement d'un jugement de valeur numérique apposée à une situation. Par exemple, accorder un pointage numérique à des mesures telles que : « *How are intertribal relations?* » ou « *How are interethnic relations?* » afin de noter l'indicateur d'historique de vengeance, griefs collectifs ou paranoïa camoufle un jugement de valeur derrière un nombre. En fait, toute la méthodologie qui permet de classer le monde en un index de fragilité mesure plutôt le degré de différence entre le pays donné et l'idéal-type de l'État-nation occidental. De plus, même en acceptant cette définition problématique de la fragilité de l'État, le lien causal entre celle-ci et les menaces internationales s'appuie sur un faible échantillon. En fait, il n'y a pas de lien statistique entre le terrorisme islamique international, la prolifération des armes nucléaires, le crime transnational, l'accès occidental aux ressources énergétiques ou les pandémies et les

Figure 2.2 Indicateurs de fragilité

Pressions démographiques	Réfugiés et personnes déplacées	Vengeance, griefs collectifs ou paranoïa	Émigration et fuite des cerveaux
Développement économique inégal	Pauvreté, déclin économique	Délégitimation de l'État	Détérioration des services publics
Droits de la personne et État de droit	Appareil sécuritaire indépendant du pouvoir civil	Montée de certaines factions dans l'élite du pays	Intervention d'acteurs ou d'États étrangers

Source : The Fund For Peace, *Conflict Assessment Indicators: The Fund for Peace Country Analysis Indicators and Their Measures*, Washington, The Fund for Peace Publication, 2011, 24 p.

États indexés comme fragiles. Ces derniers sont plutôt une menace pour leurs propres populations²¹⁰. Ayant en réalité comme point d'origine les pays riches et puissants, ces problèmes internationaux se propagent dans certaines failles propres à chaque contexte et font des victimes dans ces États faibles et pauvres. La thèse du lien entre États faillis et insécurité mondiale reposerait sur un seul cas : l'Afghanistan et les attentats du 11 septembre à New York et Washington.

²¹⁰ Stewart Patrick, *Weak Links: Fragile States, Global Threats and International Security*, New-York, Oxford University Press, 2011, 342 p.

La seconde définition d'États faillis est plus simple. Si selon « la définition classique de Max Weber, l'État est une institution détenant le monopole légitime de l'usage de la force²¹¹ », alors sa fragilité dépend de ce monopole. Cette légitimité s'appuie sur des bases légales, traditionnelles et charismatiques. Par exemple, pendant les années 1980 des efforts monumentaux ont été déployés par les États-Unis et l'Arabie Saoudite à partir du Pakistan pour fragmenter le monopole de la force qui existait en Afghanistan et y attirer l'URSS dans le même fiasco que celui vécu au Viêt Nam par les Américains. Déçu par la piètre performance de Gulbuddin Hekmatyar au combat, le ministre pakistanais de l'Intérieur, l'ex-général Naseerullah Babar facilite la création d'une armée à partir des étudiants des écoles religieuses (*madrakas*) situées dans les régions pachtones des deux côtés de la ligne Durand²¹². En dépit de cette fragilité étatique, cette armée dirigée par un chef charismatique – le mollah Omar – réussit rapidement à prendre le contrôle de la partie pachtone de l'Afghanistan et à y imposer un monopole sur l'usage de la force. En 2001, après seulement six ans, cette armée a conquis la majorité du territoire afghan et seul un petit groupe de résistants (Front Uni Islamique et National pour le Salut de l'Afghanistan) dans la vallée du Pandjchir combat encore sous les ordres d'Ahmed Shah Massoud²¹³. Une *shura* (conseil délibératif) exécutive dirige l'émirat islamique d'Afghanistan à Kaboul tout en recevant une direction politique du Commandeur des croyants, le mollah Mohammed Omar basé à Kandahar. La *shura* du mollah Omar dirige l'Émirat par la promulgation d'édits concernant le rôle de la femme, la santé, les mœurs, le jeu, etc. en accord avec une version conservatrice de la culture pachtone (*pachtounwali*) et de l'islam sunnite issue de l'école de Déoband. Les conséquences, en particulier pour les autres groupes ethnoculturels et les progressistes urbanisés sont claires, violentes et sans appel. Si cette théocratie est rejetée par les élites urbaines et plusieurs groupes ethniques minoritaires, elle permet une décentralisation où la majorité des décisions politiques sont prises localement par des *shura* composées des

²¹¹ Samuel Knafo, « État », dans Alex Macleod *et al. op cit*, p. 133.

²¹² Traduites par le mot « école », les *madrakas* offrent une éducation académique et religieuse. Voir aussi Paul Fitzgerald et Elizabeth Gould, *Invisible History : Afghanistan's Untold Story*, San Francisco, City Lights Books, 2009, p. 139 à 239

²¹³ Sur l'histoire de l'Afghanistan on peut consulter : Ludwig W. Adamec et Frank A. Clements, *Conflict in Afghanistan : A Historical Encyclopedia*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2003, 376 p.; Ahmed Rashid, *Taliban : Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2e édition, 2010, 319 p. ainsi que Stephen Tanner, *Afghanistan : A Military History From Alexander The Great To The War Against The Taliban*, Philadelphie, Da Capo Press Books, édition révisée, 2009, 375 p.

hommes de la région (conseils délibératifs)²¹⁴. En somme, l'Afghanistan est, à bien des égards, l'opposé d'États-nations occidentaux démocratiques et libéraux. Cependant, sa fragilité avant l'*Operation Enduring Freedom*, l'invasion répondant aux attentats de septembre 2001, n'est pas acquise. En réalité, l'Émirat se consolide et l'assassinat d'Ahmed Shah Massoud le 9 septembre aurait probablement accéléré cette consolidation. Si la décision d'héberger des groupes de la mouvance islamiste internationale lui est fatale, le mollah Omar et son armée ont, à l'aube de l'invasion occidentale, des ambitions purement nationales. C'est donc l'intervention de la coalition américaine de 2001 qui fragilise à nouveau le monopole de la force et le transforme en État faillis²¹⁵. Ensuite ce discours est appelé pour offrir une justification à l'intervention.

Malgré les critiques de ce discours, la fragilité d'un État n'est initialement pas considérée dans le processus de décision visant à intervenir dans un État tiers. Elle est plutôt utilisée après coup pour justifier cette intervention et organiser la mise en œuvre de la reconstruction étatique. Par exemple, avant 2003, l'Australie n'articule jamais sa politique autour de discours sur les États faillis. Par contre, elle justifie, après coup, son intervention aux Îles Salomon en soutenant les avoir sauvés de la faillite étatique. Qui plus est, selon le même discours, cette faillite menacerait directement les Australiens²¹⁶. Les coalitions intervenant en Afghanistan et en Irak se sont également justifiées après coup en faisant appel aux discours sur les États faillis et l'insécurité qu'ils provoquent. Une conséquence directe de tels discours est d'évacuer les objectifs politiques de l'usage de la force. Si « la guerre n'est rien d'autre que la continuation des relations politiques, avec l'appoint d'autres moyens²¹⁷ », définir un problème de relations internationales par la fragilité des États demande principalement d'y répondre avec des moyens militaires et policiers. Ces moyens doivent

²¹⁴ Environ 80 % de la population afghane est située en région rurale, précisément 77 % en 2010. Ces élites urbaines préfèrent se considérer comme Afghans d'abord, puis reconnaissent leurs origines ethniques et tribales ensuite. À l'inverse, la majorité des Afghans se considèrent d'abord 42 % Pachtoune, 27 % Tadjik, 9 % Hazara, 9 % Ouzbek, 4 % Aimak, 3 % Turkmène, 2 % Baloutches ou 4 % autres, CIA, *The World Factbook : Afghanistan*, en ligne, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>, page consultée le 2 septembre 2012.

²¹⁵ John W. Warnock, *Creating a Failed State*. *op cit*.

²¹⁶ Minh Nguyen, « The Question of "Failed" States: Australia and the Notion of State Failure », *View on Asia*, 2005, p. 10

²¹⁷ Carl Von Clausewitz, *De la guerre*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1955, p. 703. Un auteur s'insurge toutefois contre la domination de Clausewitz dans la réflexion philosophique des militaires canadiens face à l'Afghanistan et recommande plutôt les enseignements de quatre guerres contre-insurrectionnelles canadiennes : la rébellion des patriotes 1837-38, la menace des fenians entre 1855-75, les insurrections métis du Nord-Ouest entre 1870-85 et la campagne anti-insurrectionnelle en Afrique du Sud de 1899 à 1906. Voir Major Andrew B. Godefroy, « Oublier Clausewitz : La leçon que l'armée canadienne doit tirer de l'Afghanistan », *Revue militaire canadienne*, volume 10, numéro 2, 2010, p. 53-58.

protéger cet État fragile d'acteurs qui voudraient le fragiliser davantage et doivent renforcer les capacités militaires et policières de cet État par la formation et le mentorat. La finalité politique – un règlement avantageux du conflit – est effacée et remplacée par la solidité étatique comme fin de l'action internationale. Cette préoccupation n'est pas limitée à l'Afghanistan ou au Canada. Par exemple, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) est régulièrement accusée d'avoir un parti pris pour Kinshasa. Cette accusation découle d'une conception du conflit dans l'Est du pays qui serait causée par la faiblesse de l'État²¹⁸. En conclusion, les diverses formes du discours sur la fragilité de l'État participent à un processus plus vague et diffus d'altérité qui renforce l'unité (canadienne) devant cet extérieur fragilisé et menaçant. Par opposition avec l'Afghanistan en faillite, la société canadienne serait civilisée, pacifique, laïque, libérale, moderne, démocratique et offrirait une égalité aux hommes et aux femmes²¹⁹.

2.4 Une diplomatie en soutien aux interventions militaires

Dans un contexte où le problème est défini comme une fragilité de l'État, c'est-à-dire une articulation qui établit un lien entre sécurité et développement, quel est le rôle du diplomate? Si l'influence du Président afghan se limite à être « maire de Kaboul²²⁰ », pendant que l'OTAN assure sa sécurité et que les projets de développement contournent ses ministères afin d'éviter la corruption, alors il y a des limites à ce qui peut être négocié²²¹. Somme toute, la guerre et l'absence d'infrastructure rendent rapidement futiles les tentatives de diplomatie publique. Un nouveau rôle apparaît donc au MAECI, celui d'officier de stabilisation. La fragilité de l'État peut être soutenue par les forces militaires le temps de former une armée et une police. Pour le reste, il y a donc une niche, à mi-chemin entre l'action militaire et celle du développement : la stabilisation en soutien à la guerre COIN. D'ailleurs si cette niche n'est pas rapidement occupée, ce sont les militaires de la coopération

²¹⁸ Emily Paddon, *Beyond Elections in the Congo (5 décembre 2011)*, Conseil International du Canada, en ligne, <http://www.opencanada.org/features/beyond-elections-congo/>, page consultée le 11 décembre 2011.

²¹⁹ Simon Leduc, *op cit.* p. 116-118

²²⁰ Stephen Tanner, *op cit.* p. 320

²²¹ Nipa Banerjee, « Canada's Development Assistance to Afghanistan: What After 2011? », *Afghanistan: Where Do We Go From Here?*, Ottawa, Library of Parliament, 2010, p. 2. Selon Banerjee, l'aide demeure politisée et militarisée, manque de transparence, s'appuie trop sur des consultants étrangers coûteux, offre une piètre assistance technique, ne suit pas les plans entendus entre donateurs et gouvernement afghan et comporte trop de grandes conférences internationales débouchant sur beaucoup de promesses et peu de mise en œuvre pilotée par une gestion axée sur les résultats.

civilo-militaire (COCIM) qui s'en chargeront²²². Plutôt que de se retrancher sur ses activités essentielles telles que les affaires consulaires ou la négociation d'accords commerciaux, le MAECI s'approprie le nouveau discours sur la fragilité étatique et acquiert ainsi une voix dans la mise en œuvre de la politique étrangère qui lui est associée. Cette voix se gagne au prix d'une transformation de sa culture organisationnelle. En effet, autant grâce de nouveaux programmes gérés d'Ottawa qu'avec le déploiement d'officiers de stabilisation, le MAECI transforme ses pratiques pour soutenir l'atteinte d'objectifs de sécurité. Il faut également noter le décalage important entre les priorités d'Ottawa et la réalité de Kandahar. Des multiples projets de développements et priorités du gouvernement canadien, aucun n'implique directement les Forces canadiennes. Pourtant, à Kandahar, personne ne se déplace sans l'approbation des militaires. Pour chaque visite à l'extérieur des bases militaires, un officier de stabilisation du MAECI doit recevoir du renseignement militaire canadien une évaluation de la menace quant au déplacement canadien tout au long de son parcours. La sécurité prime avant tout : « *of the 6 priorities and 3 signature projects, none depend on DND [...], no priorities are set to provide security [but] on the ground, 90% of the work is about providing security. [This] was not the way it was viewed in Ottawa.*²²³ »

Malgré un chevauchement des fonctions militaires et diplomatiques (et d'autres fonctions gouvernementales et non gouvernementales), il y aura toujours une partie importante de l'action qui demeurera propre à chaque acteur. Par exemple, l'offre de services internationaux aux Canadiens et Canadiennes tels que les passeports, les affaires consulaires, les services facilitant le commerce international et la gestion de la plateforme internationale sont des activités qui sont propres au MAECI²²⁴. Le « réseau international de missions dans 106 pays [...] constitue la plateforme internationale du gouvernement du Canada²²⁵ ». C'est également cette architecture qui soutient l'action internationale de tous les autres ministères. Par contre, les conseils stratégiques qu'offre le MAECI au gouvernement ainsi que certains

²²² La COCIM emploie des militaires d'expérience dans un rôle de gestionnaire de projets de reconstruction, principalement de petits projets rapidement mis en œuvre (*Quick Impact Project – QIP*) afin d'acheter la loyauté des populations des zones d'opération militaire. Voir le Major Graham M. Longhurst, « L'évolution de la coopération civilo-militaire au Canada » *Revue militaire canadienne*, volume 7, numéro 4, 2006-2007, p. 55-64.

²²³ Entrevue avec un bureaucrate.

²²⁴ CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Rapport ministériel sur le rendement 2010-2011*, Ottawa, 2011, p. 11-13.

²²⁵ *Ibid.* p. 3.

programmes visant la défense des intérêts canadiens chevauchent des responsabilités similaires dans deux autres ministères²²⁶. L'ACDI et le MDN ont tous deux des sous-organisations responsables des politiques. La majorité des activités du MDN consiste à maintenir les Forces canadiennes disponibles pour toute éventualité, l'acquisition de matériel, le recrutement de personnel, la recherche scientifique ou les diverses formes de soutien nécessaires à son organisation. La majorité des activités du MDN relèvent donc de la politique de défense du Canada et n'ont strictement aucun chevauchement avec la politique étrangère. Le chevauchement et l'interaction se retrouvent principalement quand « les opérations de la Défense font régner la paix, la stabilité et la sécurité partout où elles sont menées²²⁷ ». C'est dans cet espace commun qu'est réclamée une meilleure coordination. C'est aussi dans cet espace que peut s'exprimer une influence et où peut s'imposer une lecture particulière des défis, des buts et des solutions de politique étrangère. Rappelons que cette influence découle de plusieurs facteurs : autorité sur le sujet, responsabilité assignée par la décision politique, contrôle de l'information sur la faisabilité et les conséquences d'une action et finalement le contrôle des ressources. Il ne doit pas être confondu avec l'autorité dans la prise de décision qui relève en définitive du Premier ministre.

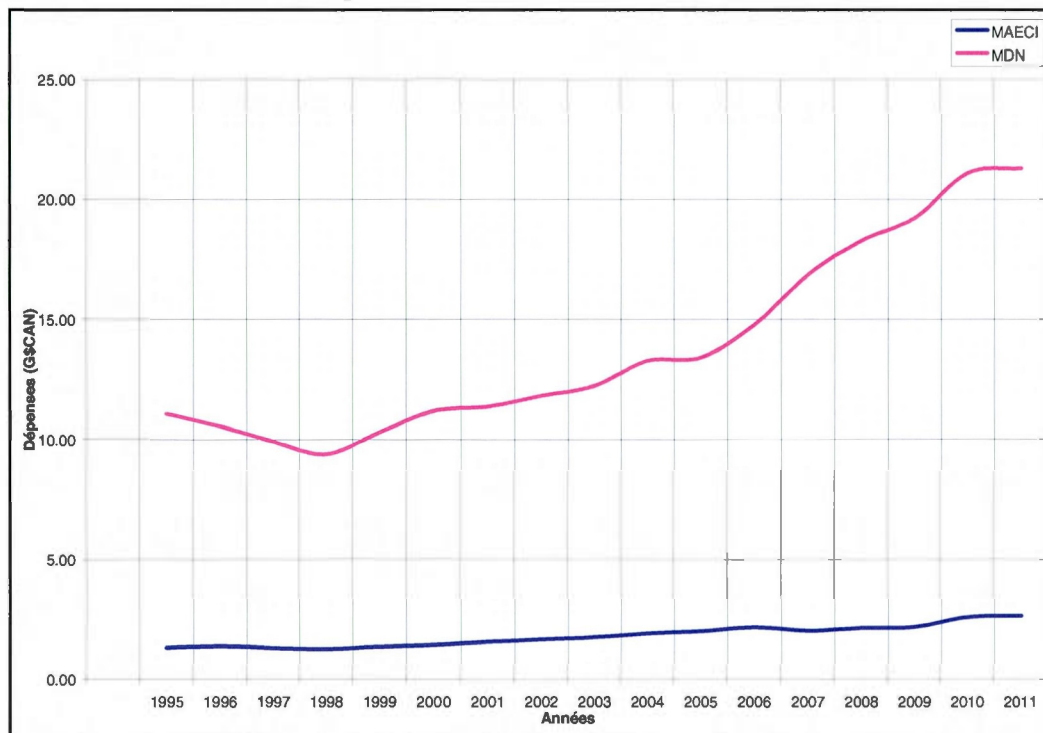
La nature même de l'influence rend sa preuve objective impossible. Elle doit donc être perçue à l'aide d'indices et interprétée dans le discours. L'évolution des ressources budgétaires est alors un bon indice afin de comparer l'importance relative accordée à chaque organisation par le gouvernement. Une simple comparaison des montants alloués à chaque ministère dans le budget fédéral n'est par contre pas appropriée. Le MAECI n'entretient pas de flottes de navires, d'aéronefs et de véhicules blindés à la fine pointe de la technologie. Le MDN emploie environ 100 000 employés alors que le MAECI en emploie un peu plus de 5000. Néanmoins, l'évolution des dépenses est révélatrice. En dépit des coupes budgétaires de novembre 2006, de la fin du financement de la diplomatie publique et du programme de stages internationaux pour les jeunes, de nombreuses mises en garde sur les conséquences prévues et des rumeurs de fermeture d'ambassades en Afrique, le budget total des Affaires

²²⁶ *Ibid.* p. 16-23. Le budget du MAECI alloué aux conseils stratégiques représente 8 % de ses dépenses et celui pour la défense des intérêts canadiens 44 %.

²²⁷ CANADA, Ministère de la Défense nationale, *Rapport ministériel sur le rendement 2010-2011*, Ottawa, p. 8. Ces opérations internationales représentent environ 20 % du budget des dépenses du MDN.

étrangères est demeuré relativement stable²²⁸. Certains critiques citent l'échec de la campagne canadienne pour obtenir un siège au Conseil de sécurité de l'ONU comme découlant

Tableau 2.1 Évolution des dépenses en milliards de dollars (1995 à 2011)



Source : CANADA, Ministère des Finances, *Budget des dépenses partie I et II*, 1996 à 2011, Ottawa.

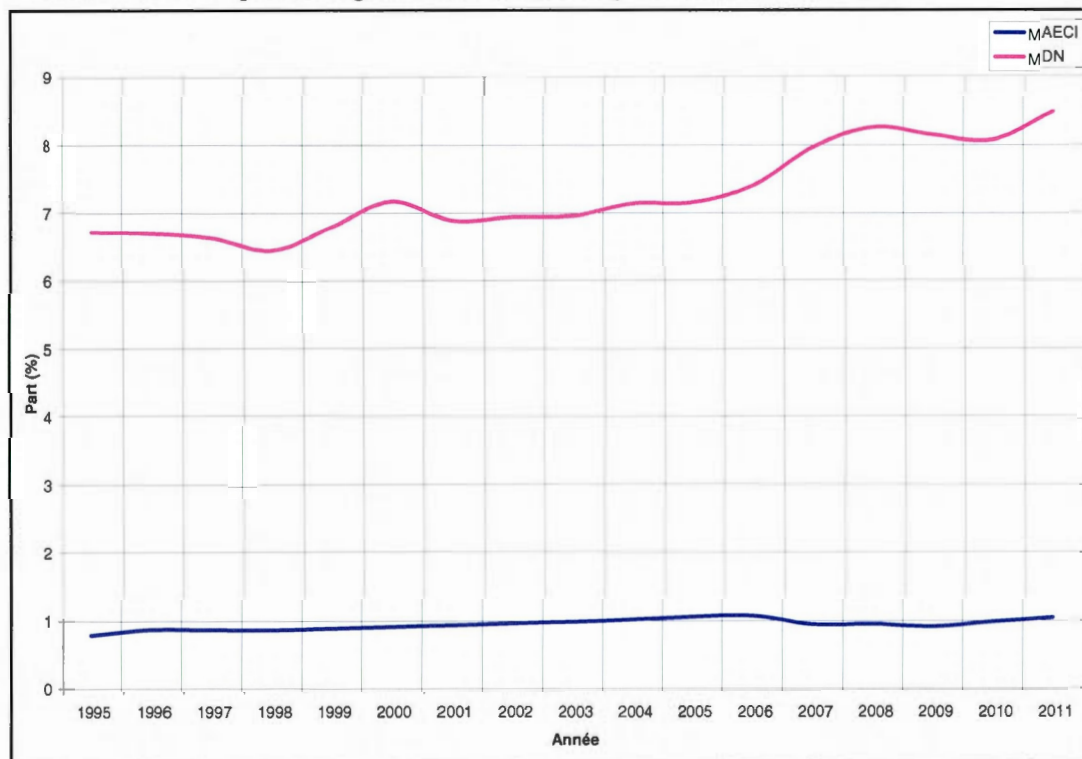
directement de la perte d'influence des Affaires étrangères au profit du BCP et du CPM²²⁹. Ces organismes centraux lui voueraient une hostilité qui s'illustre par des coupes répétées. En réalité entre 1995 et 2011, les budgets de dépenses des deux organisations ont tous les deux doublé. Le tableau 2.1 illustre bien l'évolution des dépenses, mais ne prend pas en considération l'inflation, l'augmentation du PIB, etc. Une mesure plus adéquate replace la

²²⁸ Voir CBC News, *In Depth, the 39th Parliament: How Tory government found \$1 billion in savings* (26 septembre 2006), en ligne, <http://www.cbc.ca/news/background/parliament39/budgetcuts.html> ; Lee Berthiaume, Embassy, *Canadian Missions Suffer More Cross-the-Board Cuts* (19 août 2009), en ligne, http://embassymag.ca/page/printpage/canadian_mission-8-19-2009 ; Jeff Davis, Embassy, *Cross-Canada tour axed from diplomatic training due to budget* (14 octobre 2009), en ligne, http://embassymag.ca/page/view/cross_canada_tour_axed-10-14-2009 et Paul Heinbecker, Embassy, *The case for travel and hospitality funds* (8 septembre 2010), en ligne, <http://embassymag.ca/page/printpage/heinbecker-09-08-2010> ainsi que Laura Payton, Embassy, *Foreign Affairs shelves plans for more overseas postings* (7 octobre 2009), en ligne, http://www.embassymag.ca/page/view/overseas_postings-10-7-2009 et Geoffrey York, Globe and Mail, *Ottawa mulls closing some embassies in Africa* (9 novembre 2010), en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-mulls-closing-some-embassies-in-africa/article1792611/>, pages consultées le 27 décembre 2012.

²²⁹ Voir, par exemple, Allan Gotlieb et Colin Robertson, The Globe and Mail, *Canada must rebuild its diplomatic resources* (13 octobre 2010), en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/opinion/canada-must-rebuild-its-diplomatic-resources/article1754110/>, page consultée le 13 décembre 2011.

part des dépenses des deux ministères dans le budget total des dépenses du gouvernement canadien. Ainsi, la mesure permet de jauger l'importance accordée à chaque organisation et illustre les priorités canadiennes. En d'autres termes, elle représente le pourcentage de la tarte

Tableau 2.2 Part en pourcentage accordée sur le budget total (1995 à 2011)



Source : CANADA, Ministère des Finances, *Budget des dépenses partie I et II*, 1996 à 2011, Ottawa.

qui est confié à chacun. À cet égard, nous constatons une évolution contraire. Alors que l'importance du MAECI varie légèrement, celle du MDN croît pour atteindre 8.5 % du total des dépenses gouvernementales en 2011. En plus, la mission en Afghanistan réclame année après année un financement supplémentaire qui s'ajoute aux budgets annuels du MDN²³⁰.

Toutefois, cette analyse sommaire des budgets totaux des deux ministères ne raconte pas toute l'histoire. Si le rôle de la diplomatie se transforme afin de soutenir des objectifs sécuritaires par la stabilisation d'États fragiles, les budgets suivent ces transformations. Plusieurs fonds coupés sont redirigés vers le Groupe de travail sur la stabilisation et la

²³⁰ Ce financement d'appoint n'est donc pas représenté dans les tableaux 5 et 6.

reconstruction (GTSR) qui coordonne, depuis 2005, les politiques de sécurité et reconstruction. Le GTRS gère aussi le Fonds pour la paix et la sécurité mondiale (FPSM) « mis en œuvres dans des États fragiles tels que l'Afghanistan, Haïti et le Soudan²³¹ ». Les fonds sont également redirigés vers le Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA) ou vers le Programme visant à renforcer les capacités de lutte contre la criminalité (PRCLC), en place depuis 2009. Ces nouvelles dépenses s'insèrent dans la logique sécuritaire résultant d'un discours centré sur les États faillis. Durant la même période, le Canada procède à l'achat d'équipements pour le MDN : le RG-31 Nyala, le Léopard 2A6M, l'obusier M777, l'avion de transport stratégique CC-177 Globmaster III, l'avion de transport tactique C-130J Super Hercules, l'hélicoptère maritime CH-148 Cyclone, les hélicoptères de transport lourd CH-47 Chinook, le Programme de Prolongation de vie des frégates (PDVDF) ainsi que la construction de nouvelles infrastructures et la création du Régiment d'opérations spéciales du Canada (ROSC) – qui rappelle les commandos aéroportés de l'ONUSOM²³². Ces achats expliquent pour beaucoup la croissance des dépenses en dépit de réduction à l'embauche et l'entraînement du personnel depuis 2009, l'abandon d'un projet d'unités militaires de gestion de crise urbaine et une réallocation de ces économies vers la mission en Afghanistan²³³.

Le tournant du 21^e siècle voit donc deux transformations. Tout d'abord, les Forces canadiennes tournent lentement et durablement la page sur leur « décennie de noirceur » et redorent leur image auprès d'une partie de la population²³⁴. La diplomatie canadienne se modifie également pour soutenir la stabilisation des États fragiles avec comme objectif principal de sécuriser le Canada et protéger le système international du terrorisme. L'importance du MAECI n'est donc pas nécessairement réduite, mais transformée. Les

²³¹ CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *La création en septembre 2005 du Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction*, en ligne, <http://www.international.gc.ca/start-gtsr/index.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 13 décembre 2011.

²³² CANADA, Ministère de la défense nationale, *Le Canada d'abord*, *op cit.*

²³³ David Pugliese, Ottawa Citizen : Defense Watch, *Army Reserve Training Takes Brunt of DND Fiscal "Adjustments"* (6 janvier 2010), en ligne, <http://blogs.ottawacitizen.com/2010/01/06/army-reserve-training-takes-brunt-of-dnd-fiscal-%E2%80%9Cadjustments%E2%80%9D/> et David Pugliese, Ottawa Citizen : Defense Watch, *Military Budget Cuts? What Cuts?, Asks Tory Senator* (12 décembre 2009), en ligne, <http://blogs.ottawacitizen.com/2009/12/12/military-budget-cuts-what-cuts-asks-tory-senator/>, pages consultées le 13 décembre 2011 ainsi que Philippe Lagassé et Joel J. Sokolsky, *op cit.* p. 27.

²³⁴ David J. Bercuson, « Renaître de ses cendres : La reprofessionnalisation des Forces armées canadiennes après l'affaire somalienne », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 3, 2009, p. 31-39. Voir également Général Rick Hillier, « Recruiting the Nation » et « Highway of Heroes » *op cit.*, p. 363-386 et 429-455.

Affaires étrangères adoptent, par ses institutions comme le GTSR ou par son action en Afghanistan, ce nouveau rôle de soutien. En effet, les diplomates canadiens y ont essentiellement quatre tâches, toutes associées à ce rôle de soutien :

Ouvrer avec les militaires et les travailleurs de l'aide canadiens à l'établissement d'un climat de sécurité [...], participer aux initiatives [de diplomatie et de défense des militaires] visant à améliorer la structure de gouvernance [...], veiller à la coordination des efforts de développement du Canada [et] mobiliser la communauté internationale en faveur de la reconstruction de l'Afghanistan.²³⁵

Par exemple, dans le cadre de l'Opération Attention, la participation des Forces canadiennes à la Mission de formation de l'OTAN en Afghanistan (MFO-A) entre 2011 et 2014, les diplomates du MAECI travaillent avec des représentants de plusieurs nations de l'OTAN pour établir un régime de transfert des détenus²³⁶. Finalement, ceux-ci seront remis aux Américains²³⁷.

2.5 La coordination pangouvernementale

S'intéresser au rôle de la bureaucratie dans la politique étrangère exige aussi de nous intéresser à la coordination de l'effort gouvernemental dans l'atteinte d'objectifs de politique étrangère. En effet, ces tentatives d'harmonisation réduisent les contradictions, mais encouragent l'adoption d'une culture organisationnelle uniforme, celle de l'acteur bureaucratique dominant. Au Canada, ces acteurs seront tous d'accord sur l'importance de la coordination, mais chacun s'attendra à ce que les autres se coordonnent avec lui²³⁸. Les titres accrocheurs tels que les 3D, l'approche intégrée ou pangouvernementale sont de nouvelles nomenclatures pour un problème politique qui n'a rien de nouveau : la coordination à Ottawa des divers acteurs de la PEC²³⁹. La coordination constitue, avec l'orientation politique, l'allocation de ressources, les opérations et le personnel, la gestion courante de la PEC. Elle

²³⁵ Gerald Schmitz et Karin Phillips, *Afghanistan : La présence diplomatique du Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2008, p. 2-3.

²³⁶ Entrevue avec un bureaucrate.

²³⁷ Lee Berthiaume, National Post, *Canada signs new Afghan detainee agreement (9 décembre 2011)*, en ligne, <http://news.nationalpost.com/2011/12/09/canada-signs-new-afghan-detainee-agreement/>, page consultée le 13 décembre 2011.

²³⁸ Queen's Center for International Relations, Directorate of Land Concepts and Designs, Chief of Force Development et Security Research Institute, *op cit*.

²³⁹ L'approche intégrée est notre traduction de *comprehensive approach*.

implique « une harmonisation des politiques dans une totalité globale possédant sa propre logique interne.²⁴⁰ » Dès la fin des années 1960, le coût engendré par le déploiement de diplomates à l'étranger et leur pertinence à l'ère des communications instantanées sont remis en question. Le Premier ministre Trudeau déclare : « *I think the whole concept of diplomacy today...is a little bit outmoded.*²⁴¹ » L'une des solutions proposées est l'« intégration complète » de toutes les opérations canadiennes à l'étranger en renforçant le rôle du Premier ministre par le CPM (avec Ivan Head comme conseiller aux Relations internationales) et le BCP à son service²⁴². En réponse au caractère limité des réformes du Comité interministériel des relations extérieures (CIRE) et aux lacunes du CPM, le rôle de coordination de l'immigration, de l'aide, du commerce et des relations diplomatiques est confié aux Affaires étrangères qui, soutenues par le BCP, s'illustrent notamment dans les relations canado-américaines²⁴³. Au cours des années 1990, la coordination de la PEC demeure un enjeu secondaire²⁴⁴. La gestion horizontale est uniquement vue comme une solution pour éviter la duplication et réduire les coûts. D'ailleurs, les enjeux de coordination des politiques concernent plutôt l'ACDI et le MAECI²⁴⁵. Après les attentats du 11 septembre 2001, deux réflexions parallèles arrivent à la conclusion que le gouvernement doit s'assurer que ses politiques et ses activités sont coordonnées dans l'atteinte d'objectifs communs de politique étrangère. Nous retracerons donc la double construction du discours sur la coordination pangouvernementale pour éclairer une tentative d'harmoniser les différentes cultures organisationnelles des acteurs gouvernementaux.

En premier lieu, la responsabilité bureaucratique des attentats aux États-Unis est en grande partie jetée sur l'approche en silo des nombreuses agences du renseignement

²⁴⁰ Michael Henderson, « La Gestion des Politiques Internationales du Gouvernement Fédéral », *Le Canada et le Québec sur la Scène Internationale*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, p.83

²⁴¹ Pierre Elliott Trudeau cité par Bruce Thordarson, *Trudeau and Foreign Policy: A study in decision-making*, Toronto, Oxford University Press, 1972, p. 91.

²⁴² Peter C. Dobell, « The Management of a Foreign Policy for Canadians », *International Journal*, volume 26, numéro 1, 1970, p. 202-220.

²⁴³ John Kirton, « The Foreign Policy Decision Process », *Canada Among Nations: The Conservative Agenda*, Toronto, James Lorimer & Company Limited, 1986, p. 25-45 et « Les contraintes du milieu et la gestion de la politique étrangère canadienne de 1976 à 1978 », *Études internationales*, volume 10, numéro 2, 1979, p. 321-349.

²⁴⁴ CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada dans le monde : Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada 1995*, Ottawa, 1995, p. 43-49.

²⁴⁵ David Malone, *op cit.* p. 572.

américain²⁴⁶. Pour éviter cette lacune, le Canada cherche donc, trois ans plus tard, à intégrer sa politique de sécurité nationale, c'est-à-dire la protection des citoyens canadiens²⁴⁷. Un système de sécurité intégré comprenant le renseignement, les opérations d'urgences et de santé publique, les transports et la gestion des frontières est coordonné par le nouveau ministère de la Sécurité publique²⁴⁸. Au plan international, le dernier énoncé de politique date de 1994 et n'est plus adapté à la réalité canadienne du 21^e siècle. Le nouvel énoncé de politique internationale adopte donc cette même approche intégrée : la défense, la diplomatie et le développement ainsi que le commerce (3D+C)²⁴⁹. Cette approche place la sécurité comme priorité de la PEC par l'intervention des Forces canadiennes pour « désamorcer les conflits surgissant au sein d'États ou entre des États²⁵⁰ ». Le développement vise à renforcer les structures de gouvernance des « États déliquescents²⁵¹ » et finalement la diplomatie cherchera à rallier de nouveaux États à cette conception de la sécurité. C'est également ce discours de coordination qui apparaît dans l'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005 (EPIC). Toutefois, ce discours est rejeté par l'ACDI : « ce document n'a jamais officiellement été adopté par l'Agence canadienne de développement international (ACDI)²⁵² ». À Kandahar, l'ÉPR, lieu qui rassemble ces trois acteurs bureaucratiques, représente la manifestation physique de ce principe d'intégration. L'ÉPR est jugée comme un succès d'intégration au niveau tactique, malgré quelques problèmes. Entre autres, l'intégration des acteurs du développement et les militaires ne respectent plus l'espace humanitaire exigé par plusieurs ONG. Aussi, l'intégration au niveau opérationnel ainsi qu'à Ottawa demeure incomplète²⁵³.

Au MDN, un second concept intégrateur fait brièvement surface; celui de la guerre à trois volets (*3 block war*). Il s'agit plus d'une métaphore pour représenter le type de conflits

²⁴⁶ Thomas H. Kean et Lee H. Hamilton, *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Washington, 2004, p. 73-93567 p.

²⁴⁷ Major Tim Lannan, « La coordination entre les organismes de la sécurité nationale pour mieux combattre le terrorisme », *Revue militaire canadienne*, volume 5, numéro 3, 2004, p. 49-56.

²⁴⁸ CANADA, Bureau du Conseil privé, *op cit*.

²⁴⁹ CANADA, Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale : Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, *op cit*.

²⁵⁰ *Ibid.* p. 53.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² CANADA, Agence canadienne de développement international, *Énoncé de politique internationale du Canada (2005)*, en ligne, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/JUD-2107401-GV3>, page consultée le 27 décembre 2011.

²⁵³ Julian Wright, *Canada in Afghanistan : Assessing the 3-D Approach*, Waterloo, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 2005, 16 p.

dans lesquels les forces militaires occidentales auraient à combattre qu'une articulation théorique. Selon cette image, les soldats seraient appelés à combattre activement dans un quartier d'une ville imaginée, maintenir la paix dans un autre quartier pacifié et finalement acheminer de l'aide humanitaire dans un troisième. Ce concept américain datant de 1997 est repris dans la politique des Forces canadiennes sous le général Hillier²⁵⁴. Rapidement, la dure réalité des combats en région rurale à Kandahar fait disparaître les deux volets pour ne laisser que la guerre COIN. Malgré cette évolution rapide, « l'articulation entre le concept de guerre à trois volets et la doctrine officielle [les 3D ou] l'approche pangouvernementale, n'a jamais été réalisée.²⁵⁵ » Il s'agit donc d'une première tentative, infructueuse, d'harmoniser les pratiques bureaucratiques autour d'un concept flou.

En second lieu, une réflexion similaire a lieu au sein d'organisations internationales. Celles-ci établissent un lien entre sécurité et développement et cherchent à y répondre avec des approches coordonnant les actions des pays donateurs (entre leurs organisations sub-étatiques, entre ces pays donateurs et avec le pays aidé)²⁵⁶. En 2000, une évaluation participative de la pauvreté par la Banque mondiale offre la chance à plus de 60 000 personnes dans 60 pays de discuter de leur réalité et d'établir les priorités de leur développement²⁵⁷. La perspective des personnes interrogées ébranle certaines conceptions des acteurs de développement. Deux priorités surprennent : une aspiration au contrôle d'institutions fortes (gouvernementales et ONG) et à la sécurité physique. Ces voix élargissent la conception plus traditionnelle du développement centré sur l'accès à l'eau et la nourriture, la santé ou l'éducation. Un lien est alors proposé entre développement et sécurité. L'absence de sécurité empêcherait le développement et le manque de développement causerait les conflits qui causent l'insécurité. Même en ne se restreignant qu'aux problématiques de développement, la coordination des pays donateurs est considérée comme

²⁵⁴ Walter Dorn et Michael Varey, *op cit.* p. 38-39.

²⁵⁵ *Ibid.* p. 41.

²⁵⁶ Ann M. Fitz-Gerald, *Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government*, Institute for Research on Public Policy (IRPP) - Policy Matters, volume 5, numéro 5, 2004, 24 p. C'est cette logique qui est détaillée dans AFGHANISTAN, *Afghanistan National Development Strategy: A Strategy for Security, Development, Economic Growth and Poverty Reduction (2008-2013)*, Kaboul, Afghanistan National Development Strategy Secretariat, 2008, 100 p.

²⁵⁷ Deepa Narayan *et al.* *La parole est aux pauvres : Écoutons-les*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington, 2000, 32 p.

une solution pour rendre l'aide plus efficace (et éviter la compétition)²⁵⁸. Également, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) vise à coordonner l'action humanitaire internationale pour la rendre cohérente et intégrée. À cette fin, une réforme est introduite en 2005 : l'approche de responsabilité sectorielle (*Clusters*). Certaines ONG soulignent par contre que cette intégration rend l'intervention humanitaire « structurellement assujettie aux perspectives économiques, militaires, diplomatiques et sécuritaires.²⁵⁹ »

Finalement, c'est cette même approche intégrée qui est mise en œuvre sur le terrain en Afghanistan. Nous reviendrons sur la mise en œuvre de la politique étrangère canadienne en Afghanistan au prochain chapitre. Toutefois, les leçons apprises lors de cette mission ont aussi provoqué des changements dans la coordination de la politique étrangère canadienne en général. Arrivés à Kandahar, si l'ÉPR canadienne est censée représenter les 3D, alors la définition n'est pas suffisante; des policiers de la GRC, des agents des services correctionnels, et même des agents du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) y participent²⁶⁰. Dans un autre contexte que l'Afghanistan, un représentant d'Agriculture Canada pourrait par exemple être présent. C'est donc l'ensemble du gouvernement canadien qui est et doit être mobilisé selon une approche pangouvernementale. En effet, plusieurs mesures sont prises pour réduire les différends inter-organisationnels et éviter que l'action d'une partie du gouvernement nuise à l'autre. Tout d'abord, dès 2007, la coordination politique est confiée au Groupe de travail sur l'Afghanistan des Affaires étrangères (FTAG). Le FTAG fait rapidement face au refus d'obtempérer de ses homologues du MDN et de l'ACDI : « les Forces canadiennes, lesquelles étaient majoritaires sur le terrain, tenaient à préserver leur domaine de compétence professionnelle [et] n'acceptaient pas humblement le mandat de coordination du MAECI.²⁶¹ » Ce mandat est donc transféré au BCP en parallèle du dépôt du rapport Manley²⁶². De plus, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan (CCA) gère la

²⁵⁸ Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris, 2005, 14 p.

²⁵⁹ Eric Stobbaerts, Sarah Martin et Katharine Derderian, « Intégration et réformes humanitaires de l'ONU », *Revue Migrations Forcées*, numéro 29, Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford, 2008, p. 18

²⁶⁰ Déployés depuis 2002. Voir Colin Freeze, *Globe and Mail*, *CSIS spies must follow same rules abroad, watchdog says (15 septembre 2011)*, en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/national/watchdog-clears-csis-of-complicity-in-afghan-detainee-abuse/article2167558/>, page consultée le 11 janvier 2012.

²⁶¹ David Buchan, *op cit.* p. 77

²⁶² L'impact de ce rapport sur la stratégie canadienne à Kandahar sera détaillé au prochain chapitre. Voir, CANADA, John Manley *et al.* *op cit.*

direction politique et les décisions majeures alors que le Comité parlementaire sur l'Afghanistan (CPA) évalue les progrès, notamment par les rapports trimestriels que lui soumet le gouvernement²⁶³. Finalement, ces améliorations institutionnelles font face à un dernier défi. Même si les opérations du gouvernement canadien sont mieux intégrées entre ses différents ministères, l'intégration demeure incomplète avec les autres pays alliés au sein de l'OTAN pour le volet militaire ou avec les organisations internationales non gouvernementales ou issues de la famille de l'ONU pour le développement²⁶⁴. Les Forces canadiennes ont donc l'ambition d'un concept plus large de coordination : l'approche intégrée. Elle comprendrait une capacité d'opérations interarmes (entre la marine et l'armée de terre par exemple), inter-organisationnelles avec d'autres ministères, multinationales avec d'autres pays et publiques « la population du pays hôte, les médias, les [ONG], les organisations de bénévoles, les organisations internationales, les intérêts commerciaux qui participent aux programmes de reconstruction ou de développement ainsi que les agences privées de sécurité recrutées pour appuyer le gouvernement [canadien].²⁶⁵ »

Si le rapport de force entre le MDN et le MAECI paraît bouleversé par le discours sur les États faillis, la coordination pangouvernementale vient aplanir les différences culturelles et figer la compétition bureaucratique, les acteurs étant forcés de collaborer. Pourtant, une vaste littérature issue de la psychologie sociale, en particulier de la théorie sur l'identité sociale, contredit cette conception négative de la compétition et des contradictions.²⁶⁶ Selon celle-ci, les conflits entre deux organisations comme le MAECI et le MDN ne peuvent être éliminés même en l'absence de compétition pour l'accès aux ressources. Les transformations institutionnelles comme le passage au BCP n'y changeront rien. Mieux, la présence de voix dissidentes, même minoritaires, encourage un meilleur processus cognitif au sein de tous les groupes²⁶⁷. Par contre, en augmentant la coordination pangouvernementale, l'action devient

²⁶³ Alec Castonguay, *Le Devoir*, *Ottawa met la hache dans le comité spécial sur l'Afghanistan : Le gouvernement dit adapter sa gestion à la nouvelle mission du Canada (6 janvier 2011)*, en ligne, <http://w.ledevoir.ca/politique/canada/314139/ottawa-met-la-hache-dans-le-comite-special-sur-l-afghanistan>, page consultée le 27 décembre 2011.

²⁶⁴ Entrevue avec un bureaucrate.

²⁶⁵ Lieutenant-général Andrew Leslie, Peter Gizewski et Lieutenant-colonel Michael Rostek, « Une nouvelle approche globale des opérations des Forces canadiennes », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 1, 2008, p. 14.

²⁶⁶ Juliet Kaarbo et Deborah Gruenfeld, *op cit.* p. 227-229.

²⁶⁷ Le concept de *parrhèsia* de Michel Foucault, voir Iver B. Neumann, « The Responsible Intellectual: Adviser and Critic », *International Studies Review*, volume 10, numéro 1, 2008, p. 174-177.

plus efficace et efficiente²⁶⁸. Cette quête de l'efficacité risque toutefois d'écraser, à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, la critique diplomatique. Cet aspect essentiel de la culture organisationnelle de la diplomatie canadienne ouvre la possibilité d'une remise en question, à l'interne des moyens ou des buts de la PEC en fonction des changements fréquents au système international.

La théorie qui présente la politique bureaucratique comme un marchandage où certains acteurs seront favorisés doit être nuancée à la lumière de l'importance accordée au principe d'intégration et de collaboration propre au gouvernement canadien. En comparaison, les multiples organisations du gouvernement américain forment « des tribus trop nombreuses (CIA, FBI, NSA, Département d'État, etc.) pour réaliser un tel succès organisationnel. Le fait que le Canada soit un pays plus petit facilite cette coordination.²⁶⁹ » En définitive, les organisations du gouvernement obéissent toutes aux grandes décisions du Premier ministre : « *on the grand strategic level, without any question, it's the PMO that decides what Canada's going to do. We can all come up with detailed matrices, slice and dice Canada's interests, at the end of the day; Canada's interests are synonymous with the PM's interest.*²⁷⁰ » Malgré cette réalité, au-delà de la simple coordination, il existe un rôle d'influence quand vient la tâche de mettre en œuvre celles-ci²⁷¹. Dans le cas qui sera maintenant étudié, celui de l'Afghanistan, ce rôle revient aux militaires. Cette influence sur la mise en œuvre relègue les autres acteurs bureaucratiques, dont les diplomates, à des rôles de soutien.

* * *

Ayant résumé la politique étrangère canadienne pendant les années 1990, nous l'avons comparé avec la période qui suit les attentats du 11 septembre 2001. Cette période est caractérisée par un discours sur les États faillis qui transforme les rapports bureaucratiques et relègue la diplomatie à soutenir des objectifs sécuritaire (plutôt que l'inverse) dans l'espace

²⁶⁸ Paul 'T Hart et Uriel Rosenthal, *op cit.* p. 238

²⁶⁹ Entrevue avec un bureaucrate.

²⁷⁰ Entrevue avec un bureaucrate

²⁷¹ Pour des exemples de tentative d'imposer la culture organisationnelle militaire comme une culture pangouvernementale, voir Colonel M.P. Jorgensen, *op cit.*, Major Jean-Pascal Levasseur, *op cit.* ou Capitaine Francis Conliffe, *op cit.*

commun qu'elle partage avec les autres acteurs bureaucratiques. Parmi ceux-ci, la Défense nationale obtient une influence accrue dans cet espace. Comment ces changements influencent-ils l'approche du Canada à Kandahar et quelle forme prend sa politique envers l'Afghanistan? La mise en œuvre de sa politique étrangère en Afghanistan soutiendra l'hypothèse d'une prépondérance des considérations sécuritaires et l'importance accordée aux militaires.

CHAPITRE III

L'ENGAGEMENT CANADIEN EN AFGHANISTAN ET LA GUERRE À KANDAHAR

Parmi les enjeux de politique étrangère des années 1990, l'engagement du Canada dans les Balkans est un cas où les objectifs diplomatiques et sécuritaires se chevauchent. En effet, la responsabilité de cette mission est accordée à plusieurs acteurs bureaucratiques créant ainsi un espace commun devant être coordonné. De même manière, l'engagement du Canada en Afghanistan de 2001 jusqu'à 2014 représente ce même espace commun pendant la période suivante. En particulier, la guerre qu'a livrée le Canada à Kandahar est révélatrice puisqu'elle voit le déploiement d'une centaine de civils issus de plusieurs ministères, dont le MAECI. Les deux cas impliquent un usage proactif de la force. Comme la forme de la guerre, sa nécessité et la stratégie requise pour la gagner sont peu remises en question, la comparaison est intéressante. Il est possible d'imaginer quel aurait pu être le rôle d'une diplomatie influente établissant des objectifs politiques pouvant nécessiter, dans certains cas, l'usage de la force. Au contraire, nous verrons que, devant une situation politique, ethno-culturelle, économique et sécuritaire complexe, la réponse est venue du leadership militaire. Ce dernier propose la mise en œuvre pangouvernementale de la guerre contre-insurrectionnelle. Cette réponse offre une place de soutien aux civils essentiels à l'atteinte des objectifs sécuritaires. Puis, nous tenterons d'évaluer quelle réponse une diplomatie influente aurait pu proposer. Depuis 2001, l'engagement du Canada en Afghanistan en général, et la guerre à Kandahar en particulier, soutiennent l'hypothèse d'une marginalisation de la culture diplomatique par une influence militaire croissante. Le discours qui place l'Afghanistan comme un État failli appelle nécessairement un appui militaire, un mentorat de ses forces de sécurité et des projets de développement qui renforcent l'appareil étatique. Cette conception du problème, ainsi que sa réponse militaire, sont efficaces pour gagner la guerre, mais deviennent inadaptées aux négociations visant à mettre fin au conflit. Il s'agissait pourtant d'un objectif des déploiements militaires des années 1990 organisés selon les concepts de sécurité humaine et au début du 21^e siècle, celui de Responsabilité de protéger. Nous brosserons donc un portrait des problèmes auxquels a fait face le Canada, la solution

proposée par les militaires et une solution diplomatique envisageable afin de comparer le rôle de ces acteurs avec ceux qu'ils avaient pendant les années 1990.

3.1 Les acteurs du conflit à Kandahar

Les débats politiques au Canada concernant sa présence en Afghanistan tournent principalement autour de deux enjeux : les coûts encourus et le bon ratio entre militaires et personnel civil. Les points de vue vont de la glorification de l'effort militaire à l'exigence de retirer immédiatement les soldats pour se concentrer sur l'aide humanitaire et le développement économique. Sur le terrain, ce même équilibre précaire entre aide civile et opérations militaires se profile tout au long de la présence canadienne à Kandahar. Chaque rotation de personnel s'accompagne d'une nouvelle stratégie pour obtenir un succès en matière de sécurité et de développement. Tous reconnaissent qu'il « n'y a pas de solution militaire au conflit²⁷² » en Afghanistan. De multiples organisations internationales et forces de l'OTAN tentent de solidifier l'édification de cet État selon un modèle républicain et islamique puisqu'ils considèrent que la solution n'appartient qu'au gouvernement afghan. Les partisans des militaires notent qu'aucun développement ne peut avoir lieu avant la fin des hostilités. À l'inverse, leurs opposants soulignent que ces opérations alimentent le conflit. Toutefois, jamais le lien causal entre « *these threats [that] are failed or failing states [and] have the potential of becoming breeding grounds for terrorists and/or criminals that can cause violence around the world.*²⁷³ » Les Pachtounes conservateurs des régions rurales des deux côtés de la ligne Durand se battent contre les armées du gouvernement afghan (ANA), de l'OTAN et parfois du Pakistan²⁷⁴. En théorie, s'ils avaient accès aux opportunités économiques offertes par l'aide, ils devraient déposer les armes²⁷⁵. Malheureusement, la réalité est beaucoup plus complexe.

²⁷² Une phrase répétée à outrance, voir à titre d'exemple David Bercuson, *The Globe and Mail*, *To win, we must separate the Afghan people from the enemy* (4 juin 2009), en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/to-win-we-must-separate-the-afghan-people-from-the-enemy/article1169472/>, page consultée le 1^{er} janvier 2012.

²⁷³ Lieutenant-général Michel Gauthier, *CEFCOM Operational Campaign Plan For Afghanistan*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, décembre 2007, p. 1

²⁷⁴ Le Pakistan est officiellement allié des États-Unis et officieusement allié à plusieurs groupes qui combattent le pouvoir de Kaboul. Lorsque Washington menace de rompre ses relations (et son aide militaire), Islamabad lance quelques opérations militaires ou arrête quelques leaders opposés aux États-Unis.

²⁷⁵ Selon la théorie de la guerre contre-insurrectionnelle, *op cit.*

La décision de déployer une ÉPR canadienne à Kandahar – et de l’accompagner d’un groupement tactique, d’une équipe de mentorat (ELMO), le tout sous les ordres d’un Brigadier-général canadien et de son quartier général – est prise le 21 mars 2005²⁷⁶. Selon toute vraisemblance, cette décision est celle du Premier ministre Martin d’après les conseils du CEMD Rick Hillier²⁷⁷. Toutefois, les premières équipes chargées de la reconstruction de cette province complètement dévastée n’arrivent qu’en août suivant²⁷⁸. Cette décision semble être, en grande partie, motivée par les désirs de marquer une rupture, en PEC, avec la décennie Chrétien et d’améliorer la relation avec les États-Unis. Ces derniers sont alors perçus comme irrités par la gestion de la participation canadienne au bouclier antimissile et le refus de participer à l’invasion de l’Irak²⁷⁹. La relation avec le voisin est alors généralement qualifiée de déclinante. L’opération Athéna est la principale contribution du Canada à la FIAS²⁸⁰. À ce titre, sa première phase se déroule à Kaboul selon une logique de maintien de la paix et bien avant la prise en charge progressive des opérations militaires par l’OTAN décidée en décembre 2003. Avant, entre 2001 et 2003, la FIAS est essentiellement « un spectacle britannique²⁸¹ ». Le Canada s’y engage pour deux rotations à Kaboul quelques mois avant l’invasion américaine en Irak. En considérant les effectifs totaux canadiens, cette participation à la FIAS offre une excuse parfaite pour ne pas en envoyer en Irak²⁸². À Kandahar, le Brigadier-général dirigeant la Force opérationnelle interarmées est aussi le commandant de tous les soldats canadiens déployés en Afghanistan, ce qui inclut également les officiers supérieurs qui conseillent la planification des ministères afghans (opération Argus de 2005 à 2008) et ceux qui, en dehors de la structure de l’OTAN, participent à la formation de l’ANA à Kaboul (Opération Archer). L’opération Archer date en réalité du début de l’invasion puisqu’elle chapeaute aussi la participation du Canada à la coalition

²⁷⁶ Lieutenant-général Michel Gauthier, *CEFCOM Operational Campaign Plan*, *op cit.* p.16. La mission militaire en Afghanistan est réunie sous une seule organisation, la Force opérationnelle interarmées Afghanistan dirigée par le quartier-général commandé par un Brigadier-général.

²⁷⁷ Le débat perdure concernant l’influence du second sur le premier. Voir Paul Martin, *op cit.* et General Rick Hillier, *op cit.*

²⁷⁸ Si l’on prend le coup d’État de Mohammed Daoud Khan comme point de départ, l’Afghanistan est une zone de conflit depuis bientôt 40 ans. Dans ces conditions dévastées, le terme construction serait probablement plus juste que reconstruction.

²⁷⁹ À tort, selon Janice Gross Stein et Eugene Lang, *op cit.* p. 174-177.

²⁸⁰ Dans le cadre de l’opération Athéna en Afghanistan, le Canada fournit aussi à deux reprises (2006 et 2008), un officier général pour diriger le Quartier général de formation du Commandement régional Sud de la FIAS – le RC(S).

²⁸¹ Entrevue avec un bureaucrate.

²⁸² *Ibid.* Deux missions de reconnaissance simultanées devant évaluer la situation stratégique et tactique, réunissant des représentants de l’ACDI, des officiers militaires et des diplomates de l’ambassade à Karachi, ont été mises sur pied à la hâte, appuyant la thèse d’une commande purement politique dans les premiers mois de 2003.

américaine *Operation Enduring Freedom* (OEF). L'OEF a plutôt comme objectif le « contreterrorisme », soit la traque des responsables des attentats de New York²⁸³.

L'effort pangouvernemental canadien est en accord avec les objectifs de 2006 convenus à Londres lors de la signature du Pacte pour l'Afghanistan et mis en œuvre selon l'*Afghanistan National Development Strategy* (ANDS)²⁸⁴. Cet effort s'y déploie selon trois lignes d'opération : la gouvernance, le développement et la sécurité afin de « *help create a more stable, self-reliant and democratic Afghanistan, which is responsible for its national security and contributes to regional and global security.* »²⁸⁵ En théorie, le renforcement de la gouvernance, des droits de la personne et de l'État de droit relèveraient du MAECI alors que l'on attribuerait à l'ACDI le développement socioéconomique et la sécurité au MDN²⁸⁶. En réalité, cette approche en silo ne peut fonctionner. Puisque chaque acteur perçoit et représente la réalité de manière différente, le potentiel de contradiction est loin d'être négligeable. De plus, chaque acteur a des responsabilités et des intérêts dans ces trois champs²⁸⁷. Par exemple, le MAECI finance la formation des agents de police et de l'armée (outre l'ELMO), ce qui relève de la sécurité. Inversement, les militaires ont un rôle autoproclamé de facilitateur (*enabler*) dans tous ces domaines²⁸⁸. Dans un contexte de guerre, tant les projets de l'ACDI que ceux du MAECI ne peuvent avoir lieu sans la protection militaire.

Concrètement, ces objectifs décidés lors de grandes conférences internationales – bien que louables – font face à la dure réalité du terrain. Les acteurs canadiens soulignent

²⁸³ Le fonctionnement cellulaire des groupes se revendiquant d'une idéologie islamiste internationale nous force à nuancer la notion de responsabilité associée à une hiérarchie traditionnelle. Les responsables ont péri dans ces avions. Qui plus est, l'émirat du Mollah Omar est essentiellement accusé d'avoir offert l'hospitalité afghane à certains militants de la mouvance islamique internationale qui, eux, sont accusés d'avoir planifié, inspiré et commandité les attentats aux États-Unis.

²⁸⁴ The London Conference on Afghanistan, *The Afghanistan Compact*, Londres, 2006, p. 2 et AFGHANISTAN, *Afghanistan National Development Strategy : A Strategy for Security, Development, Economic Growth and Poverty Reduction (2008-2013)*, Kaboul, Afghanistan National Development Strategy Secretariat, 2008, p. i.

²⁸⁵ Lieutenant-général Michel Gauthier, *CEFCOM Operational Campaign Plan*, *op cit.* p. 3.

²⁸⁶ Entrevue avec un bureaucrate.

²⁸⁷ Entrevue avec un bureaucrate.

²⁸⁸ Lieutenant-général Michel Gauthier, *op cit.* p. 11; Général Walter J. Natynczyk, *CDS Directive: CF Operations in Afghanistan February 2009 – July 2011*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, novembre 2008, p. 12; Lieutenant-général Michel Gauthier, *Commander CEFCOM directive to Commander Joint Task Force – Afghanistan (JTF-A)*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, janvier 2009, p. 6-16 ainsi que Brigadier-général Jonathan H. Vance, *Operation Plan (Oplan) Kantolo*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, juin 2009, p. 8.

tous la déconnexion entre les objectifs souhaités et les progrès possibles sur le terrain²⁸⁹. En Afghanistan, le problème de l'aliénation politique d'une importante portion de l'ethnie pachtoune est souligné dès 2003²⁹⁰. Elle est majoritairement écartée des postes de pouvoir au profit d'anciens résistants à l'Émirat du mollah Omar²⁹¹. Ces anciens résistants se composent d'Hazaras, d'Ouzbeks, de Tadjiks et de quelques tribus pachtounes²⁹². À Kandahar, les tribus popalzai et barakzai sont privilégiées²⁹³. Ces deux tribus ont d'ailleurs une tradition sociale plutôt hiérarchisée. Elles diffèrent ainsi d'autres tribus pachtounes acéphales, égalitaires et fragmentaires généralement acquises à la lutte contre le régime de Kaboul, jugé faible et corrompu²⁹⁴. D'autres tribus ont des allégeances variables relativement à ce régime. Par exemple, les Achakzai qui contrôlent les principaux points de passages frontaliers du Pakistan ou les Alikozai qui habitent le fertile district d'Arghandab. Finalement, Kandahar est aussi habitée par plusieurs grands perdants de l'invasion qui, eux, sont acquis à la lutte contre l'OTAN. Ces perdants incluent notamment la branche *panjpai* de la confédération des Durrani, une grande partie de la confédération des Ghilzai et des tribus établies de l'autre côté de la frontière imaginaire tracée, en 1893, par Lord Durand²⁹⁵. Plusieurs étrangers transitent dans cette province et mobilisent les nombreux griefs de ces perdants en une lutte armée. Ces étrangers comprennent la Direction pour le Renseignement Inter-Services pakistanais (ISI), qui conserve aussi une influence variable sur la majorité des nombreux groupes armés indépendants combattant l'OTAN en Afghanistan²⁹⁶.

Aux problèmes résultant de ces divisions s'ajoutent d'importantes inégalités d'une économie déséquilibrée par deux industries lucratives : la gestion profitable de l'aide internationale et la culture du pavot. Que ce soit la corruption lors de l'attribution de contrats

²⁸⁹ Entrevues avec un bureaucrate.

²⁹⁰ International Crisis Group, *The Problem of Pashtun Alienation*, Kaboul/Bruxelles, numéro 62, 2003, 36 p.

²⁹¹ Baptisée « Alliance du Nord » par l'Occident, le « Front islamique uni pour le salut de l'Afghanistan » regroupe d'anciens ennemis d'origines ouzbèkes, perses, tadjikes et hazaras ayant comme point commun la lutte contre les armées pachtounes du Mollah Omar et de ses étudiants coraniques (appelés talibans par l'Occident). Voir Simon Leduc, *op cit.* p. 54-59

²⁹² Plusieurs tribus associées à la confédération des Durrani ont combattu l'armée du Mollah Omar et son aujourd'hui alliées au Président Karzai. Ces tribus sont associées à la branche *zhirak* (royale) de la confédération.

²⁹³ Le clan du Président Karzai est issu de la tribu des Popalzai.

²⁹⁴ Antonio Giustozzi et Noor Ullah, « "Tribes" And Warlords In Southern Afghanistan, 1980-2005 », *Crisis States Research Centre*, Working Paper numéro 7, 2006, p. 3 distingue la culture hiérarchisée (*galang*) des tribus ayant historiquement tenu le trône d'Afghanistan des tribus anarchiques habituées à résister à toute intervention étrangère (*nang*).

²⁹⁵ Les tribus Noorzai, Alizai, Eshaqzai, etc. forment la branche *panjpai* qui combat l'OTAN et le pouvoir de Kaboul. Superposé à ce conflit localisé dans la province, s'ajoute un conflit régional avec la confédération des Durrani et contre les tribus Wazir, Meshud, etc. situées au Pakistan.

²⁹⁶ Sarah Chayes, *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*, New-York, Penguin Books, 2006, 386 p.

ou plus directement la disparition de certains fonds, le trucage électoral ou les contrats de sécurité attribués aux milices tribales, les possibilités sont nombreuses pour s'enrichir en instrumentalisant les fonds des contributeurs internationaux et de leurs objectifs ambitieux de développement et de sécurité. Le pavot remplit autant les poches des politiciens douteux protégés par la nouvelle armée républicaine de Kaboul et plus de 100 000 soldats étrangers de l'OTAN qu'il finance des armes pour les groupes qui leur font la lutte²⁹⁷. Un rapport de Human Rights Watch conclue d'ailleurs que « *many of the main commanders and political faction leaders implicated in the crimes [...] are now officials in the Afghan government serving in high level positions in the police, military, intelligence services, and even as advisors to President Hamid Karzai.*²⁹⁸ » S'appuyant sur ce rapport, la *Revolutionary Association of the Women of Afghanistan* (RAWA) évalue qu'ils sont plus de 60 % à dominer le parlement²⁹⁹. À Kandahar, malgré l'absence de preuves concrètes, des rumeurs circulent sur quelques personnages influents soutenus par l'OTAN tels qu'Abdul Raziq, Asadullah Khalid, Gul Agha Sherzai ou encore Ahmed Wali Karzai³⁰⁰. Tous, à l'exception de Karzai, assassiné en juillet 2011, conservent des postes influents au sein du gouvernement malgré des accusations de nettoyage ethnique, torture, criminalité et corruption³⁰¹. L'élection truquée de 2010 voit même un changement de garde et l'arrivée de nouveaux criminels – baptisés de l'euphémisme *power-broker* – plus jeunes, dans les positions de pouvoir. Les anciens *moudjahidines* ont été armés clandestinement, en pleine guerre froide, par l'Arabie Saoudite, le Pakistan et les États-Unis afin de créer un « Viêt Nam » pour l'URSS. Devenus criminels et responsables de multiples crimes de guerre, ils ont initialement profité de l'occasion créée par le renversement de l'Émirat du Mollah Omar par les Américains³⁰². Ces seigneurs de guerre sont aujourd'hui dépassés par une nouvelle génération de criminels enrichie par les

²⁹⁷ Le pavot était pourtant promu pendant la Guerre froide en Afghanistan par un programme de la CIA. Paul Fitzgerald et Elizabeth Gould, *op cit.* p. 259

²⁹⁸ Human Rights Watch, *Blood-Stained Hands Past Atrocities in Kabul and Afghanistan's Legacy of Impunity*, New-York, 2005, p. 3.

²⁹⁹ Revolutionary Association of the Women of Afghanistan, *Afghanistan : Warlords Dominate New Parliament (17 décembre 2005)*, en ligne, <http://www.rawa.org/hrw-sam.htm>, page consultée le 30 janvier 2012.

³⁰⁰ Murray Brewster, *op cit.* p. 320-321 ou Peter Pigott, *op cit.* p. 22-23

³⁰¹ *Ibid.* p. 148-149

³⁰² Comme tous les militants de la région défendent leurs intérêts en instrumentalisant l'Islam, le terme *moudjahidine* vient à manquer de précision pour l'Occident. Le terme « seigneur de la guerre » (*warlords*) y est donc préféré pour distinguer les *moudjahidines* du gouvernement Karzai des *moudjahidines* qui l'opposent. Dans les faits, on distingue ainsi les islamistes alliés des islamistes ennemis et non pas des modérés d'extrémistes.

lucratifs contrats de sécurité et de reconstruction³⁰³. Cette corruption et ces multiples conflits tribaux découlent en grande partie de la politique, de l'argent et des armes américaines offerts dans le cadre de l'*Operation Enduring Freedom* (OEF) américaine³⁰⁴. L'OEF œuvre donc souvent à contre-courant des objectifs de l'OTAN et du Canada. Ces derniers font pourtant tous la guerre à d'autres groupes indépendants de *moudjahidines*. Cette opposition est unie sous une alliance de quelques leaders charismatiques réunis par l'objectif commun de mettre fin à l'occupation étrangère. Parmi les plus connus figurent le mollah Mohammed Omar, le maulvi Jalaluddin Haqqani ou, dans une moindre mesure, le chef d'une faction du parti islamique (*Hezb-e-Islami*), Gulbuddin Hekmatyar³⁰⁵. Tous – à l'exception d'Hekmatyar – ont proféré un serment d'allégeance envers le commandeur des croyants (*Amir al-Mouminine*), l'Émir Mohammed Omar. Ceux-ci esquivent les incursions de drones américains dans l'espace aérien pakistanais et se réunissent à Quetta, Miran Shah ou Peshawar pour discuter de la guerre afghane pendant qu'une nouvelle génération effectue « le retour des talibans³⁰⁶ » sur les deux fronts de l'imaginaire frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. La lutte armée est menée par une véritable constellation de groupes agissant de manière locale et autonome. Il n'existe pas de structure hiérarchique permettant de lier directement un acte violent à un ordre émis par l'un des principaux leaders. Au contraire, il s'agit de réseaux de groupes aux intérêts divergents s'étant même déjà affrontés lors de la guerre civile (1992-1996).

Les militaires canadiens ont toujours conservé l'ambition de séparer les « insurgés³⁰⁷ » du reste de la population. Ils considèrent ces opposants armés comme des étrangers différents de la population³⁰⁸. Malheureusement, cette distinction est souvent artificielle. Par exemple, dans un village du district de Panjwayi, questionné sur la présence de « taliban », les habitants répondent : « *We are the Taliban*³⁰⁹ ». Un rapport statistique

³⁰³ Tom A. Peter, « A changing of the guard for Afghanistan's warlords (27 octobre 2010) », *The Christian Science Monitor*, 2010.

³⁰⁴ Sarah Chayes, *op cit.*

³⁰⁵ Il s'agit des principaux leaders et non d'une liste exhaustive. À cette alliance de circonstance s'ajoute la tribu des Meshud luttant contre Islamabad.

³⁰⁶ Ahmed Rashid, *Le retour des Taliban*, Paris, Éditions Delavilla, 2009, 379 p.

³⁰⁷ Nous utiliserons ce terme avec précaution, il appartient à une logique coloniale qui refuse toute représentation politique à plusieurs groupes de Pachtounes conservateurs. Nous ferons un bref survol plus loin des divers termes utilisés par le Canada pour désigner les opposants qu'il affronte en Afghanistan.

³⁰⁸ Ken Lewis, *et al. KPRT0368 : Same benchmark, new approach – Deh-e-Bagh on day 15*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, juin 2009, 4 p.

³⁰⁹ Murray Brewster, *The Savage War: The Untold Battles of Afghanistan*, Mississauga, John Wiley & Sons Canada Ltd, 2011, p. 208. Un village de Noorzai.

américain note d'ailleurs que 97 % des attentats à la bombe, embuscades et kidnappings sont attribuables aux Pachtounes afghans plutôt qu'à des étrangers³¹⁰. Les Afghans sont quelquefois sondés sur leurs opinions politiques relativement aux forces étrangères qu'ils ont initialement accueillies en héros libérateurs³¹¹. Chaque année, ils sont de plus en plus à critiquer autant l'occupation étrangère de l'OTAN qu'à craindre un retour des « talibans »³¹². Pour les Kandaharis, il faut négocier la paix avec « nos frères afghans³¹³ » (*talibans*) puisqu'ils constituent une partie intégrante de la société pachtoune.

Dans ces conditions, les ambitions canadiennes rencontrent chaque année de nouveaux défis. Si l'hiver à Kandahar est considéré comme paisible, chaque printemps, les Canadiens font face à une nouvelle stratégie cherchant à les mettre en échec³¹⁴. Pour y faire face, le Canada modifie également, année après année, sa propre stratégie. À peine débutés en 2006, les projets de reconstruction, de gouvernance et de sécurité pour Kandahar sont mis en péril par une armée grossièrement estimée à 1000 combattants déployés principalement dans les districts de Zhari et Panjwayi³¹⁵. Initialement surpris par le caractère conventionnel des stratégies de leur ennemi déclaré, les militaires réagissent en septembre en lançant l'opération Médusa et obtiennent une victoire décisive³¹⁶. Établissant de facto une frontière nord-sud

³¹⁰ Open Source Center, cité dans Murray Brewster, *op cit.* p. 243

³¹¹ Gary Langer, Julie Phelan and David Tully, *Afghanistan Poll: Where Things Stand 2010 - Afghan Views Worsen as Setbacks Counter U.S. Progress in Helmand*, Afghan Center for Socio-Economic and Opinion Research pour ABC News/BBC/ARD/Washington Post 2010, 56 p. ainsi que Ian S. Livingston et Michael O'Hanlon, « Afghanistan Index (August 22, 2012) », *Brookings*, Washington, 2012, p. 27-30.

³¹² Malalai Joya est une politicienne expulsée en 2007 du parlement pour avoir dénoncé ses homologues criminels. Voir Malalai Joya, *Au nom de mon peuple : Une femme afghane contre les seigneurs de la guerre*, Paris, Les Presses de la Cité, 2010, 372 p. et Anand Gopal, « Some Afghans live under Taliban rule – and prefer it (15 octobre 2008) », *The Christian Science Monitor*, 2008, 2 p.

³¹³ Selon un sondage de Glevum Associates LLC, *Kandahar Province Survey Report - March 2010*, Human Terrain System, Burlington, 2010, p. 53 où 1994 personnes interrogés dans neuf districts avec une erreur d'échantillonnage de $\pm 4.2\%$, 95 % préfèrent la négociation et 85 % considère les talibans comme des frères. Le sondage planifié dans 13 villages a dû être conduit dans un village alternatif, le premier village étant complètement contrôlé par des talibans. La militarisation du savoir par les études anthropologiques, sociologiques et politologiques de l'armée américaine ont été dénoncées comme contraire à l'éthique de la recherche par James Der Derian, David Udris et Michael Udris, *Human Terrain : War Becomes Academic*, Documentaire DVD, Production Global Media Project, Oxyopia Films et Udris Film, 2010, 82 min. Il s'agit toutefois de la seule source d'information disponible sur la perception des afghans de l'occupation de leur pays.

³¹⁴ Paisible dans la mesure où les combats directs cessent et la violence se limite aux assassinats et aux bombes artisanales.

³¹⁵ Quelques leaders de la shura de Quetta réussissent à recruter localement une petite armée parmi les tribus désœuvrées du Panjwayi. Murray Brewster, *op cit.* p. 76.

³¹⁶ La guerre conventionnelle étant caractérisée par le mouvement d'unités militaires utilisant des tranchées, la coordination du feu et du mouvement, les feintes, les manœuvres, etc. Voir Peter Pigott, *Canada in Afghanistan : The War So Far*, Toronto, Dundurn Press, 2007, p. 165-195. Bien qu'ils manquent de nuance et qu'ils glorifient les soldats, les témoignages recueillis par Christie Blatchford, *Fifteen Days : Stories of Bravery, Friendship, Life and Death from Inside the New Canadian Army*, Toronto, Anchor Canada, 389 p. offrent malgré tout une fenêtre sur le regard des soldats canadiens pendant cette période. Sur l'opération Médusa, voir Colonel Bernd Horn, *No Lack of Courage: Operation Medusa, Afghanistan*, Toronto, Dundurn Press, 2010, 203 p. Le village de Pashmul situé dans le district de Zhari, est considéré le lieu de cette victoire passagère.

entre l'autoroute 1 et le centre du district localisé à Bazar-e Panjwayi, la route *Summit* sépare alors le terrain protégé (la ville de Kandahar) des districts de Zhari et Panjwayi acquis à la guerre contre Kaboul et ses alliés de l'OTAN. Un véritable jeu de la taupe (*whack-a-mole*) y a lieu où les jeunes commandants sont tués, mais rapidement remplacés. Les villages sont envahis, mais repris dès le départ des soldats qui sont trop peu nombreux pour tenir tous les points. Grâce à ses bombes, lâchées du ciel ou tirées par l'artillerie, l'OTAN tue les chefs de bataille envoyés de Quetta plus rapidement qu'ils peuvent être remplacés³¹⁷. À l'été 2008, le vide ainsi créé est comblé par de petites cellules mieux entraînées et n'ayant pas l'ambition, contrairement aux *moudjahidines* du mollah Omar, d'offrir une alternative politique aux Kandaharis. Les attaques directes contre les soldats de l'OTAN diminuent et sont remplacées par plus de bombes artisanales ainsi que par l'intimidation et l'assassinat de personnalités pros Karzai, de collaborateurs ou même d'anciens combattants ayant abandonné les armes³¹⁸. Cette nouvelle stratégie culmine avec le raid, en juin, sur la prison de Sarposa³¹⁹ qui libère un millier de prisonniers. Pendant que deux vagues de renforts américains arrivent lentement dans la région, l'espace de responsabilité canadienne passe progressivement de six à deux districts³²⁰. La première cible américaine est toutefois la province voisine, Helmand, où les forces britanniques sont immobilisées. L'arrivée d'autant de renforts devait permettre enfin de réels progrès de reconstruction. Toutefois, une augmentation du nombre de soldats cause nécessairement plus de morts, tant au sein des forces de l'OTAN que parmi la population civile. Les civils sont, chaque année, plus nombreux à mourir des causes directes de la guerre³²¹.

³¹⁷ Fortement critiquées par la population et le gouvernement Karzai, les frappes aériennes ont éventuellement été remplacées par des raids nocturnes. Ces raids sont tout aussi critiqués. Voir CTV News, Associated Press, *Report: Night raids a losing tactic in Afghanistan (19 septembre 2011)*, en ligne, <http://www.ctv.ca/CTVNews/World/20110919/afghanistan-night-raids-losing-tactic-report-110919/>, page consultée le 20 septembre 2012.

³¹⁸ Tactique initiée en 2006, les attaques kamikazes ont pris de l'ampleur à partir de 2008

³¹⁹ Brigadier-général Denis Thompson et Elissa Golberg, *Task Force Kandahar – Kandahar Action Plan*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, décembre 2008, p. 4.

³²⁰ Le Canada conserve les districts de Panjwayi et Dand ainsi que la responsabilité de la direction pour l'ensemble de la province à l'ÉPR. Entre février et décembre 2009, le Président Obama autorise 17 000 combattants, 5000 entraîneurs puis 30 000 combattants supplémentaires (une *surge* de 2 ans qui prend fin en septembre 2012), portant les effectifs américains à un peu plus de 100 000. Cet apport s'accompagne d'une stratégie de reconstruction au niveau local, cherchant à éviter la corruption de Kaboul, des assassinats par drones au Pakistan et un transfert progressif à l'ANA entre 2011 et 2014. Voir aussi Scott Taylor, Embassy, *The US experience in Afghanistan continues to look very Soviet (9 décembre 2009)*, en ligne, <http://www.embassymag.ca/page/printpage/taylor-12-9-2009>, page consultée le 13 février 2012. Voir aussi Ken Lewis, *KAF147 Implications of Canada's new Area of Operations in Kandahar*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, août 2009 et entrevue avec un bureaucrate.

³²¹ Une moyenne approximative de 3000 par année soit l'équivalent d'un 11 septembre 2001 chaque année. 77 % sont attribuables aux opposants à Kaboul, dont plus du tiers, par des bombes artisanales. Les autres victimes sont principalement

Les élections présidentielles de 2009 achèvent finalement le peu de légitimité qui restait du gouvernement Karzai³²². L'absence des soldats de l'OTAN pour assurer la sécurité des points de vote contribue probablement à effrayer les Afghans et leur taux de participation chute³²³. De plus, le bourrage d'urnes électorales, en l'absence d'arbitres indépendants en mesure de valider les résultats, renforce la perception, aux yeux de la population afghane, qu'Hamid Karzai est un pantin de l'Occident³²⁴. Tout en assassinant et intimidant les Kandaharis pro-régime, les *moudjahidines* de Quetta offrent l'alternative d'un système de justice parallèle violent, mais exempt de corruption³²⁵.

3.2 L'apport nécessaire des civils à la contre-insurrection militaire

Devant cette situation complexe, le discours officiel cherchant à justifier la présence canadienne à Kandahar évolue entre 2006 et 2011. Le discours est, au départ, politiquement ancré dans une stratégie de contre-terrorisme où les « méchants³²⁶ » doivent être vaincus. Cette stratégie est par la suite remplacée par celle de la COIN où de vastes projets de reconstruction sont alors utilisés pour acheter la loyauté et la paix des adultes en âge de combattre³²⁷. Dans le premier cas, la victoire militaire est préalable aux projets. Dans le second cas, les projets de reconstruction sont l'outil permettant d'obtenir la victoire : « la contre-insurrection est d'abord une guerre d'idées, pas de canons.³²⁸ » Ce conflit est caractérisé, avec raison, comme étant essentiellement politique. Donc, il suffirait de gagner l'appui de la population en achetant leur loyauté par la reconstruction. Cette stratégie aurait également l'avantage de reprendre une partie d'un discours traditionnellement associé aux

tuées par avions, hélicoptères et drones. ONU, United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), *Afghanistan Annual report 2011 - Protection of civilians in armed conflict*, Kaboul, 2012, 54 p.

³²² International Crisis Group, *Afghanistan : Elections and the Crisis of Governance*, Kaboul/Bruxelles, numéro 96, 2009, 19 p.
³²³ Entrevue avec un bureaucrate et Radio-Canada, Agence France-Presse, Associated Press et Reuters, *Faible participation sur fond de violences (12 septembre 2009)*, en ligne, http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2009/08/20/001-afghanistan_presidentielle.shtml, page consultée le 14 février 2012.

³²⁴ Le Devoir, *Fraude électorale en Afghanistan - Le dilemme des Occidentaux (16 septembre 2009)*, en ligne, <http://www.ledevoir.com/international/actualites-internationales/267263/fraude-electorale-en-afghanistan-le-dilemme-des-occidentaux>, page consultée le 14 février 2012.

³²⁵ Lieutenant-général Michel Gauthier, *Commander CEFCOM directive to Commander Joint Task Force-Afghanistan*, op cit. p. 2

³²⁶ Par exemple, le discours « cut-and-run » du Premier ministre Harper s'inscrit dans cette logique. Voir CBC News, *Canada committed to Afghan mission, Harper tells troops (13 mars 2006)*, en ligne, http://www.cbc.ca/news/world/story/2006/03/13/harper_afghanistan060313.html, page consultée le 14 février 2012.

³²⁷ Les hommes en âge de combattre ou selon l'acronyme militaire : FAM, *fighting age male*.

³²⁸ Amélie Forget, *Analyse critique de la stratégie contre-insurrectionnelle canadienne en Afghanistan : Le rôle de la propagande des opérations psychologiques*, Montréal, UQAM, 2010, p. 1.

opposants à cette guerre, qui réclament une plus grande participation des civils aux efforts de reconstruction et de développement afin d'équilibrer l'aspect militaire. C'est sous les conseils marketing du *Strategic Counsel* – une firme d'étude de marché – que le discours précédent est donc abandonné³²⁹. En effet, le contexte n'étant plus propice, il devenait illogique de prétendre un lien causal entre la sécurité physique du Canada et la guerre contre le terrorisme en Afghanistan³³⁰. Cette représentation de civils en contrepoids à l'action militaire s'inscrit cependant dans le même discours qui lie la sécurité au développement et est axé sur les États faillis. Ce discours simpliste ignore que, pour les opposants au régime de Kaboul et aux forces de l'OTAN, tous les étrangers sont *kaffirs*³³¹. Pour le Canada, la transition effective vers l'aide au développement s'est opérée entre la fin 2007 et le début 2008 dans le contexte du rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, communément appelé le rapport Manley³³². Ce rapport vise à établir les conditions de l'appui politique canadien nécessaire afin de reconduire pour deux années supplémentaires la participation canadienne à l'effort de guerre. Il marque un changement important de stratégie pour la période 2008-2011.

En terme absolu, cette transition pourrait être interprétée comme une victoire bureaucratique du MAECI (et des civils), qui reprend un terrain gouvernemental jusqu'alors occupé presque exclusivement par le MDN³³³. Cette interprétation, en accord avec les théories de Graham Allison, doit toutefois être nuancée par une étude détaillée de cette « victoire » et du discours dans lequel elle s'inscrit. L'augmentation des budgets et de la présence d'employés civils demeure circonscrite par un discours sécuritaire où l'action doit

³²⁹ CTV News, *PM told to soften up language on Afghanistan (13 juillet 2007)*, en ligne, http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20070713/afghan_rhetoric_070713/20070713?hub=TopStories, page consultée le 14 février 2012.

³³⁰ Jean-Christophe Boucher, « Selling Afghanistan: A discourse analysis of Canada's military intervention (2001-2008) », *International Journal*, volume 64, numéro 3, 2009, p. 726.

³³¹ Sans complètement nier le phénomène d'une militarisation de l'aide humanitaire, il serait simpliste de résumer l'hostilité afghane aux ONG comme découlant uniquement de la présence de l'OTAN. Par exemple, ce type de conflits existait même avant les attentats du 11 septembre 2001. Le *kaffir*, qu'il soit militaire ou humanitaire, est une représentation de l'Occidental qui permet de justifier une lutte politique par des arguments religieux, la guerre sainte (*jihad*). À titre d'exemple, voir Revolutionary Association of the Women of Afghanistan, Associated Press, *International aid workers arrested by Taliban (7 août 2001)*, en ligne, <http://www.rawa.org/aid.htm>, page consultée le 6 septembre 2012.

³³² CANADA, John Manley *et al.* *op cit.*

³³³ Philippe Lagassé et Joel J. Sokolsky, *op cit.*

être rapide et dont l'ultime mesure de succès demeure le niveau de sécurité³³⁴. Puisque 2011 demeure une date ferme pour le retrait canadien, les projets de développement de l'ACDI ou ceux de stabilisation du MAECI sont complétés en vitesse³³⁵. Il faut préciser que, pour bien des projets de développement, l'ACDI est responsable de la gestion du projet, mais le MAECI demeure responsable de l'aspect « politique » de ceux-ci. Il devient ainsi difficile de séparer le rôle de ces deux acteurs dans la stratégie COIN. Bien que le sujet de la militarisation de l'aide soit intéressant en soi, notre analyse s'intéresse plutôt à leur direction politique et donc au rôle du MAECI dans leur mise en œuvre. L'adhésion politique voulue des Kandaharis, en particulier envers un gouvernement soutenu de l'étranger, est lente alors que la date butoir approche rapidement. Nous verrons que le changement de stratégie voulu par le rapport Manley ne transforme ni le discours dominant, ni la culture militaire de l'action même s'il opère un changement notable des acteurs de sa mise en œuvre³³⁶.

Premièrement, quelques projets militaires utilisaient déjà la reconstruction et le développement comme outil de guerre plutôt qu'en dernière étape d'une séquence d'opérations militaires. Par exemple, la COCIM procédait déjà à la mise en œuvre de *Quick Impact Project* (QIP) à Kandahar avant l'arrivée d'une centaine de civils dans la province ou encore l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan (ECS-A) dirigée par les militaires est simplement transférée à une gestion civile³³⁷. Rapidement, les militaires constatent qu'ils sont toutefois très mal outillés pour mettre en œuvre ce genre de projets. Ce sont eux qui réclament l'aide de civils. L'ACDI est particulièrement critiquée pour son incapacité à mettre en œuvre rapidement des retombées visibles pouvant être instrumentalisées afin d'acheter la

³³⁴ Pour une étude des conséquences sur le détournement de l'aide canadienne au développement pour l'atteinte d'objectifs sécuritaires, diplomatiques et commerciaux, voir Stephen Brown, « CIDA under the Gun », *Canada Among Nations 2007: What Room for Manoeuvre?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 91-107.

³³⁵ Si l'ACDI finance principalement des projets d'agriculture bénéficiant à la population et le MAECI des projets de gouvernance renforçant la présence de l'État, leur logique d'action semble la même. Ken Lewis *et al.* *KPR0368: Same benchmark, new approach – Deh-e-Bagh on day 15*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, juin 2009, 4 p.

³³⁶ Voir, par exemple, Ben Rowswell, « Kandahar and Grassroot Statebuilding », *Global Brief - Features*, 2011, 5 p.

³³⁷ Jon Baker, « Quick Impact Projects : Towards A 'Whole of Government' Approach », *Paterson Review*, volume 8, 2007, 21 p. Le but de la COCIM est d'« establish and maintain the full co-operation of the NATO commander and the civilian authorities, organisations, agencies and population within a commander's area of operations in order to allow him to fulfill his mission. (...) The long-term purpose of CIMIC is to help create and sustain conditions that will support the achievement of Alliance objectives in operations. » OTAN, citée dans Richard Garon, « La Coopération civilo-militaire (COCIM), le processus clé de la politique des "3D" », *Institut de la Conférence des Associations de Défense*, 2010, p. 17. Concernant l'ECS-A et son successeur, voir CANADA Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan - Bureau canadien d'appui à la gouvernance*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/focus/governance-gouvernance.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 1 mars 2012.

loyauté afghane³³⁸. Les projets de l'ACDI sont à l'origine concentrés au niveau national avec une perspective durable à long terme. Cette approche entre cependant en conflit avec l'intérêt militaire d'obtenir rapidement des victoires qui démontrent leur pertinence aux Afghans et aux Canadiens. L'un des membres de l'équipe Manley se voit subséquemment confier la tâche de représenter directement le Canada à Kandahar (RoCK)³³⁹. Agissant à la fois comme responsable d'une centaine de civils et comme représentant diplomatique provincial, il peut être considéré comme l'égal du chef de mission (l'ambassadeur à Kaboul) et du commandant du JTF-Afg. Grâce à son équipe, principalement localisée à l'ÉPR au centre de la ville de Kandahar, il remplit les priorités recommandées par le panel Manley et choisies par le gouvernement (capacités des forces de sécurité afghane, services essentiels, aide humanitaire et gestion des frontières ainsi que réconciliation politique et renforcement des institutions de gouvernance au niveau national). Dans cette liste, les militaires canadiens ne sont mis à contribution qu'avec l'ELMO pour la première des six priorités. Pourtant, pour les Afghans interrogés, la priorité doit plutôt être accordée à des projets d'infrastructures tels que des routes, des mosquées ou l'accès à l'électricité³⁴⁰. Les multiples projets axés selon ces six priorités ainsi que les trois grands projets de signature ont toutefois une qualité jugée essentielle : ils peuvent être complétés avant 2011 et présenter des progrès mesurables à la population canadienne³⁴¹. Une fois ces décisions politiques prises au Cabinet, le contrôle des opérations est remis à une petite équipe (issue du panel Manley), le groupe de travail sur l'Afghanistan du BCP (GTA-BCP).

³³⁸ Gordon Smith, *op cit.* p. 17-18 ainsi que CANADA, Chambre des communes, *Rapport du Comité permanent de la défense nationale : Les Forces canadiennes en Afghanistan*, Ottawa, 2007, p. 80-84. Pourtant ces deux exigences sont à l'opposé des principes d'efficacité de l'aide. CANADA, Agence canadienne de développement international, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Hull, 2002, p. 5-6.

³³⁹ Selon une entrevue avec un bureaucrate, diriger seul l'avenir d'une province afghane à partir d'Ottawa – indépendamment de la qualité de cette direction – est contraire à la tradition canadienne d'œuvrer au sein d'organisations multilatérales. Si l'effort militaire canadien doit être coordonné par la bureaucratie de l'OTAN, les employés civils devraient inscrire leurs efforts dans un plan multilatéral coordonné par les agences de l'ONU (UNAMA). Ainsi, le Canada pourrait éventuellement subordonner des employés salariés de l'ACDI ou du MAECI à diverses organisations multilatérales. L'idée de représenter le Canada (RoCK) plutôt que de représenter l'ONU ou l'OTAN est contraire à cette tradition. En 2010-11, 7 % de l'aide du Canada à l'Afghanistan se faisait via des canaux multilatéraux. CANADA, Agence canadienne de développement international, *Afghanistan*, en ligne, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/JUD-129153625-S6T>, page consultée le 21 septembre 2012.

³⁴⁰ Entrevue avec un bureaucrate.

³⁴¹ CANADA, Agence canadienne de développement international, *Banque de projets*, en ligne, <http://les.acdi-cida.gc.ca/servlet/JKMSearchController?desTemplateFile=cpoSearchFr.htm&desClientLocale=frFR&AppID=cpoFr>, page consultée le 11 septembre 2012. L'ACDI répertorie 122 projets en cours ou complétés. Ces six priorités et trois projets seraient le travail de David Mulroney (MAECI), Arif Lalani (MAECI) et Steven Wallace (ACDI). Entrevue avec un bureaucrate. Voir également CANADA, Agence canadienne de développement international, *La gestion axée sur les résultats : Énoncé de principe 2008*, Hull, 2008, 6 p. et Gouvernement du Canada, *Rapport au Parlement : L'engagement du Canada en Afghanistan - Quatorzième et dernier rapport au Parlement*, Ottawa, 2012, p. 41-61.

Deuxièmement, plutôt que d'agir comme contrepoids à l'exigence militaire de résultats rapides, les stratégies planifiées par les organisations civiles à Kandahar suivent et soutiennent les opérations militaires. En effet, l'élection présidentielle américaine de novembre 2008 marque une volonté américaine de quitter rapidement l'Irak et de réinvestir une « guerre juste³⁴² » en Afghanistan. Après la mise en œuvre des recommandations du rapport Manley, la coordination avec les nouveaux arrivants américains devient alors la nouvelle priorité canadienne³⁴³. À cette fin, une nouvelle équipe remplace l'équipe Manley au sommet de la pyramide bureaucratique³⁴⁴. Les États-Unis s'apprêtent alors à mettre en œuvre une stratégie similaire à celle entreprise l'année précédente par le Canada³⁴⁵. La « première vague » et la « *surge* » accompagnent la stratégie « Af-Pak » du Président Obama³⁴⁶. Cette stratégie comprend un volet contre-insurrectionnel (nettoyer, tenir, bâtir, transférer) et un volet diplomatique soutenu afin d'amener le Pakistan à s'attaquer aux *moudjahidines* qui utilisent la ligne Durand pour se réfugier. Cette arrivée américaine permet un réaligement de la stratégie militaire canadienne. Toutefois, les projets devant arriver à terme en 2011 exigent alors une nouvelle coordination afin d'assurer une protection américaine : la nouvelle zone d'opération canadienne « *accentuates the ongoing need for clear guidance with regard to the possibility of Canadian civilians travelling with US military unit.* »³⁴⁷ »

Leur zone d'opération étant considérablement réduite, le réaligement des militaires canadiens sur les districts de Dand et Panjwayi permet d'expérimenter avec une approche par village modèle³⁴⁸. Selon cette stratégie, un village voisin, acquis à l'insurrection contre le régime de Kaboul devrait, comme une « tache d'encre », chercher à changer de camp pour

³⁴² Le Devoir, Agence France-Presse, Associated Press et Reuters, *Obama, un Nobel de la paix qui défend « la guerre juste »* (11 décembre 2009), en ligne, <http://www.ledevoir.com/international/etats-unis/279044/obama-un-nobel-de-la-paix-qui-defend-la-guerre-juste>, page consultée le 6 septembre 2012.

³⁴³ Brigadier-général Jonathan H. Vance, Lieutenant-général Marc Lessard et Greta Bossenmaier, *Hallelujah!!*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, août 2009, 1 p.

³⁴⁴ Jeff Davis, Embassy, *New Afghan Team, New Afghan Tasks* (24 juin 2009), en ligne, http://embassymag.ca/page/view/new_afghan-6-24-2009, page consultée le 8 septembre 2012.

³⁴⁵ CBC News, *Canada's Afghan 'model village' praised by U.S. general* (25 juin 2009), en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/06/25/mcchrystal-afghanistan-canadian-village025.html>, page consultée le 11 septembre 2012. La stratégie américaine se déploie bien entendu à beaucoup plus large échelle.

³⁴⁶ Pour un total de 54 000 soldats américains supplémentaires. Voir C. Christine Fair, « Obama's New "Af-Pak" Strategy: Can "Clear, Hold, Build, Transfer" Work? », *Centre pour l'Innovation dans la Gouvernance Internationale (CIGI)*, The Afghanistan Paper numéro 6, 2010, 24 p.

³⁴⁷ Ken Lewis, *KAF147 Implications of Canada's new Area of Operations in Kandahar*, op cit.

³⁴⁸ Cette stratégie concentre sur deux districts au lieu de 15 serait le fruit de l'expérience des commandants militaires déployés à Kandahar depuis 2006. Elle serait proposée à la haute bureaucratie plutôt que commandée du haut de la hiérarchie. Entrevue avec un bureaucrate.

obtenir les millions de dollars consentis au village choisi³⁴⁹. Cette nouvelle concentration de militaires peut être perçue comme l'abandon de ses partenaires du 3D qui devaient tous être coordonnés pour la mise en œuvre des projets dans la foulée du rapport Manley³⁵⁰. Le commandant du JTF-Afg souligne clairement ces divergences : with « *other government partners (...) the issue of whether we were even in an insurgency was highly contentious.* »³⁵¹ »

Après négociations bureaucratiques, la contribution civile à la stabilisation par village modèle est intégrée au plan militaire. Le MAECI redéploie par la suite son officier de stabilisation pour soutenir le chef du district de Dand³⁵². Que l'argent provienne de l'ACDI par le *Kandahar Local Initiatives Program* (KLIP), du MAECI par le *Kandahar Initiative for Peace and Security* (KIPS), de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ou d'un Fonds pour éventualités des commandants canadiens (FECC) pour des besoins ponctuels tels que de l'équipement de policier, les petits projets suivent l'évolution des besoins militaires³⁵³. En somme, la mise en œuvre de projets civils devant agir en contrepoids évolue en fait au gré des stratégies militaires. Ces projets sont conçus avec une logique contraire à la culture des diplomates, renie les principes théoriques propres à l'aide efficace et s'inscrivent en continuité avec les QIP de la COCIM militaire : « *civilian engagement with respect to the first phases of operations in [Deh-E-Bagh] was limited, [they] waited for approval to participate from senior leadership in Ottawa.* »³⁵⁴ »

Troisièmement, les projets de stabilisation et de développement du Canada sont coordonnés par une approche intégrée (*comprehensive approach*). Ainsi, nous verrons que leur direction politique s'éloigne des principes essentiels pour garantir leur succès. La section qui suit dresse une étude rapide des trois projets de signature : la construction de 50 écoles, le

³⁴⁹ Chaque village est désigné comme une opération *Kalay* (« village » en pachtou) alors que la stratégie est appelée l'opération *Kantolo*. Le premier village choisi est celui de Deh-E-Bagh. Voir, Brigadier-général Jonathan H. Vance, *Operation Plan (Oplan) Kantolo*, *op cit.* ainsi que Deborah Chatsis, Rhonda Gossen, Tudor Hera et Roch De Roy, *Civilian Contribution to Key Village Stabilization*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignement non classifiés, juillet 2009, 6 p.

³⁵⁰ La première mouture de l'opération *Kantolo*, l'opération *Grizzly*, est conçue par la défense sans consulter les ministères participants à l'engagement canadien en Afghanistan. Queen's Center for International Relations, Directorate of Land Concepts and Designs, Chief of Force Development et Security Research Institute, *op cit.* conférence sous la règle de Chatham House.

³⁵¹ Brigadier-général Jonathan H. Vance, « Applying COIN: From principles to reality », *Vanguard*, numéro 2 mars/avril, 2010, p. 24 L'opération *Kantolo* n'est d'ailleurs plus cosignée par le RoCK et le commandant du JTF-Afg, contrairement au plan précédent, le *Kandahar Action Plan* (KAP) de Thompson et Golberg.

³⁵² Le district de Dand est une grande banlieue rurale au sud de la ville de Kandahar. Voir aussi Deborah Chatsis, Rhonda Gossen, Tudor Hera and Roch De Roy, *op cit.* p. 1.

³⁵³ Jon Baker, *op cit.* p. 10.

³⁵⁴ Deborah Chatsis, Rhonda Gossen, Tudor Hera and Roch De Roy, *op cit.* p. 1.

barrage d'irrigation de Dahla et la campagne de vaccination contre la poliomyélite et démontre certaines de leurs faiblesses.

Grâce au projet d'éducation estimé à 90 millions \$ CAN, « 52 écoles ont été construites, agrandies ou remises en état [...], plus de 3 000 enseignants [ont] profité d'un programme de formation canadien [et] 20 000 personnes de plus suivront le programme d'alphabetisation.³⁵⁵ » Sous le dernier commandant, le Brigadier-général Milner, il y a une forte pression pour réaliser le projet avant la date de départ : « *the military perspective was, in Panjwayi, my guys are getting shot at and locals are asking for schools. The platoon commander thinks let's build schools and it will achieve stabilization effect.*³⁵⁶ » Cette course à la construction d'écoles a des effets nocifs sur leur pertinence : plusieurs souffrent de vices de conception, certaines sont reconverties dès le départ des Canadiens ou manquent de professeurs³⁵⁷. « *We had teachers coming for temporary positions from Kandahar City at high price which couldn't be afforded anymore. The last recommendation was to close for summer break and find teachers to open properly in September [2011].*³⁵⁸ » De plus, les différences majeures entre les priorités du ministère afghan de l'Éducation et celles des *shura* locales (conseils délibératifs) limitent la construction de l'État afghan³⁵⁹.

Ensuite, le projet de 90 \$ millions du barrage Dahla, incluant « 50 kilomètres de canalisation principale et [...] plusieurs centaines de kilomètres de canaux secondaires³⁶⁰ », permet sa remise en état pour l'été 2011, ce qui crée 5000 emplois ponctuels, ajoute 10 000 hectares aux 20 000 hectares de terres irriguées et génère des retombées canadiennes pour la firme SNC-Lavalin³⁶¹. Toutefois, ce projet est critiqué pour avoir dépensé « 10 \$ à 15 \$ million pour la sécurité³⁶² » par la firme Watan (associée à un cousin du clan Karzai), avoir

³⁵⁵ CANADA, Quatorzième et dernier rapport au Parlement, *op cit.* p. 50.

³⁵⁶ Entrevue avec un bureaucrate.

³⁵⁷ Paul Watson, Toronto Star, *Canada's Afghan legacy: Shoddy school buildings and sagging morale* (15 juillet 2012), en ligne, <http://www.thestar.com/news/world/article/1226493--canada-s-afghan-legacy-shoddy-school-buildings-and-sagging-morale>, page consultée le 16 septembre 2012.

³⁵⁸ Entrevue avec un bureaucrate.

³⁵⁹ Paul Watson, *op cit.*

³⁶⁰ CANADA, Quatorzième et dernier rapport au Parlement, *op cit.* p. 49.

³⁶¹ *Ibid.* Voir aussi CANADA, Gouvernement du Canada, L'engagement du Canada en Afghanistan : Projets de développement, *op cit.*

³⁶² Paul Watson, Toronto Star, *Canada's Afghan legacy: Plan for Kandahar dam was dropped when mission ended, U.S. says* (25 juillet 2012), en ligne, <http://www.thestar.com/news/world/article/1231902--canada-s-afghan-legacy-plan-for-kandahar-dam-was-dropped-when-mission-ended-u-s-says>, page consultée le 17 septembre 2012.

rendu quelques milliers de travailleurs volontaires dépendants d'un salaire et de n'avoir pas su mettre en place un mécanisme de suivi pouvant limiter adéquatement les pertes dues à la corruption³⁶³. La seconde phase du projet, l'extension de 5 m supplémentaires ajoutés au barrage en soi, devrait être complétée par l'armée américaine³⁶⁴. Il faut reconnaître cependant que le climat sécuritaire – au milieu d'une guerre – est loin d'être propice à la réussite de projets de développement³⁶⁵.

Finalement, le Canada finance une campagne de 60 millions \$ CAN sur trois ans avec comme objectif d'éradiquer la poliomyélite avant 2009. Grâce à cette campagne « on estime à 386 690 le nombre d'enfants ayant été vaccinés à Kandahar au cours de [cette] période [...] soit 93 % des enfants ciblés et vaccinés³⁶⁶ ». L'évaluation du gouvernement canadien note que « bien que la maladie n'ait pas été éradiquée, les efforts en vue de vacciner les enfants ciblés se poursuivent de plus belle, en dépit de la situation explosive au chapitre de la sécurité.³⁶⁷ » Devant cette situation, l'indicateur a dû être revu à la baisse³⁶⁸. Par contre, il est peut-être simpliste d'attribuer ces difficultés uniquement à un climat de violence généralisée. En 2003, le Dr Ibrahim Datti Ahmed, président du Conseil suprême pour la charia au Nigeria, élabore une théorie qui tisse un lien entre le vaccin et la prétendue création (Américaine) du sida ou encore avec l'infertilité des jeunes filles. Selon lui, la vaccination serait une arme pour contrôler les populations musulmanes³⁶⁹. Cette théorie se répand comme la poliomyélite elle-même à travers le *haji*, le pèlerinage à la Mecque, et rejoint en fin de compte les zones pachtounes pakistanaises et afghanes qui interdisent alors la vaccination³⁷⁰.

³⁶³ Mitch Potter, Toronto Star, *Security standoff stalls Canadian dam project in Kandahar (9 juin 2010)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/canada/afghanmission/article/820752> et Paul Watson, Toronto Star, *Canada's Afghan legacy : Failure at Dahla dam (14 juillet 2012)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/world/article/1226412--canada-s-afghan-legacy-the-failure-at-dahla-dam>, pages consultées le 27 décembre 2012.

³⁶⁴ Paul Watson, Toronto Star, *Canada's Afghan legacy : Plan for Kandahar dam was dropped when mission ended*, op cit.

³⁶⁵ Kristen Shane, Embassy, *Fantino criticizes Toronto Star reporting on Afghanistan (18 juillet 2012)*, en ligne, <http://www.embassymag.ca/page/printpage/fantino-07-18-2012>, page consultée le 17 septembre 2012.

³⁶⁶ CANADA, Quatorzième et dernier rapport au Parlement, op cit. p. 52.

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ Tara Brautigam, La Presse canadienne, Toronto Star, *Canada's vow to eradicate polio in Afghanistan falls victim to lack of security (7 avril 2011)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/canada/article/970763--canada-s-vow-to-eradicate-polio-in-afghanistan-falls-victim-to-lack-of-security> et Allan Woods, Toronto Star, *Polio defeats Canada's pet project (16 septembre 2009)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/canada/afghanmission/article/696342--polio-defeats-canada-s-pet-project>, pages consultées le 27 décembre 2012.

³⁶⁹ Devi Boerema, Radio Netherlands Worldwide, *Conspiracy rumours keep polio alive in Pakistan (16 février 2011)*, en ligne, <http://www.rnw.nl/english/article/conspiracy-rumours-keep-polio-alive-pakistan>, page consultée le 17 septembre 2012.

³⁷⁰ Sana Saleem, The Guardian, *Muslim scholars fight to dispel polio vaccination myths in Pakistan (4 novembre 2011)*, en ligne, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/belief/2011/nov/04/polio-vaccination-pakistan>, page consultée le 17 septembre 2012.

Dans cette région, les élites religieuses justifient cette interdiction comme une réponse à l'utilisation par la CIA d'une fausse campagne de vaccination pour traquer et assassiner Oussama Ben Laden, à l'utilisation systématique de drones en territoire pakistanais pour abattre les leaders insurrectionnels ou à l'instrumentalisation de l'aide humanitaire à des fins politiques et militaires³⁷¹. Si le Canada prêche pour une approche intégrée en Afghanistan, le choix de mener plusieurs de ses projets à partir d'Ottawa se fait au détriment des institutions internationales multilatérales d'aide humanitaire et au développement³⁷².

Nous n'avons pas la prétention d'offrir une critique exhaustive des projets canadiens de développement en Afghanistan à partir de sources journalistiques, mais bien de souligner le caractère des lacunes identifiées³⁷³. Les forces et les faiblesses de ces projets découlent d'une culture organisationnelle militaire qui privilégie l'action aux longs processus de prise de décision par consensus. Ces lacunes découlent d'un discours qui lie sécurité et développement où un État solide réduirait les menaces locales et internationales. L'instrumentalisation des projets afin de transformer les « jeunes hommes en âge de combattre » en travailleurs actifs – un objectif de la COIN – nous permet de comprendre pourquoi certains projets n'ont pas atteint les résultats escomptés. L'analyse des réalités politiques de la région est banalisée dans une quête effrénée de résultats mesurables. En somme, l'intégration de civils à l'engagement du Canada en Afghanistan, tant à Ottawa qu'à Kandahar, nous apparaît en continuité avec les choix militaires du Canada depuis 2001 et non en opposition avec ceux-ci. Le rééquilibrage de la mission tel que le prétend le Groupe d'experts indépendants du gouvernement du Canada modifie les acteurs, mais conserve le même discours et la même approche.

³⁷¹ IRIN News, *PAKISTAN : Les talibans bloquent les efforts d'éradication de la poliomyélite* (23 juillet 2012), en ligne, <http://www.irinnews.org/fr/Report/95924/PAKISTAN-Les-talibans-bloquent-les-efforts-d-%C3%A9radication-de-la-poliomy%C3%A9lite> et *AFGHANISTAN : « Nous ne sommes pas opposés à la vaccination anti-polio » - porte-parole taliban* (31 mars 2009), en ligne, <http://www.irinnews.org/fr/Report/83715/AFGHANISTAN-Nous-ne-sommes-pas-oppos%C3%A9s-%C3%A0-la-vaccination-anti-polio-porte-parole-taliban>, pages consultées le 27 décembre 2012.

³⁷² Taylor Owen, *More on the Integrity of the Comprehensive Approach* (1 juillet 2011), Conseil International du Canada, en ligne, <http://www.opencanada.org/features/more-on-the-integrity-of-the-comprehension-approach/>, page consultée le 17 septembre 2011.

³⁷³ Une telle critique pourrait constituer un projet de recherche en soi.

3.3 Les diplomates, la coopération et les négociations de paix

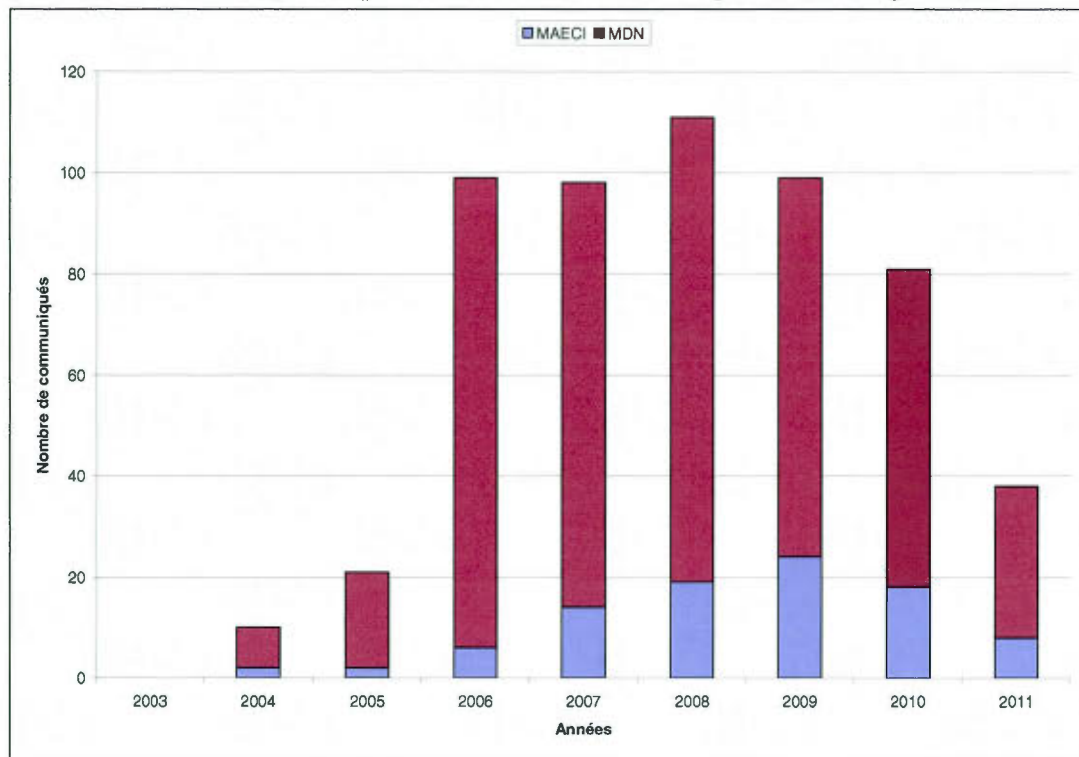
Le rapport Manley suggère de rééquilibrer l'engagement du Canada à Kandahar en y déployant plusieurs civils, incluant des diplomates du MAECI, en soutien aux objectifs de sécurité et de développement. De ces objectifs, la négociation avec les acteurs des conflits est minime. De tels objectifs seraient pourtant plus appropriés à une culture diplomatique. En comparaison, l'intervention du Canada dans les Balkans pendant les années 1990 avait comme objectif la fin du conflit armé. À l'inverse, cet objectif de (rétablissement, maintien, imposition et la consolidation) de la paix est absent de la politique étrangère canadienne et sa mise en œuvre à Kandahar. Nous tenterons d'évaluer, à plusieurs niveaux, les obstacles à une diplomatie influente en Afghanistan.

La présence d'une équipe de plus d'une centaine de représentants civils des Affaires étrangères, de l'ACDI, de la GRC, des agents des services correctionnels et des agents du SCRS est une solution cohérente avec une représentation des problèmes de Kandahar découlant d'une faiblesse de l'État. Bien que de nombreux diplomates y soient déployés, ils y accomplissent essentiellement trois tâches de soutien : les projets de stabilisation, la négociation de nouveaux appuis militaires chez les alliés de l'OTAN (renfort de troupes, levée des *caveats*, protection américaine des projets de développement canadiens, etc.) et les pressions sur le régime Karzai pour soutenir les intérêts canadiens³⁷⁴. Un autre exemple de ce rôle de soutien est le nombre de communications propres au MAECI. L'une des recommandations du rapport Manley est d'améliorer les communications stratégiques du gouvernement. La majorité des communiqués de presse sur l'Afghanistan sont alors centralisés au Groupe de travail sur l'Afghanistan du Bureau du Conseil privé (GTA-BCP). Dans ce contexte de centralisation, les communiqués de presse du MAECI représentent donc

³⁷⁴ La volonté française de réintégrer l'OTAN voit, à la suite du sommet de Bucarest d'avril 2008, l'envoi d'un bataillon dans l'Est afghan ce qui libère environ 1000 soldats américains qui occuperont le district de Maywand à Kandahar. À ce sujet, voir Jim Cox, *Afghanistan : Le Canada et le dialogue au sein de l'OTAN*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2008, p. 4-5. Les *national caveats* (restrictions nationales) incluent, l'engagement dans la lutte contre la culture du pavot, dans les opérations de contre-insurrection et nocturnes, dans les zones hors champ de responsabilités, dans les patrouilles au milieu des villages afghans, ou dans les opérations conjointes avec l'ANA, etc. Elles divisent les alliés de l'OTAN entre États restrictifs (Allemagne, Italie, Espagne, France) et les États non restrictifs (États-Unis, Canada, Pays-Bas, Grande-Bretagne). Voir Rodolphe Modeste « Afghanistan : les caveats et leurs conséquences », *Politique étrangère*, numéro 1, 2010, p. 97-107. Finalement, concernant la protection américaine des projets canadiens, voir Ken Lewis, *KAF147 Implications of Canada's new Area of Operations in Kandahar*, *op cit*.

son rôle spécifique au sein du gouvernement. Nous constatons que ces communications suivent l'évolution des déploiements de militaires. Il ne semble pas y avoir d'objectifs en

Tableau 3.1 Communiqués de presse du MAECI et du MDN portant sur l'Afghanistan



Source : CANADA, Centre des nouvelles du Canada, *Recherche avancée*, en ligne, Recherche avancée, page consultée le 2 septembre 2012. Note : l'année 2003 présente aucun communiqués du MAECI, mais aucune donnée pour le MDN.

Afghanistan spécifiques aux Affaires étrangères tels que, par exemple, d'hypothétiques négociations diplomatiques.

Le Premier ministre reconnaît, qu'« historiquement, l'Afghanistan a été un pays indompté (*untamed*) [et] pense, que l'idée de mater complètement une insurrection est irréaliste.³⁷⁵ » Dans ce contexte, nous pouvons nous demander quelle place est accordée à la négociation d'accords de coopération régionaux et locaux ou à la négociation d'accords de paix globaux et de réconciliation politique avec ces leaders insurrectionnels indomptés? Ces

³⁷⁵ Marc Godbout, Radio-Canada, *Harper sans illusion sur la victoire (2 mars 2009)*, en ligne, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/03/01/002-harper-cnn.shtml>, page consultée le 18 septembre 2012.

accords devant bien entendu être soutenus par l'usage de la force pour permettre le rétablissement, l'imposition, le maintien et, éventuellement, la consolidation de la paix³⁷⁶.

Le seul exemple concret d'initiative spécifiquement associée à la négociation diplomatique est limité à la gestion de la frontière afghane. Ses objectifs visent à solidifier l'État afghan et diminuer la menace contre les Canadiens qui subissent de nombreuses pertes³⁷⁷. Dès 2007, le MAECI amorce une initiative de médiation diplomatique entre l'Afghanistan et le Pakistan en utilisant une méthodologie d'essais et erreurs afin d'améliorer l'administration et la gestion de la frontière³⁷⁸. Le premier de douze ateliers dure deux jours et a comme objectif immédiat de limiter le passage d'armes et de combattants dirigés contre les soldats canadiens à Kandahar³⁷⁹. Cette série d'ateliers est baptisée le Processus de Dubaï – endroit choisi pour sa neutralité politique – et produit un plan d'action pour coopérer en matière de « douanes, [de] lutte contre les stupéfiants, [de] gestion de la circulation des personnes [et d']application de la loi.³⁸⁰ » Le Processus de Dubaï devient plus tard le Processus de coopération entre l'Afghanistan et le Pakistan (PCAP). Cette approche s'inspire de l'expérience norvégienne ayant débouché sur les Accords d'Oslo entre Israéliens et Palestiniens : l'approche par la « diplomatie officieuse³⁸¹ » (*track two diplomacy*). Les relations entre les deux États demeurent toujours tendues et le Pakistan est régulièrement accusé publiquement par Kaboul (et en coulisse par Washington) de commanditer les attaques sur le sol afghan : « Qui est notre vis-à-vis dans ces négociations de paix? Je n'ai d'autre réponse que le Pakistan [affirme] le président afghan. [...] Selon les services secrets afghans, l'assassinat de [son négociateur pour la paix], aurait été planifié à Quetta, au

³⁷⁶ Walter Dorn, « Le maintien de la paix hier, aujourd'hui et demain », *Revue militaire canadienne*, volume 6, numéro 4, 2006, p. 105-106.

³⁷⁷ Au prorata du nombre de soldats déployés, les Canadiens subissent le plus haut taux de perte de la coalition déployée en Afghanistan. Voir CBC News, *Canadian forces pay higher price: Analysis shows proportionally more Canadians dying among mission partners (28 octobre 2009)*, en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/10/26/f-afghan-deaths.html>, page consultée le 7 janvier 2013.

³⁷⁸ Frontière au tracé au sujet duquel les deux États ne s'entendent toujours pas.

³⁷⁹ John B. Hay et al. *The Dubai Process: Lessons learned and implications for third party engagement in managing cross-border challenges in other regions*, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, 2011, 19 p.

³⁸⁰ CANADA, Gouvernement du Canada, L'engagement du Canada en Afghanistan : Le processus de coopération entre l'Afghanistan et le Pakistan : Ateliers de coopération bilatérale, en ligne, http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_04_03.aspx?lang=fra&view=d, page consultée le 19 septembre.

³⁸¹ Peter Jones, « Canada and Track Two Diplomacy », *A Changing World: Canadian Foreign Policy Priorities*, numéro 1, Conseil international du Canada, 2008, 37 p.

Pakistan.³⁸² » La ligne Durand, avec ses douaniers corrompus et son tracé flou, demeure une frontière notoirement poreuse que le Pakistan considère comme sa « profondeur stratégique³⁸³ », par crainte de l'influence indienne en Afghanistan³⁸⁴. Dans ce contexte, le modeste processus de coopération mis en place entre les deux États grâce à la diplomatie officieuse canadienne peut être considéré comme le principal succès de cette dernière. Celui-ci débouche alors sur d'autres mesures (32 millions \$ CAN) de construction étatique : la formation de douaniers, « l'établissement d'un bureau de liaison à la frontière de Khyber Pass [et] d'un programme mené conjointement par l'Office des Nations Unies contre la drogue [UNODC] et le crime et l'Organisation mondiale des douanes.³⁸⁵ » Le processus planifie, jusqu'en 2014, d'autres formations, le partage de renseignements criminels et d'autres bureaux de liaison frontaliers³⁸⁶. Malgré l'apparente faiblesse à cette frontière, le Pakistan réussit malgré tout à la fermer complètement pendant sept mois en représailles d'une bavure américaine pour laquelle Washington finit par s'excuser³⁸⁷.

Outre l'aide multilatérale de l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) – gérée par Kaboul et orientée localement par les *Community Development Councils* (CDC) – nous avons défendu l'idée que les projets financés par le Canada à Kandahar obéissent principalement à deux impératifs : présenter des progrès mesurables à la population canadienne et se conclure avant le retrait de 2011³⁸⁸. Une question est pourtant rarement posée : que veulent spécifiquement les Kandaharis? Au fil des discussions avec divers acteurs

³⁸² Radio-Canada, Agence France-Presse, Associated Press et BBC, *Afghanistan : le Président Karzai juge vaines les discussions avec les talibans* (1 octobre 2011), en ligne, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2011/10/01/001-talibans-karzai-pakistan.shtml>, page consultée le 20 septembre 2012. Burhanuddin Rabbani, un moudjahid tadjik de la guerre contre les Soviétiques et chef du parti *Jamiat-e Islami* (Société Islamique), était responsable de négocier un accord avec l'opposition armée au régime de Kaboul. Il a été assassiné en septembre 2011.

³⁸³ Georges Lefeuvre, *Le Monde diplomatique*, *La frontière afghano-pakistanaise, source de guerre, clef de la paix* (octobre 2010), en ligne, <http://www.monde-diplomatique.fr/2010/10/LEFEUVRE/19779>, page consultée le 20 septembre 2012.

³⁸⁴ James Lee, *Afghanistan : Le défi posé par les rapports avec le Pakistan*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2008, p. 4-6.

³⁸⁵ CANADA, Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan : Le processus de coopération entre l'Afghanistan et le Pakistan*, *op cit*.

³⁸⁶ CANADA, Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan : Diplomatie régionale*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/approach-approche/diplo.aspx?lang=fra&view=d>, page consulté le 20 septembre 2012.

³⁸⁷ *The Globe and Mail*, *Pakistan reopens NATO supply routes after Clinton apologizes* (3 juillet 2012), en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/pakistan-reopens-nato-supply-routes-after-clinton-apologizes/article4386182/>, page consultée le 20 septembre 2012.

³⁸⁸ Le programme de solidarité nationale (NSP), créé en 2003 par le Ministère afghan de la Réhabilitation rurale et du Développement (MRRD) avec l'argent de l'ARTF, permet aux communautés de gérer leur propre développement. AFGHANISTAN, Ministry of Rural Rehabilitation and Development, *National Solidarity Programme*, en ligne, <http://www.nspafghanistan.org/>, page consultée le 21 septembre 2012.

canadiens, quelques demandes sont récurrentes : des routes, l'accès à l'électricité, des écoles et des mosquées ainsi que l'accès urbain à l'eau dans la ville de Kandahar³⁸⁹. En somme, les Kandaharis demandent des projets d'infrastructures. Prenons l'exemple d'une route de contournement pour la ville de Kandahar³⁹⁰. Les transporteurs civils de compagnies privées de ravitaillements en provenance du Pakistan ainsi que les convois blindés des militaires de l'OTAN doivent traverser la ville à toute heure du jour ou de la nuit. Le potentiel pour des accidents est élevé, les escalades de la force, sont fréquentes et en définitive la circulation locale est perturbée³⁹¹. Les escalades de la force sont un processus utilisé par les soldats envers la population qui vont d'un avertissement verbal, à un tir de sommation et finalement la force mortelle pour éloigner les curieux pouvant potentiellement masquer un danger. Pour éviter ces situations, une route aurait pu être construite: « *We realised this in 2004-05 and calculated it would cost roughly 35\$ million to build one around the city according to CIDA's calculations*³⁹² ». Historiquement, les routes ont toujours revêtu une importance économique capitale pour l'Afghanistan qui était un point de passage incontournable de la Route de la Soie. Le tracé de toute nouvelle route est un enjeu de compétition direct entre les tribus. Un tracé par le Sud et l'Ouest afin de contourner la ville de Kandahar traverserait les territoires popalzai et noorzai – deux tribus rivales. À Kandahar, la mafia pachtoune contrôle le lucratif marché de l'opium³⁹³. Ainsi, le contrôle des régions où passerait une nouvelle route représente des retombées économiques considérables issues des pots-de-vin extraits du trafic de la drogue. Le Canada aurait pu reconnaître cette réalité et négocier avec ses principaux acteurs un tracé équitable³⁹⁴. Ce projet (jamais réalisé) aurait nécessité une compréhension du contexte socioéconomique et politique de la province, une négociation s'appuyant sur une relation de confiance et beaucoup de temps. Pour voir le jour, une initiative de négociation diplomatique auprès des acteurs locaux était nécessaire pour permettre la réalisation de ce projet. Toutefois, l'échéancier de retrait complet à l'été 2011 ne permettait pas d'investir le temps nécessaire à une réelle diplomatie. Les militaires canadiens et américains se sont plutôt

³⁸⁹ Entrevues avec des bureaucrates et Glevum Associates LLC, *op cit.* p. 22-27.

³⁹⁰ Exemple fourni lors d'une entrevue avec un bureaucrate.

³⁹¹ Les incidents « Escalade de la Force » ou de « Protection de la Force » surviennent lorsque des civils ne comprennent pas les avertissements des militaires à proximité d'un convoi, en tentant de dépasser ou à un point de contrôle. Les soldats ne peuvent faire la différence avec une voiture piégée et dans le doute, tirent. Voir ONU, UNAMA, *Afghanistan Annual report 2011*, *op cit.* Glossaire.

³⁹² Entrevue avec un bureaucrate.

³⁹³ La mafia pachtoune est surnommée la *transport mafia*. Voir Simon Leduc, *op cit.* p. 81 et 93.

³⁹⁴ Avec, entre autres, Ahmed Wali Karzai, le cousin du Président et *de facto* parrain de la province.

contentés d'asphalter la route *Fosters/Hyena* traversant le district de Panjwayi, un projet de plusieurs millions de dollars³⁹⁵. Cette route est tristement célèbre pour ses nombreuses victimes causées par les bombes artisanales et une surface pavée rend la pose de tels engins plus difficile. À l'automne 2010, le tracé est décidé par le processus de planification militaire, « *but the elders were against it and proposed an alternative. Even if the military gears were already moving, the argument of making farmers angry is the opposite what we are trying to achieving on stability.* » Le tracé de la route *Hyena* nécessite donc tout de même une certaine forme de négociation par les Affaires étrangères. Cependant, cette négociation s'effectue plutôt avec leurs homologues militaires et non avec les acteurs afghans.

Au-delà des problèmes locaux auxquels la diplomatie canadienne pourrait apporter une réponse, la réconciliation nationale, la sixième priorité du Canada, n'a pas atteint de résultats concrets. Une image facile pourrait associer les diplomates à la paix et les militaires à la guerre. En réalité, les militaires sont souvent moins enclins à privilégier cette option, connaissant les coûts qu'elle implique. Toutefois, les diplomates ont un rôle à jouer en amont (pour négocier des alternatives au conflit) et en aval (pour négocier la fin des hostilités et établir les conditions de l'occupation). Nous détaillerons donc les facteurs qui les empêchent d'accomplir ce rôle de négociateur et les cantonnent à soutenir une stratégie axée sur la sécurité et le développement de l'État. Aussi, un discours sur « l'ennemi » empêche de considérer l'opposition marginalisée comme un acteur politique crédible avec lequel la négociation est possible.

Selon un sondage de *Strategic Counsel*, en 2007, environ 63 % des Canadiens trouvent qu'il s'agit d'une bonne idée de négocier avec les « insurgés talibans³⁹⁶ ». À l'échelle de la planète, l'option de « *negotiate with the Taliban on a peace agreement that would include them in the government*³⁹⁷ » est privilégiée (40 %), devant la retraite ou la

³⁹⁵ Ce projet en territoire noorzai acquis à la lutte armée contre les étrangers fait face à une solide opposition. Le pavage de cette route déguise un objectif sécuritaire (augmenter la difficulté de poser des bombes) sous l'enveloppe d'un projet de reconstruction.

³⁹⁶ CTV News, *Canadians support talks with Taliban : poll (20 mai 2007)*, en ligne, <http://www.ctvnews.ca/canadians-support-talks-with-taliban-poll-1.242008>, page consultée le 24 septembre 2012.

³⁹⁷ Selon BBC World Service, *The Program on International Policy Attitudes (PIPA) et GlobeScan Incorporated, Global Poll Shows Public Support for Taliban Negotiations (22 juin 2011)*, en ligne http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jun11/BBCAfghan_Jun11_rpt.pdf, page consultée le 24 septembre 2012. Le retrait

poursuite des hostilités jusqu'à la victoire. Le mot « paix » n'apparaît dans aucun document de planification et de mise en œuvre des décisions politiques canadiennes en Afghanistan. Un seul bureaucrate aborde ce sujet et souligne que « *some seem to miss the fact that you can win the war and lose the peace [...] if you want peace, you have to understand what diplomats bring to the table.*³⁹⁸ » Politiquement, la position canadienne se résume en deux points relativement stables depuis le début de son engagement en Afghanistan. D'une part, le Canada soutient « qu'il incombe au gouvernement afghan de mener les efforts de réconciliation nationale³⁹⁹ » et d'autre part qu'un « processus de réconciliation dirigé par les Afghans et soutenu par la communauté internationale peut contribuer à affaiblir l'insurrection et à favoriser une paix durable [par] la réconciliation et la réintégration des combattants insurgés.⁴⁰⁰ » Toutefois, « la position officielle du Canada, comme celle des États-Unis, demeure de refuser toute négociation jusqu'à ce que les Talibans renoncent à la violence⁴⁰¹ ». Dans ces conditions, ces deux positions n'ont que très peu de chance de produire des résultats.

Tout d'abord, il y a bien quelques combattants qui cherchent à rendre les armes et accepter la réintégration⁴⁰². Par contre, leurs chefs perçoivent ces accords comme un affaiblissement d'une future position de négociation contre le régime de Kaboul. Ayant rendu les armes, les anciens combattants sont rapidement assassinés par leurs anciens alliés. D'ailleurs, les accords de cessez-le-feu ne produisent pas l'effet voulu, soit de construire une relation de confiance entre les protagonistes⁴⁰³. Par exemple, la première tentative de réconciliation est tentée en 2006 par les Britanniques à Musa Qala dans la province d'Helmand. Un ancien commandant des *moudjahidines* accepte de devenir le chef du district sous protection des forces britanniques⁴⁰⁴. Sa famille et lui deviennent rapidement la cible

immédiat des forces de l'OTAN en Afghanistan reçoit 29 % d'appuis alors que la poursuite des combats n'est appuyée que par 19 % des 24 000 répondants.

³⁹⁸ Entrevue avec un bureaucrate.

³⁹⁹ CANADA, Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan – Réconciliation politique*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/priorities-priorites/reconciliation.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 24 septembre 2012.

⁴⁰⁰ CANADA, Quatorzième et dernier rapport au Parlement, *op cit.* p. 38.

⁴⁰¹ Jason Yung, *Afghanistan : Les Taliban*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2007, p. 4.

⁴⁰² Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR).

⁴⁰³ International Crisis Group, *Talking about Talks: Toward a Political Settlement in Afghanistan*, Kaboul/Bruxelles, numéro 221, 2012, p. 37.

⁴⁰⁴ Le mollah Salam, ancien combattant luttant contre les britanniques accepte de changer de camp.

d'attaques et ne recevront jamais la protection demandée⁴⁰⁵. Au final, Musa Qala est envahi et le drapeau des forces du mollah Omar est hissé au centre du district. Les accords de Musa Qala deviennent dès lors l'équivalent afghan de la conférence de Munich, analogie historique utilisée afin de discréditer de futurs accords de paix. Les programmes d'amnistie, lancés en 2004, n'ont eu que très peu d'effets. En plus, le gouvernement Karzai et ses alliés se perçoivent victorieux. Ils ne voient pas d'intérêt à partager leur pouvoir avec leurs opposants armés⁴⁰⁶. La possibilité d'une nouvelle guerre civile après 2014 demeure réelle.

Malgré une forte réticence, le Président Karzai énonce, en 2007, la possibilité de négocier un accord de partage des pouvoirs afin de mettre fin à la guerre⁴⁰⁷. La position canadienne reléguant au gouvernement afghan la tâche de négocier une paix nationale constitue cependant une impasse⁴⁰⁸. Tout d'abord, la Commission politique de la *shura* de Quetta refuse le dialogue avec le gouvernement Karzai qu'il juge faible et corrompu. Elle exige aussi la fin des attaques de drones, insiste pour renégocier la constitution et y inclure la Sharia tout en considérant que seul le mollah Omar a l'autorité pour déclarer un cessez-le-feu général⁴⁰⁹. Ce cessez-le-feu devra selon eux s'appuyer sur un narratif islamique afin d'éviter l'apparence d'une capitulation⁴¹⁰. En contrepartie, la *shura* de Quetta se dit prête à accepter de briser ses liens avec Al-Qaeda et d'accepter une certaine présence militaire américaine ainsi que l'éducation des filles et des garçons, mais seulement si une ségrégation stricte est maintenue⁴¹¹. Refusant toute légitimité au régime établi à la suite des accords de Bonn en décembre 2001, la *shura* de Quetta croit que les négociations préliminaires doivent être bilatérales, avec les Américains, au Qatar⁴¹². Cette position est marginalisée par l'ISI et certains représentants d'Al-Qaeda pour des raisons évidentes⁴¹³. Contrairement à la

⁴⁰⁵ Son fils sera même tué. Antonio Giustozzi, Talatbek Masadykov et James Michael Page, « Negotiating with the Taliban: Toward a Solution for the Afghan Conflict », *Crisis States Research Centre, Working Paper* numéro 66, 2010, p. 12-13.

⁴⁰⁶ International Crisis Group, *Talking about Talks*, *op cit.* p. 23-33. Les divers groupes victorieux du Front islamique uni pour le salut de l'Afghanistan sont alliés au Président Karzai.

⁴⁰⁷ Jason Yung, *op cit.* p. 4.

⁴⁰⁸ Andréane Giguère, « Négocier avec les talibans : au coeur d'une polémique sur « l'art de la guerre » », *Mise au Point, Paix et Sécurité internationale*, Université Laval, 2009, 5 p.

⁴⁰⁹ La *shura* de Quetta représente un des acteurs principaux combattant le régime de Kaboul et les forces de l'OTAN.

⁴¹⁰ Michael Semple, *et al.* « Taliban Perspectives on Reconciliation », *Briefing Paper*, Royal United Services Institute, Londres, 2012, 15 p.

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² Le Devoir, Agence France Presse, *Afghanistan - Karzai se rallie au principe de négociations bilatérales (5 janvier 2012)*, en ligne, <http://www.ledevoir.com/international/actualites-internationales/339539/afghanistan-karzai-se-rallie-au-principe-de-negociations-bilaterales>, page consultée le 24 septembre 2012.

⁴¹³ Antonio Giustozzi, Talatbek Masadykov et James Michael Page, *op cit.* p. 12.

Commission politique, avant d'accepter toute forme de négociation, les *moudjahidine* qui combattent activement établissent une condition *sine qua non* : le départ d'Afghanistan de toute présence étrangère⁴¹⁴. Le Canada, en exigeant l'abandon (unilatéral) de la violence comme préalable aux négociations, démontre une profonde méconnaissance du contexte politique. Cette position ignore les bases de la culture des Pachtounes dont est issue leur opposition. Cette culture comprend une identité tribale à multiples niveaux. Celle-ci permet d'intégrer, en même temps, un conflit armé (avec une famille, un village, un clan, une tribu, une ethnie ou une culture étrangère *kaffir*) et une alliance contre un référent identitaire plus large et englobant⁴¹⁵. Dans ces conditions, la conclusion d'accords pouvant mettre fin au conflit est très improbable.

Si « la FIAS [et] l'ONU en Afghanistan, ont affirmé qu'il était essentiel d'être en position de force pour entreprendre un processus de négociation⁴¹⁶ », cette position de force s'éloigne avec le temps⁴¹⁷. Cette position préalable aux négociations existait peut-être à Bonn en décembre 2001, mais les perdants de la guerre n'ont jamais été invités à cette table. Depuis cette conférence, l'occupation étrangère doit alors être considérée comme un nouveau conflit dont le début peut être marqué par l'assassinat d'un représentant de la Croix-Rouge en mars 2003⁴¹⁸. La date ferme de retrait fixée pour 2014 alimente la perception de victoire des *moudjahidines* et renforce leur détermination à poursuivre leur combat : « *U.S. policy on*

⁴¹⁴ Stephen Mangan et Hamid Shalizi, Reuters Canada, *Taliban deny report that they are ready for peace talks (10 septembre 2012)*, en ligne, <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCABRE8890S920120910?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>, page consultée le 25 septembre 2012.

⁴¹⁵ Les différents niveaux identitaires permettent la cohabitation de vendettas larvées et d'alliances temporaires. Ils permettent une différenciation multiple allant du local au régional sans jugement sur leur valeur. Le concept de « nationalisme » comme il est pensé en Occident ne fait sens en Afghanistan que pour une petite élite urbaine minoritaire. Le terme pachtoune de *qawm* représente l'affiliation tribale et ses origines patrilinéaires. Il structure une organisation sociale qui permet à la paix et la guerre de coexister au même instant entre deux individus. Pour plus amples détails, voir Simon Leduc, *op cit.* p. 6-43.

⁴¹⁶ Andréane Giguère, *op cit.* p. 4-5.

⁴¹⁷ Une série de bévues américaines affaiblit chaque année cette position de force : massacres de prisonniers par un allié ouzbek, scandales associés aux prisons et plusieurs soulèvements populaires suite à des humiliations culturelles. Sur les scandales associés à Guantanamo, Bagram et aux prisons secrètes de la CIA, voir Alex Gibney, *Taxi to the Dark Side*, Documentaire DVD, Production Discovery Channel, Jigsaw Productions, Tall Woods, Wider Film Projects et X-Ray Productions, 2007, 106 min. La population afghane a manifesté son indignation après que des américains ont brûlé des exemplaires du Coran, uriné sur des cadavres afghans, collecté des pièces de vaincus comme trophées ou après la diffusion du film *Innocence of Muslims*. Ces bévues s'ajoutent aux massacres de civils par des réactions d'autodéfense excessives, des bombardements par erreur ou des raids nocturnes. À cette longue liste, ajoutons également l'utilisation de milices pour sécuriser les villages « nettoyés » par la COIN. Ces milices de l'*Afghan Local Police (ALP)* et des *Village Stability Operations (VSO)* responsables de violations systématiques des droits de la personne. Cette tactique a été utilisée de manière désastreuse par l'armée française lors de la guerre d'Algérie. Les penseurs de cette guerre inspirent aujourd'hui la réflexion américaine (et canadienne) sur la guerre contre-insurrectionnelle. Voir Human Rights Watch, *“Just Don't Call It a Militia” Impunity, Militias, and the “Afghan Local Police”*, New-York, 2011, 110 p.

⁴¹⁸ Antonio Giustozzi, Talatbek Masadykov et James Michael Page, *op cit.* p. 2.

*reconciliation in particular appears almost entirely driven by timelines based on its own interests, above all the date for international transition.*⁴¹⁹ »

Une dernière contrainte s'oppose à la négociation d'accords de paix : le discours canadien sur « l'ennemi » auquel il fait face. Celui-ci participe à établir un rapport d'altérité en opposition à l'identité occidentale des Canadiens. En acceptant de rejoindre l'OEF américaine en octobre 2001, le Canada adopte un discours sur l'Afghanistan. Ce discours est construit en Occident, sans égards aux réalités historiques, sociales et culturelles de l'Afghanistan. Simon Leduc montre la construction sociale du concept de « taliban » comme islamiste, caïd, police religieuse, misogyne, génocidaire et pion⁴²⁰. Nous y ajouterons les termes « terroristes », « extrémistes⁴²¹ », « insurgés », « *Fighting Age Male (FAM)* », « forces anti-gouvernementales », retrouvés dans le lexique militaire et les discours politiques. Le terme « insurgé » tel qu'il est utilisé aujourd'hui origine de la littérature théorique sur les guerres coloniales visant la mise en place et l'acceptation d'une élite locale favorable aux intérêts étrangers. Le terme *FAM* représente un jeune homme en âge de combattre comme la principale menace envers les étrangers. Apolitique, cette conception simplifie le combat politique armé comme un simple choix entre une kalachnikov (arme) en l'absence d'une pelle (travail). Le terme « extrémiste » passe sous silence que tous les Pachtounes justifient leurs combats politiques par des arguments religieux indépendamment de leurs alliances avec ou contre les Occidentaux⁴²².

Les concepts, comme celui de « *taliban* », construits en Occident comportent plusieurs non-dits tels que la popularité du régime du mollah Omar dans les régions rurales pachtounes ainsi que son apport de justice et de sécurité par l'instauration d'un monopole sur la violence légitime⁴²³. Cette violence apparaît bien sûr illégitime aux yeux des Canadiens dont la culture diffère largement de l'ethnie pachtoune. Dans cette guerre culturelle

⁴¹⁹ International Crisis Group, *Talking about Talks*, *op cit.* p. 24.

⁴²⁰ Simon Leduc, *op cit.* p. 91-100.

⁴²¹ On retrouve ce discours sous deux formes, tout d'abord au tout début de la guerre contre l'émirat du Mollah Omar et ensuite récemment par une volonté de quitter l'Afghanistan rapidement. Dans le second cas, on projette une image de « taliban modérés » devant être distingués des « extrémistes » sans se demander si cette distinction a du sens pour les signifiés.

⁴²² Cette tendance produit souvent des incohérences lorsque deux groupes s'affrontent en utilisant les mêmes arguments religieux. Par exemple, un *djihad* – une guerre sainte – a été déclarée contre le gouvernement islamiste de Rabbani (1992-1996).

⁴²³ Simon Leduc, *op cit.* p. 100-104.

imperceptible et inavouée, la perspective de paix devient impensable. La représentation du *moudjahid* devant s'asseoir à la table des négociations est structurée par un discours qui justifie soit une poursuite de la guerre, soit l'abandon à la guerre civile⁴²⁴. Elle ne permet pas de lui reconnaître son rôle de représentant politique et armé d'une partie de la population de l'Afghanistan marginalisée par la guerre et l'occupation étrangère.

* * *

Depuis 2001, l'engagement en Afghanistan sous diverses formes représente, en matière de débats politiques, de vies sacrifiées et d'argent investi, la principale décision de politique étrangère du Canada. L'étude de ce choix politique et des modalités de la guerre à Kandahar soutiennent l'hypothèse d'une marginalisation de la culture diplomatique au profit d'une culture militaire. Cette culture favorise une mise en œuvre de la politique étrangère canadienne qui relègue le diplomate à un rôle de soutien. Ainsi, la logique d'action est axée sur la rapidité, l'atteinte d'une situation finale avec des résultats mesurables et une pensée critique qui se limite qu'aux moyens appropriés pour atteindre cette situation souhaitée. Elle refuse toutefois de remettre en question les objectifs de l'action elle-même à la lumière d'une compréhension profonde de la réalité économique, politique et socio-culturelle. Lorsque cette culture est partagée par tous les acteurs gouvernementaux, nous pouvons alors constater l'influence militaire sur la politique étrangère canadienne. Cette influence peut être reliée au discours qui lie l'insécurité à un manque de développement de l'État, le discours sur les États faillis. Cette façon d'appréhender le monde et les solutions qui en découlent peuvent être très efficaces pour gagner des guerres, mais elle deviennent totalement inadaptées pour négocier la paix qui devrait suivre.

⁴²⁴ Gilles Dorronsoro, « Waiting for the taliban in afghanistan », *The Carnegie Papers*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington/Moscou/Beijing/Beirut/Bruxelles, 2012, 24 p.

CONCLUSION

UNE DIPLOMATIE EN DÉCLIN?

Ce mémoire visait à mettre à jour l'analyse des relations d'influence entre les Affaires étrangères et la Défense nationale canadienne. Pendant la période qui suit la Guerre froide, ces relations sont marquées par une résistance de la Défense nationale au concept de sécurité humaine structurant la politique étrangère. À l'inverse, ce discours est remplacé, au tournant du 21^e siècle, par celui des États faillis. Daniel Drezner affirme qu'en théorie, une organisation a deux choix devant une culture contraire à sa mission fondatrice : résister en s'isolant et perdre son influence sur la prise de décision ou bien intégrer le discours et maintenir un rôle pertinent⁴²⁵. Plutôt que de résister au discours des États faillis, la diplomatie canadienne l'intègre et transforme conséquemment son rôle dans l'architecture bureaucratique du gouvernement canadien. D'un rôle d'influence coordonnant une approche globale des enjeux de politique étrangère, la diplomatie devient un soutien à des objectifs réduits de sécurité et de développement devant renforcer des États jugés fragiles ou faillis.

Dans un premier temps, nous avons résumé le débat sur la théorie de la politique bureaucratique proposée par Graham Allison afin d'étudier les Relations internationales et tenté de la compléter avec quelques éléments théoriques issus du constructivisme critique de Jutta Weldes. Dans un deuxième temps, nous avons étudié deux discours structurant la politique étrangère au Canada : celui des États faillis et celui de la coordination gouvernementale. Ces deux discours influencent les rôles attribués à chaque acteur bureaucratique en valorisant la culture efficace de l'organisation militaire au détriment d'une culture qui valorise le lent processus de consultation et qui cherche à complexifier l'appréhension du monde. Dans un troisième temps, nous avons étudié le cas de l'engagement du Canada en Afghanistan et de sa guerre à Kandahar entre 2006 et 2011. Bien que n'ayant étudié que ce seul cas, nous pouvons tirer des conclusions. Le cas choisi étant tout de même représentatif de l'état des relations entre les bureaucraties impliquées dans la mise en œuvre de la politique étrangère, et plus particulièrement de la relation entre militaires

⁴²⁵ Daniel Drezner, *op cit.*

et diplomates dans les dossiers où leurs compétences se chevauchent. Lorsqu'un sujet tombe uniquement dans les responsabilités d'un acteur, il est difficile d'établir un rapport avec les autres bureaucraties du gouvernement. Toutefois, dans l'espace commun de la politique étrangère, les relations entre la Défense nationale et les Affaires étrangères ont changé.

Avec la décision, en octobre 2001, de rejoindre la coalition américaine *Operation Enduring Freedom* en Afghanistan et dans l'océan Indien, le Canada s'approprie un discours sur les « terroristes » et les « talibans » déconnecté des réalités sociales, culturelles et historiques du pays. À Kandahar, pour la majorité des Pachtoune ruraux et conservateurs, les armes et les projets de développement sont deux vecteurs d'une culture qui leur est étrangère, *kaffir*. Le débat canadien sur les moyens appropriés – débat qui oppose les opérations militaires et l'entraînement de soldats afghans à l'aide civile – participe de la même logique discursive centrée sur la faillite étatique. Au Canada, aucune voix politique ne semble s'interroger sérieusement sur la compatibilité du modèle occidental d'État avec la nation pachtoune. S'il existait une fenêtre d'opportunité pour organiser des négociations de paix avec les vaincus, la conférence de Bonn ressemble plus à celle de Paris en 1919 qu'au Congrès de Vienne. Au contraire, la conférence des vainqueurs de l'Afghanistan organise un nouvel ordre politique revancharde où des groupes, au bilan en matière de droits de la personne tout aussi désastreux que celui de l'Émirat du mollah Omar, s'enrichissent grâce aux retombées d'une aide au développement détournée et de la culture de l'opium.

Nous avons affirmé deux cultures organisationnelles permettent de distinguer les « militaires » des « diplomates » lorsqu'ils sont comparés. Nous avons aussi émis l'hypothèse qu'au tournant du 21^e siècle, les relations bureaucratiques entre le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Ministère de la Défense nationale ont changé. Plusieurs facteurs auraient modifié la politique étrangère et accordé une influence nouvelle à la Défense nationale. En particulier, deux discours, celui sur les États faillis et celui de la collaboration gouvernementale structurent les rôles assignés aux acteurs bureaucratiques. L'analyse de l'influence de la bureaucratie sur la politique étrangère se bute systématiquement à deux problèmes. D'une part, les recherches tendent à étudier les grandes décisions des gouvernements de Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper et à conclure

que le rôle du Cabinet du premier ministre (CPM) est prépondérant dans tous les cas. D'autre part, les analyses notent la difficulté d'établir des critères de comparaison adéquats et objectifs pour mesurer l'influence. L'influence est difficilement mesurable, puisqu'elle demeure perçue de manière subjective. C'est donc en complétant le modèle de la politique bureaucratique avec le concept de discours, issu du constructivisme critique de Weldes, que nous avons appuyé l'hypothèse d'une influence militaire accrue au sein des bureaucraties canadiennes. Cette influence n'est pas mesurable puisqu'elle s'appuie sur une culture, un discours dominant, des concepts et idées qui façonnent une approche de politique étrangère. Ceux-ci dépassent la simple alternance du pouvoir des partis politiques canadiens. Ils font appel au concept des États faillis et de la menace du terrorisme qui en émane pour organiser l'espace commun où les questions de politique étrangère et de sécurité se chevauchent. Dans cet espace, l'influence de la Défense nationale s'est accrue.

Au plan conceptuel, cette recherche a tenté de compléter l'approche de la politique bureaucratique d'Allison avec quelques éléments du constructivisme critique de Weldes tel qu'elle le propose en 1998⁴²⁶. Le symposium, organisé par Stern et Verbeek, auquel Weldes participe accepte la possibilité d'une étude « néo-pluraliste⁴²⁷ » du même objet ontologique. Nous avons donc tenté de relever ce défi. Toutefois, nous devons constater une perte de cohérence interne dans ce mémoire causée par les différences épistémologiques et méthodologiques entre une politique bureaucratique qui prononce un discours explicatif sur le sujet et un constructivisme qui interprète les discours du sujet. Pour analyser le discours sur l'intérêt bureaucratique et la manière dont il s'impose à l'ensemble de ses membres, il faut tout d'abord qu'il s'énonce. Or, au Canada, les communications sont homogénéisées par des organismes centraux puissants⁴²⁸. Chaque acteur bureaucratique prétend seulement servir l'intérêt national. Mais, contrairement aux États-Unis d'Allison, sa conception est aussi coordonnée par une approche pangouvernementale. Ainsi il devient difficile d'isoler l'intérêt du MAECI ou celui du MDN dans ce discours uniformisé.

⁴²⁶ Jutta Weldes, « Bureaucratic Politics », *op cit.*

⁴²⁷ Eric Stern et Bertjan Verbeek, « Conclusions : Toward a Neopluralist Approach », *op cit.*

⁴²⁸ Donald Savoie, *op cit.*

De plus, notre méthodologie ambitieuse s'est butée à de nombreuses barrières. L'accès à l'information de qualité et en quantité suffisante demeure réservé à des chercheurs directement impliqués dans la prise de décision ou dans sa critique publique. Graham Allison a bénéficié d'un accès à de nombreuses sources et, lors de la réédition, d'archives déclassifiées pour rédiger son analyse de la crise de Cuba de 1962. Nous n'avons pas eu ce luxe. Ainsi, si les données recueillies en entrevue nous permettent de valider notre première hypothèse, la deuxième repose sur trop peu de sources et doit être nuancée. L'accès à quelques documents, principalement en 2009, ainsi qu'à huit entrevues semi-dirigées d'environ une heure ne constitue pas un échantillon satisfaisant. Malgré tout, l'année 2009 a cette particularité, pour la mission à Kandahar, d'avoir reçu une attention politique moindre. D'intenses débats ont porté sur le transfert des détenus aux autorités afghanes et sur le témoignage du diplomate Richard Colvin, mais ceux-ci se sont conclus avec la prorogation du Parlement. Ainsi, le faible échantillon de données issues des documents et témoignages pendant cette période représente malgré tout une gestion bureaucratique de la mise en œuvre d'une mission. Cette mission n'est contrainte politiquement que par l'exigence de se terminer à l'été 2011. Nous avons tenté de poser cette recherche à mi-chemin entre la réalité quotidienne du praticien et les exigences d'une théorisation universitaire. Le danger demeure de basculer dans le récit journalistique ou à un niveau d'abstraction qui n'a plus d'usages. Assurément, des aspects de ce mémoire déplairont à certains praticiens et d'autres aux universitaires.

Initialement, nous avions l'ambition d'étudier également le rôle des communications et de leurs effets structurants sur la transmission du discours, sur les échanges ou sur le choc des cultures organisationnelles et leur influence sur la prise de décision. Malheureusement, la faible quantité de sources ne nous permettait pas de tirer la moindre conclusion. Il s'agit pourtant d'un concept primordial pour la théorie de la politique bureaucratique et pour le sous-champ de l'analyse de politique étrangère. D'une part, cette recherche aurait bénéficié d'un partenariat avec un chercheur spécialisé en étude des communications et d'autre part, ce thème pourrait constituer un projet de recherche en soi. Également, pour se conformer aux exigences de parcimonie d'un mémoire, cette recherche souffre d'être restreinte. Pour bien comprendre le phénomène bureaucratique, il faudrait l'élargir à plusieurs acteurs pour y

inclure l'ACDI, la GRC, les services correctionnels, le SCRS, etc. L'étude de l'engagement du Canada en Afghanistan constitue un cas unique. Une étude similaire pourrait être répétée pour analyser les missions en Haïti avant et après le tremblement de terre de 2010, les contributions canadiennes aux deux missions de paix au Soudan depuis 2004 ou les bombardements ayant contribué à renverser le régime de Mouammar Kadhafi en 2011. Concernant l'intervention en Libye, il nous semble, en première analyse, que cette décision illustre une absence totale de position diplomatique. Au-delà d'une participation militaire, cette décision brille par l'absence de rhétorique et de prise de position publique concernant l'intérêt national, les buts, les objectifs ou les idéaux devant être promus à la conclusion de cette guerre opposant le Canada, en coalition, au colonel Kadhafi. La politique étrangère axée sur un discours liant les États faillis et l'insécurité sera-t-elle remplacée par un vide de politique étrangère?

Pour comprendre l'influence déclinante des Affaires étrangères et de son rôle passé au sein de la bureaucratie canadienne, nous devons comprendre quelle culture doit être valorisée pour accomplir le rôle de diplomate. Ce rôle est souvent réduit à de banals stéréotypes instrumentalisés pour réduire les dépenses de l'État en frais de voyage, d'accueil protocolaire et de conférences pourtant essentiels au travail d'un diplomate⁴²⁹. Cette même catégorie de stéréotypes était à l'œuvre contre les militaires canadiens lorsqu'à la fin des années 1990, un petit groupe d'intellectuels tente de réduire leur rôle à observer la paix. Le discours qui lie l'État en faillite à l'insécurité mondiale peut être critiqué sur plusieurs fronts. Comment expliquer que cette conception du monde se perpétue en dépit de sondage de l'opinion publique opposée à l'engagement canadien en Afghanistan? Il existe un discours alternatif et non marginal au Canada : celui d'une tradition de Casques bleus maintenant la paix⁴³⁰. Que cette tradition ignore plusieurs aspects contradictoires de l'histoire canadienne ne réduit pas la force du mythe. Une majorité de Canadiens préfèrent un retour vers le passé

⁴²⁹ Les frais d'accueil comprennent par exemple des repas, boissons (alcoolisées) ou rafraîchissements, le transport local, du divertissement, etc. reliés au protocole et à l'exercice diplomatique. CANADA, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Directive sur la gestion des dépenses de voyages, d'accueil et de conférences*, en ligne, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19855§ion=text>, page consulté le 27 décembre 2012.

⁴³⁰ Nanos Research, *Globe and Mail/Nanos Poll – Defense policy*, Toronto, 2005, 26 p; Marc Zwelling, *Canada's Pulse : Do Canadians Support the Troops?*, Vector Research + Development Inc., Toronto, 2006, 6 p; Environics Research Group, « Canadian Foreign Policy », *FOCUS CANADA : The Pulse of Canadian Public Opinion*, Ottawa, 2006, p. 119-122 et Angus Reid Public Opinion, *Canadians Support Non-Combat Role for Troops in Afghanistan*, Vancouver, 2008, 5 p.

de ces opérations de paix à une politique étrangère d'intervention de combat qui soutiennent des intérêts américains⁴³¹. Toutefois, les opérations de paix qu'a connues le Canada n'existent à peu près plus au Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP) de l'ONU. Avouant ses échecs à prévenir le massacre de Srebrenica, le génocide au Rwanda, ou à mettre fin au conflit en Somalie, l'ONU s'est réformée en réponse à l'analyse de Lakhdar Brahimi en 2000. Aujourd'hui, dans bien des missions de l'ONU aucune paix ne peut être négociée (une condition préalable à son maintien) et une utilisation de la force pour l'imposer aux protagonistes est nécessaire⁴³². De plus, plusieurs nations se sont spécialisées dans ce type de mission ce qui leur permet d'équiper, de former et d'offrir une expérience de déploiement à leurs soldats tout en générant des revenus pour l'État⁴³³. Pour eux, la présence du Canada n'est pas désirable. Quel discours alternatif pourrait alors remplacer celui d'une politique étrangère qui ignore les problèmes internationaux ou ne les règle que par la force? Daryl Copeland – qui soutient aussi la thèse d'un déclin de la diplomatie – propose de transformer les diplomates canadiens en agents de gestion de la mondialisation, d'innovations technologiques et de développement⁴³⁴.

Notre étude soutient qu'il y a eu un changement dans la relation entre la Défense nationale et les Affaires étrangères. Ce changement d'influence est-il représentatif d'un changement global de la politique étrangère canadienne? Le cas que nous avons étudié représente l'espace commun où les compétences diplomatiques et de défense se chevauchent. D'autres cas doivent être étudiés pour généraliser ces conclusions à l'ensemble de la politique étrangère. L'approche du Canada dans l'Arctique, une militarisation de cette région, les budgets alloués à la Défense ou la rupture des relations avec l'Iran (2012) et la Corée du Nord (2010) sont autant de signes d'un changement global de la PEC. Pour ceux qui accepteront la thèse d'une décennie où l'influence de la diplomatie canadienne est en déclin, la prochaine question devient alors : quel facteur est à l'origine de ce déclin? Rapidement, nous avons déjà énoncé les attentats du 11 septembre 2001 à New York, le pied de nez fait à

⁴³¹ Lane Anker, « Le maintien de la paix et l'opinion publique », *Revue militaire canadienne*, volume 6, numéro 2, 2005, p. 23-32 et Joseph Fletcher, Heather Bastedo et Jennifer Hove, « Losing Heart: Declining Support and the Political Marketing of the Afghanistan Mission », *Canadian Journal of Political Science*, volume 42, numéro 4, 2009, p. 911-937.

⁴³² Walter Dorn, « Canadian Peacekeeping: A Proud Tradition », *Peace Magazine*, volume 22, numéro 3, 2006, p.15 et *Id.* « Canada: The Once and Future Peacekeeper? », *Peace Magazine*, volume 22, numéro 4, 2006, p.16

⁴³³ L'Inde, le Bangladesh et le Pakistan sont en tête des contributions.

⁴³⁴ Daryl Copeland, *Guerilla Diplomacy*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 2009, 311 p.

l'ONU par l'invasion de l'Irak le 20 mars 2003 sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU, les diverses formes de la mission du Canada en Afghanistan, les leçons apprises de l'intervention en Bosnie, au Rwanda et en Somalie, un changement de culture au Canada, l'élection d'un gouvernement conservateur privilégiant une politique étrangère sans nuances et axée sur la négociation d'accords de libre-échange ou encore la transformation des rapports civilo-militaires en Occident, etc. Il serait tentant de voir une relation de cause à effet entre le discours dominant présentement la politique étrangère canadienne et le déclin de sa diplomatie. Nous croyons toutefois qu'il s'agirait là d'une contradiction épistémologique avec les fondements théoriques du constructivisme. S'il faut tenter une explication, nous proposerons plutôt qu'il s'agit d'un ensemble de facteurs qui peuvent inclure ceux que nous avons identifiés. Il existe cependant un fil conducteur qui permet de lier ces facteurs : la mise en place d'un ordre mondial capitaliste, une fin de l'histoire, où la mesure du succès est calculée en dollars⁴³⁵. Ce nouveau libéralisme économique laisse peu de place pour l'intangible diplomatie. Il est possible que cette idéologie puisse constituer le point d'origine de ce déclin. Nous laisserons à d'autres le plaisir du débat sur cette cause.

⁴³⁵ Sur l'idée d'une fin de l'histoire où les grands conflits idéologiques disparaissent et le début d'une nouvelle ère d'universalisation de la démocratie libérale, voir Francis Fukuyama, *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

APPENDICE A

QUESTIONNAIRE D'ENTREVUE

- 1- Quel était votre rôle concernant l'engagement du Canada en Afghanistan?

- 2- Décrivez-moi les tâches, activités et fonctions qui ont requis une collaboration avec le MAECI/MDN?

- 3- Dans le passé, le MAECI a déjà eu un rôle central dans la coordination des ministères pour les questions de politique étrangère. Ce rôle a été contesté. Quel est votre avis sur la question, et surtout pourquoi?

- 4- Quels sont les principaux obstacles qui limitent la collaboration et la coordination au sein du gouvernement canadien?

- 5- Qu'est-ce qui pourrait être fait pour améliorer la collaboration et la coordination avec le MAECI/MDN?

- 6- Pouvez-vous me décrire vos principales structures de communications, formelles et informelles, avec le MAECI/MDN?

- 7- Quelles sont les différences de culture organisationnelles entre les employés du MDN et du MAECI?

- 8- Le 17 février 2009, le Président Obama a annoncé l'envoi de 17 000 soldats supplémentaires en Afghanistan. Ce nouvel apport a exigé du Canada qu'il revoie ses plans pour Kandahar. Avez-vous participé à ce processus de planification? Pouvez-vous me le décrire?

- 9- À qui devrais-je parler? Pouvez-vous agir à titre de référence?

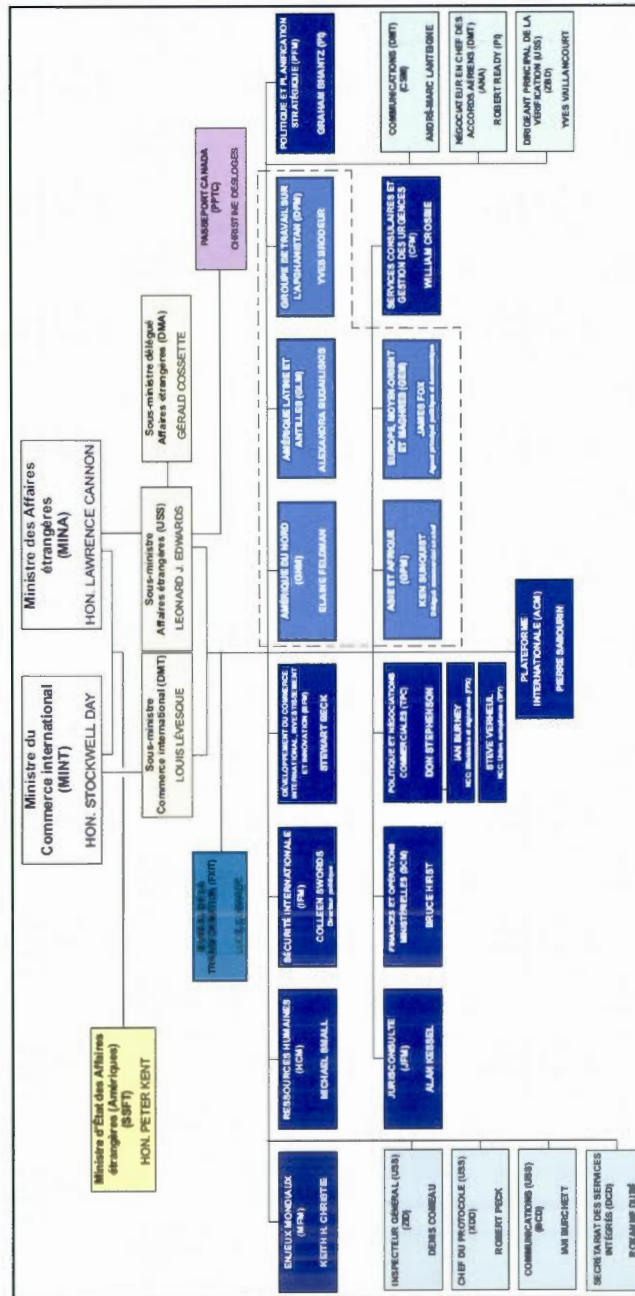
QUESTIONS SUPPLÉMENTAIRES

10- À quel point l'information que vous transférez vers le haut de votre chaîne hiérarchique informe-t-elle la prise de décision au niveau politique?

11- Pouvez-vous me donner un exemple d'une situation où la collaboration avec le MAECI a été exemplaire et un autre où elle a été catastrophique?

APPENDICE B

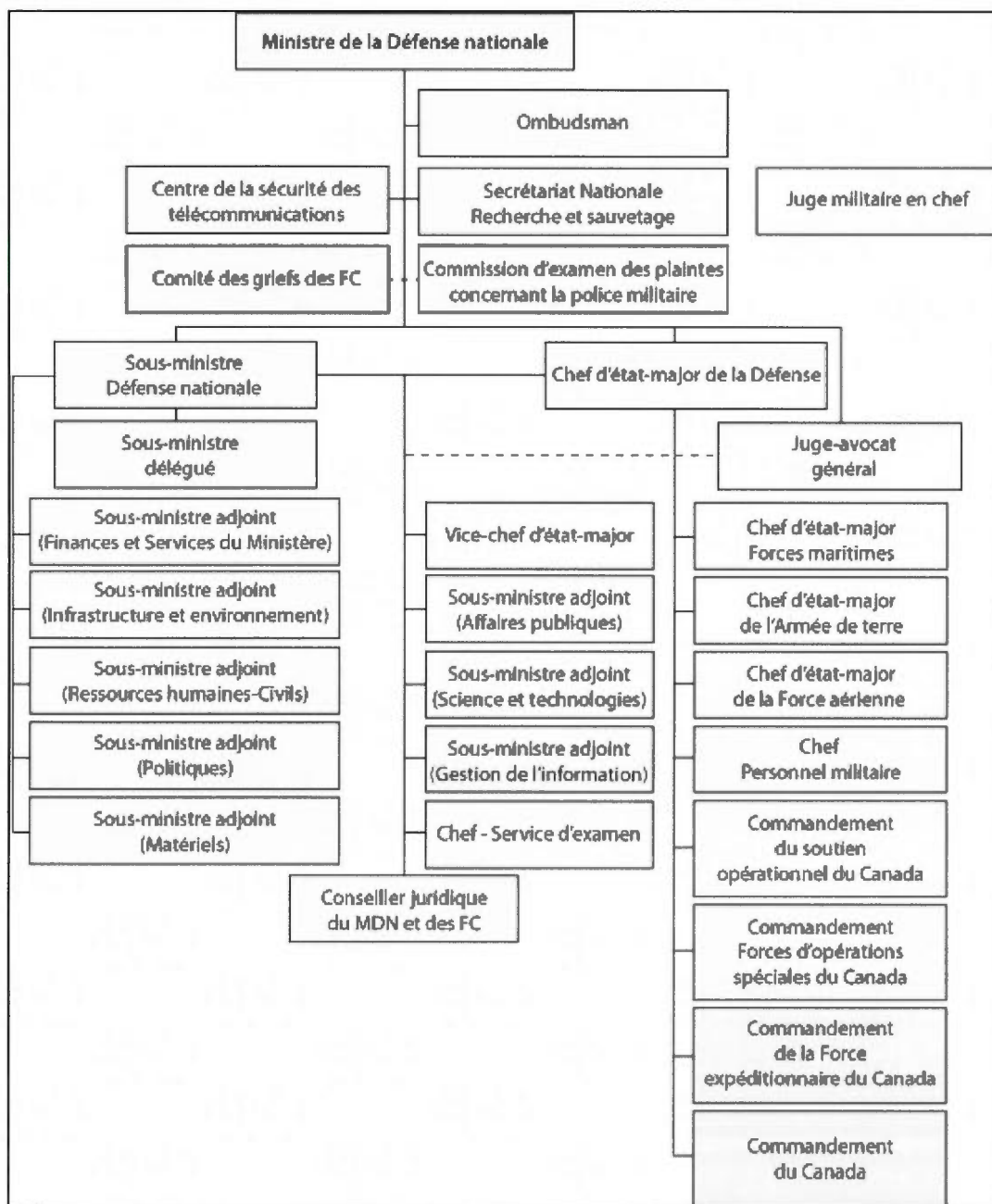
ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (2009)



Source : CANADA, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Notre organisation*, en ligne, http://www.international.gc.ca/about-a_propos/index.aspx?lang=fra&view=da_propos/index.aspx?lang=fra&view=d/global/?q=fsi-grid2011, page consulté le 25 novembre 2009.

APPENDICE C

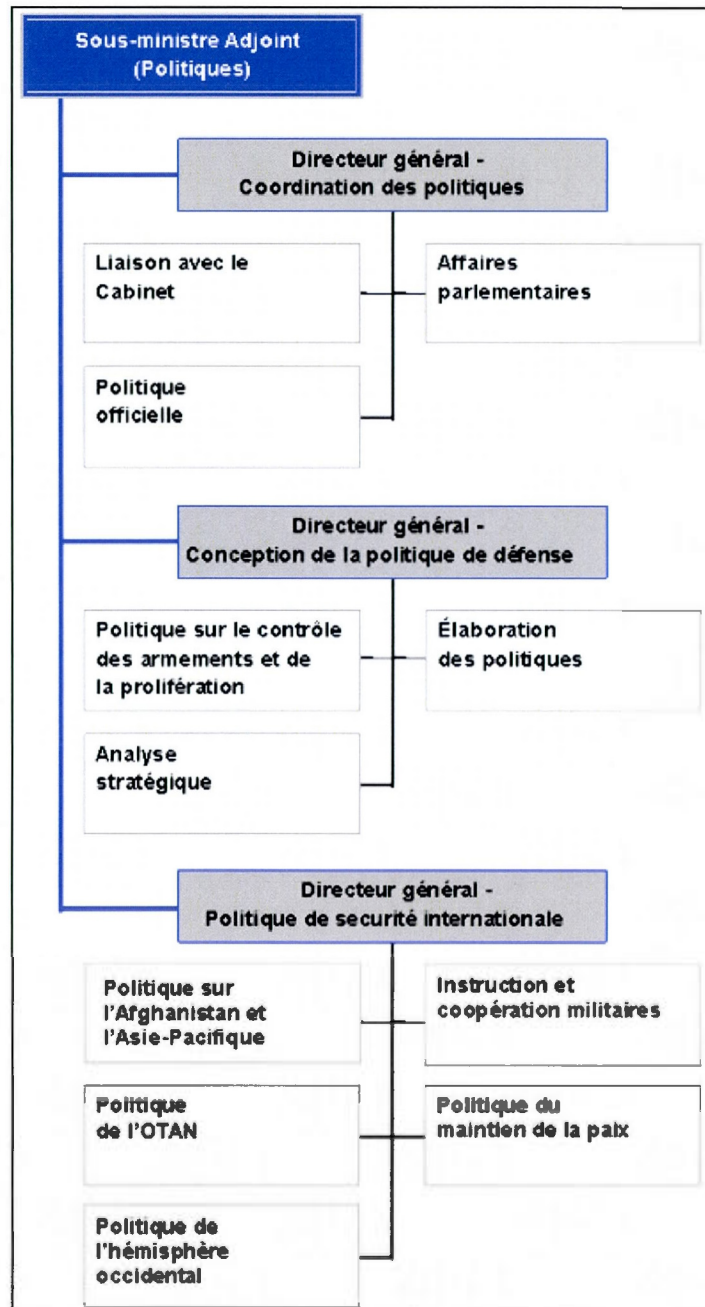
ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (2010)



Source : CANADA, Ministère de la Défense nationale, *Organigramme du QGDN*, en ligne, <http://www.forces.gc.ca/site/about-notresujet/org-fra.asp>, page consulté le 22 avril 2010.

APPENDICE D

ORGANIGRAMME DU GROUPE DES POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (2011)



Source : CANADA, Ministère de la Défense nationale, *À propos du Groupe des politiques*, en ligne, <http://www.forces.gc.ca/admpol/about-fra.html>, page consulté le 13 décembre 2011.

APPENDICE E

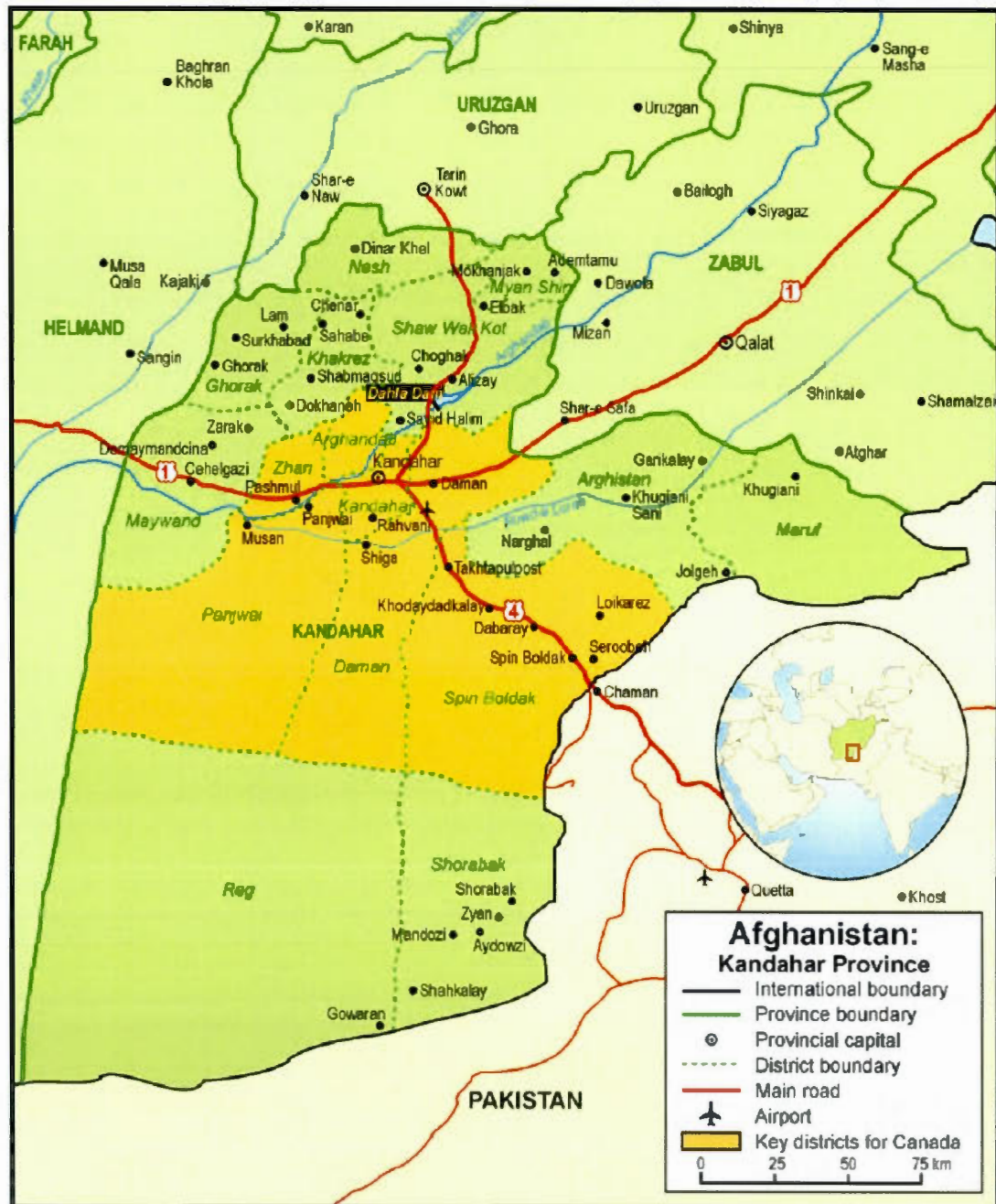
PRINCIPALES DÉCISIONS CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE DU CANADA POUR L'AFGHANISTAN (2001-2011)

Décideur	Date	Décision
	Oct 01	Déploiement de forces spéciales et forces maritimes
	Déc 01	Loi antiterroriste C-36 (expirée en mars 2007)
	Jan 02	Aide de 100 millions \$ CAN 2002-2003
	Jan 02	Rétablissement des relations diplomatiques
Jean	Avr 02	Commission d'enquête sur le tir fratricide tuant 4 soldats
Chrétien	Fév 03	Déploiement de forces terrestres à la FIAS à Kaboul
	Mar 03	Aide de 250 millions \$ CAN 2003-2004
	Mar 03	Refus de participer à l'invasion de l'Irak
	Août 03	Ouverture de l'ambassade du Canada à Kaboul
	Nov 03	Déploiement de forces maritimes
	Avr 04	Aide de 250 millions \$ CAN par année 2004-2009
	Avr 04	Livre blanc sur la sécurité publique
Paul	Jan 05	Nomination d'un nouveau CEMD
Martin	Fév 05	Refus de participer au bouclier antimissile
	Mar 05	Déploiement de forces terrestres à Kandahar
	Avr 05	Livres blancs sur la politique internationale

	Mai 06	Renouvellement de la mission à Kandahar jusqu'en 2009
	Sep 06	Renforts et équipement lourds
	Fév 07	Aide supplémentaire de 200 millions \$ CAN
	Jul 07	Restrictions sur l'information concernant les détenus
	Oct 07	Création d'un groupe d'experts indépendants « Manley »
	Fév 08	Renouvellement de la mission à Kandahar jusqu'en 2011
Stephen	Mai 08	Livre blanc sur la défense
Harper	Jun 08	Présentation des six priorités et trois projets signatures
	Jul 08	Nomination d'un nouveau CEMD
	Nov 10	Fermeture d'une base logistique aux Émirats Arabes Unis
	Nov 10	Formation militaire jusqu'en 2014
	Jul 11	Ouverture d'une base logistique au Koweït
	Aoû 12	Nomination d'un nouveau CEMD
	Mai 12	Aide de 110 millions \$ CAN 2015-2017 pour la formation

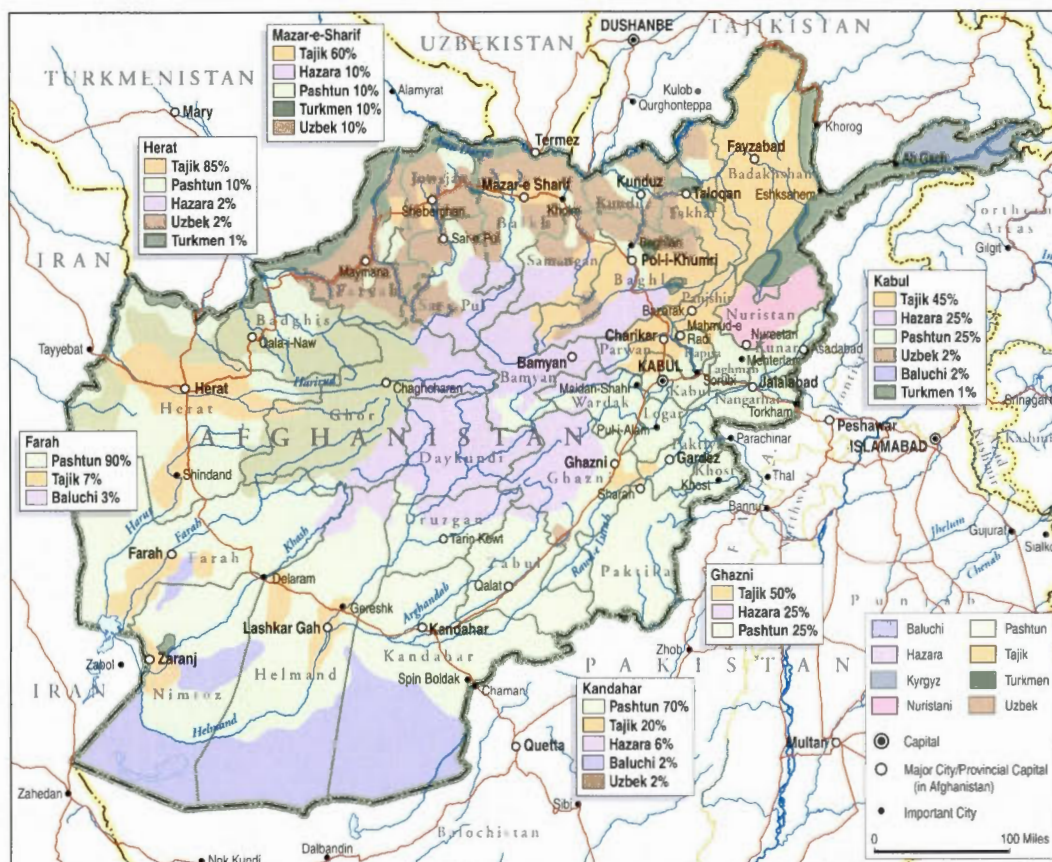
Source : Communiqués de presse du Premier ministre, du Ministère de la Défense nationale, du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et de l'Agence canadienne de développement international.

APPENDICE F

CARTE REPRÉSENTANT LES ZONES D'OPÉRATIONS CANADIENNES
À KANDAHAR (JUN 2008)

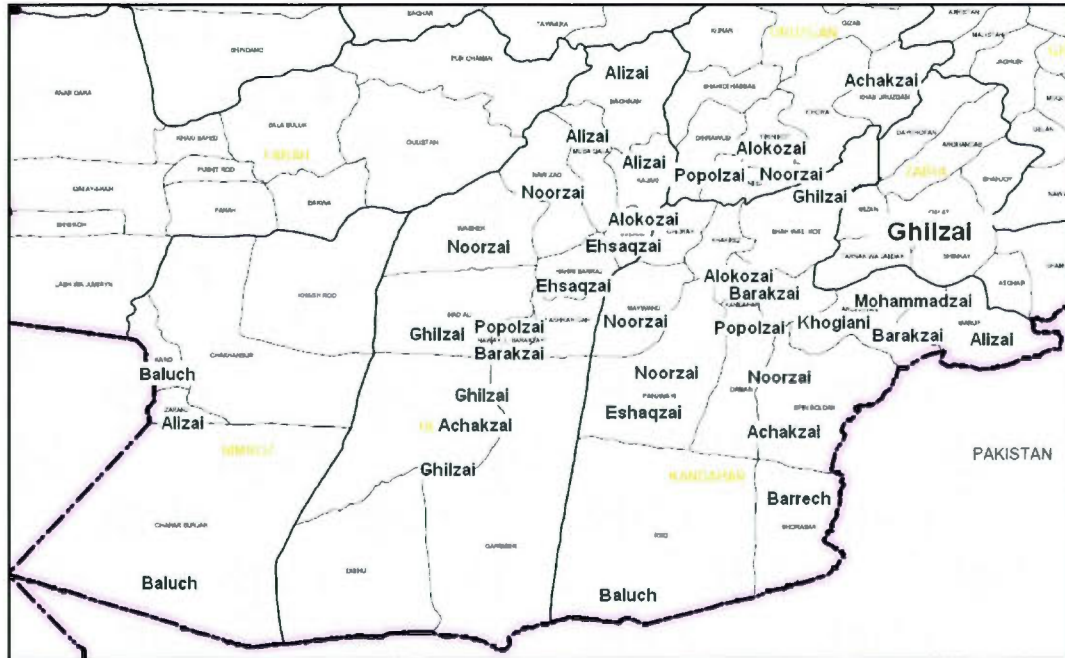
Source : CANADA, Gouvernement du Canada, *Rapport au Parlement : Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Ottawa, 2008, p. 20

APPENDICE G
 CARTES ETHNOLINGUISTIQUES ET TRIBALES
 AFGHANISTAN



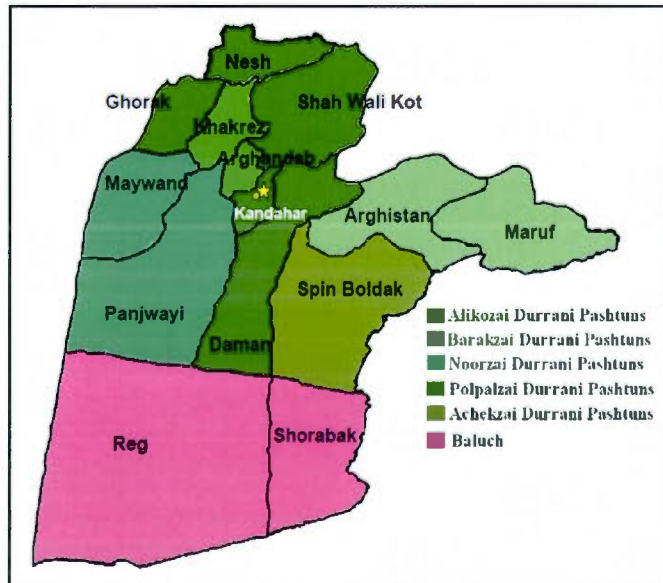
Source : Institute for the Study of War, *Afghanistan's Ethno-Linguistic Groups*, Washington, 2009

RÉGIONS DU SUD



Source : Antonio Giustozzi et Noor Ullah, « “Tribes” And Warlords In Southern Afghanistan, 1980-2005 », *Crisis States Research Centre, Working Paper*, numéro 7, 2006, p. 6.

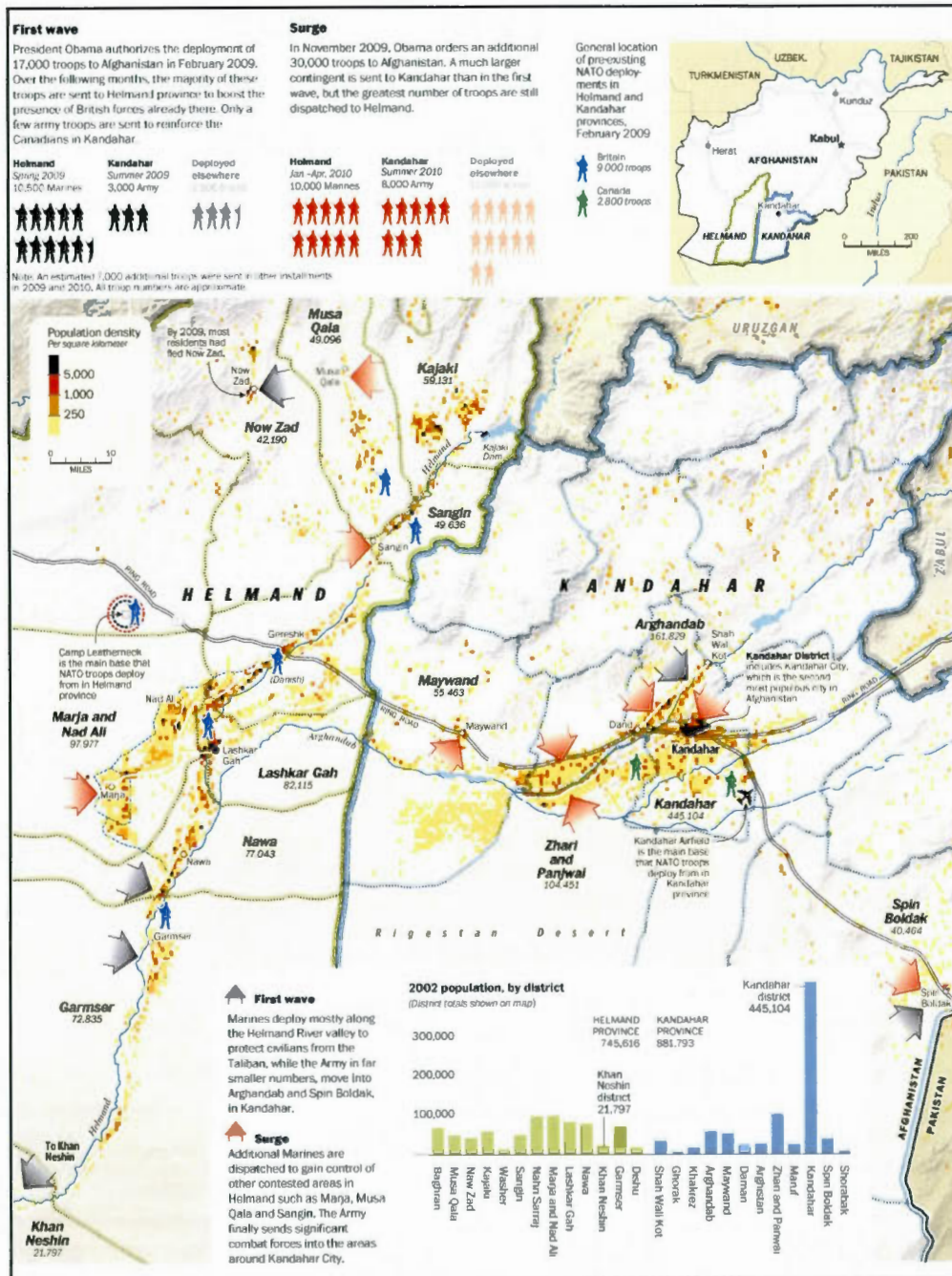
KANDAHAR



Source : Naval Postgraduate School, « Tribal Map of Kandahar », *Program for Culture & Conflict Studies*, Monterey, US Navy, 2011.

APPENDICE H

STRATÉGIE DE LA « SURGE » AMÉRICAINE (2009-2010)



Source : Washington Post, *Afghanistan War Strategy During the Surge* (22 juin 2012), en ligne, http://www.washingtonpost.com/national/afghanistan-war-strategy-during-the-surge/2012/06/22/gJQAd6eEwV_graphic.html, page consultée le 8 septembre 2012.

BIBLIOGRAPHIE

- Adamec, Ludwig W. et Frank A. Clements, *Conflict in Afghanistan : A Historical Encyclopedia*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2003, 376 p.
- Allison, Graham, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *The American Political Science Review*, volume 63, numéro 3, 1969, p. 689-718.
- Allison, Graham et Philip D. Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Addison Wesley Longman, 1999, 416 p.
- Allison, Graham et Morton Halperin, « Bureaucratic Politics: A Paradigm and some Implications », *World Politics*, volume 24, 1972, p. 40-79.
- Angus Reid Public Opinion, *Canadians Support Non-Combat Role for Troops in Afghanistan*, Vancouver, 2008, 5 p.
- Anker, Lane, « Le maintien de la paix et l'opinion publique », *Revue militaire canadienne*, volume 6, numéro 2, 2005, p. 23-32.
- Atkinson, Michael M. et Kim Richard Nossal, « Bureaucratic Politics and the New Fighter Aircraft Decisions », *Canadian Public Administration*, volume 24, 1981, p. 531-562.
- Axworthy, Lloyd, « Canada and human security: the need for leadership », *International Journal*, volume 52, numéro 2, 1997, p. 183-196.
- Baker, Jon, « Quick Impact Projects : Towards A 'Whole of Government' Approach », *Paterson Review*, volume 8, 2007, 21 p.
- Battistella, Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, 588 p.
- Bendor, Jonathan et Thomas Hammond, « Rethinking Allison's Models », *American Political Science Review*, volume 86, numéro 2, 1992, p. 301-322.
- David J. Bercuson, « Renaître de ses cendres : La reprofessionnalisation des Forces armées canadiennes après l'affaire somalienne », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 3, 2009, p. 31-39.
- Berman, Sheri, « From the Sun King to Karzai », *Foreign Affairs*, volume 89, numéro 2, 2010, p. 2-9.
- Blanchette, Arthur, *Canadian Foreign Policy 1945-2000 : Major Documents and Speeches*, Ottawa, The Golden Dog Press, 2000, 262 p.

- Blatchford, Christie, *Fifteen Days : Stories of Bravery, Friendship, Life and Death from Inside the New Canadian Army*, Toronto, Anchor Canada, 389 p.
- Boivin, Marc-André, « Les vrais et les faux débats entourant la présence canadienne en Afghanistan », *Argument*, volume 9, numéro 2, 2007, p. 67-77.
- Boucher, Jean-Christophe, « Selling Afghanistan: A discourse analysis of Canada's military intervention (2001-2008) », *International Journal*, volume 64, numéro 3, 2009, p. 717-733.
- Brahimi, Lakhdar, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de la paix de l'Organisation des Nations Unies*, New-York, 2000, 84 p.
- Braillard, Philippe et Mohammed-Reza Djalili, « La politique étrangère », *Les relations internationales*, 6e édition, Paris, PUF, 2002, p. 57-74
- Bratt, Duane, « Mr. Harper Goes to War: Canada, Afghanistan, and the Return of "High Politics" in Canadian Foreign Policy », *Canadian Political Science Association Annual Conference*, University of Saskatchewan, 2007, 14 p.
- Brewster, Murray, *The Savage War: The Untold Battles of Afghanistan*, Mississauga, John Wiley & Sons Canada Ltd, 2011, 344 p.
- Brown, Stephen, « CIDA under the Gun », *Canada Among Nations 2007: What Room for Manoeuvre?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 91-107.
- Bush, George W., *National Security Strategy of the United States of America*, 2002, Washington, 35 p.
- CANADA, Agence canadienne de développement international, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Hull, 2002, 33 p.
- _____. Agence canadienne de développement international, *La gestion axée sur les résultats : Énoncé de principe 2008*, Hull, 2008, 6 p.
- _____. Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*, Ottawa, 2004, 69 p.
- _____. Chambre des communes, *Rapport du Comité permanent de la défense nationale : Les Forces canadiennes en Afghanistan*, Ottawa, 2007, 173 p.
- _____. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale : Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Commerce*, Ottawa, 2005, 36 p.

- _____. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale : Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense*, Ottawa, 2005, 42 p.
- _____. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale : Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Développement*, Ottawa, 2005, 28 p.
- _____. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale : Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Diplomatie*, Ottawa, 2005, 43 p.
- _____. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale : Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Survol*, Ottawa, 2005, 45 p.
- _____. Gouvernement du Canada, *Rapport au Parlement : L'engagement du Canada en Afghanistan – quatorzième et dernier rapport au Parlement*, Ottawa, 2012, 61 p.
- _____. Gouvernement du Canada, *Rapport au Parlement : Le rôle du Canada dans l'engagement en Afghanistan – Tracer la voie vers 2011*, Ottawa, 2008, 20 p.
- _____. Ministère de la Défense nationale, *Entente sur le transfert des détenus conclue entre les Forces canadiennes et le ministre de la Défense de la République islamique d'Afghanistan*, Kaboul, 2005, 2 p.
- _____. Ministère de la Défense nationale, *Le Canada d'abord*, Ottawa, 2008, 22 p.
- _____. Ministère de la Défense nationale, *Rapport ministériel sur le rendement 2010-2011*, Ottawa, 68 p.
- _____. Ministère de la Défense nationale, *Counter-Insurgency Operations*, Ottawa, 2008, 249 p.
- _____. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada dans le monde : Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada 1995*, Ottawa, 1995, 54 p.
- _____. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Rapport ministériel sur le rendement 2010-2011*, Ottawa, 2011, 46 p.
- _____. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Un dialogue sur la politique étrangère*, Ottawa, 2003, 23 p.
- _____. Ministère des Finances, *Budget des dépenses partie I et II, 1996 à 2011*, Ottawa.
- _____. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Rapport de la commission d'enquête sur la Somalie - Sommaire*, 1997, 90 p.

- _____. John Manley, Derek H. Burney, Jake Epp, Paul Tellier et Pamela Wallin, *Rapport du Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Ottawa, 2008, 102 p.
- Chapnick, Adam, « Collaborative Independence: Canadian-American Relations in Afghanistan », *International Journal*, volume 57, numéro 3, 2002, p. 341-348.
- Charillon, Frédéric, *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris, Presses de Science Po, 2002, 438 p.
- Chatsis, Deborah, Rhonda Gossen, Tudor Hera et Roch De Roy, *Civilian Contribution to Key Village Stabilization*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignement non classifiés, juillet 2009, 6 p.
- Chayes, Sarah, *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*, New-York, Penguin Books, 2006, 386 p.
- Cohen, Andrew, *While Canada Slept: How we Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland & Stewart, 2003, 220 p.
- Cohen, Samy, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, sous la direction de Marie-Claude Smouts, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 75-101.
- Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001, 99 p.
- Conliffe, Capitaine Francis, « Le développement militaire et la diplomatie en Afghanistan », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 4, 2009, p. 100-104.
- Couture, Yves, « Servir l'Empire ? », *Argument*, volume 9, numéro 2, 2007, p. 55-66.
- Cox, Jim, *Afghanistan : Le Canada et le dialogue au sein de l'OTAN*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2008, 5 p.
- Dallaire, Lieutenant-général Roméo, *J'ai serré la main du diable : La faillite de l'humanité au Rwanda*, Outremont, Éditions Libre Expression, 2003, 684 p.
- Der Derian, James, David Udris et Michael Udris, *Human Terrain : War Becomes Academic*, Documentaire DVD, Production Global Media Project, Oxyopia Films et Udris Film, 2010, 82 min
- Désilets, Louis-Philippe, « La contribution du Canada à la reconstruction de l'Afghanistan. Une mise en œuvre du concept de sécurité humaine », *Point de mire*, volume 5, numéro 6, 2004, 2 p.

- Desrosiers, Marie-Eve et Philippe Lagassé, « Canada and the Bureaucratic Politics of State Fragility », *Diplomacy and Statecraft*, volume 20, numéro 4, 2010, p. 659-786.
- Dewitt, David B., « National defence vs. foreign affairs : culture clash in Canada's foreign policy? », *International Journal*, volume 59, numéro 3, 2004, p. 579-596.
- Dobell, Peter C., « The Management of a Foreign Policy for Canadians », *International Journal*, volume 26, numéro 1, 19 070, p. 202-220.
- Dorn, Walter et Michael Varey, « L'essor et le déclin de la "guerre à trois volets" », *Revue militaire canadienne*, volume 10, numéro 1, 2010, p. 38-45.
- Dorn, Walter, « Canadian Peacekeeping: A Proud Tradition », *Peace Magazine*, volume 22, numéro 3, 2006, p.15
- _____. « Canada: The Once and Future Peacekeeper? », *Peace Magazine*, volume 22, numéro 4, 2006, p.16
- Walter Dorn, « Le maintien de la paix hier, aujourd'hui et demain », *Revue militaire canadienne*, volume 6, numéro 4, 2006, p. 105-106.
- Dorransoro, Gilles, « Waiting for the taliban in afghanistan », *The Carnegie Papers*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington/Moscou/Beijing/Beirut/Bruxelles, 2012, 24 p.
- Drezner, Daniel, « Ideas, Bureaucratic, Politics, and the Crafting of Foreign Policy », *American Journal of Political Science*, volume 44, numéro 4, 2000, p. 733-749.
- Dupuis-Déri, Francis, *L'armée canadienne n'est pas l'armée du salut*, Montréal, Lux, 2010, 164 p.
- _____. *L'Éthique du vampire. De la Guerre d'Afghanistan et quelques horreurs du temps présent*, Montréal, Lux, 2007, 381 p.
- Envionics Research Group, « Canadian Foreign Policy », *FOCUS CANADA : The Pulse of Canadian Public Opinion*, Ottawa, 2006, p. 119-122
- Fair, C. Christine, « Obama's New "Af-Pak" Strategy: Can "Clear, Hold, Build, Transfer" Work? », *Centre pour l'Innovation dans la Gouvernance Internationale (CIGI)*, The Afghanistan Paper, numéro 6, 2010, 24 p.
- Fernandez, Cristina, entrevue, Ottawa, 1er septembre 2011.
- Fitz-Gerald, Ann M., *Addressing the Security-Development Nexus : Implications for Joined-up Government*, Institute for Research on Public Policy (IRPP) - Policy Matters, volume 5, numéro 5, 2004, 24 p.

- Fitzgerald, Paul et Elizabeth Gould, *Invisible History : Afghanistan's Untold Story*, San Francisco, City Lights Books, 2009, 389 p.
- Fletcher, Joseph, Heather Bastedo et Jennifer Hove, « Losing Heart: Declining Support and the Political Marketing of the Afghanistan Mission », *Canadian Journal of Political Science*, volume 42, numéro 4, 2009, p. 911-937.
- Forget, Amélie, *Analyse critique de la stratégie contreinsurrectionnelle canadienne en Afghanistan : Le rôle de la propagande des opérations psychologiques*, Montréal, UQAM, 2010, 120 p.
- Galula, David par, John A. Nagl, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Londres, Praeger Security International, 2006, 106 p.
- Gammer, Nicholas, *Integrating Civilian-Military Operations: The Comprehensive Approach and the ATF Experience, 2008-2009*, Conférence annuelle de l'Association Canadienne de Science Politique, 2012, 15 p.
- Gardezi, Imran, « We demand a recount » et Nate Haken, « Response from the Fund for Peace », *Foreign Policy*, numéro 188, 2011, p. 15.
- Garon, Richard, « La Coopération civilo-militaire (COCIM), le processus clé de la politique des "3D" », *Institut de la Conférence des Associations de Défense*, 2010, 28 p.
- Gauthier, Lieutenant-général Michel, *CEFCOM Operational Campaign Plan For Afghanistan*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, décembre 2007, 30 p.
- _____. *Commander CEFCOM directive to Commander Joint Task Force-Afghanistan (JTF-A)*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, janvier 2009, 32 p.
- _____. *Commander's Supplemental Directive to Commander Joint Task Force-Afghanistan*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, août 2008, 12 p.
- Gibney, Alex, *Taxi to the Dark Side*, Documentaire DVD, Production Discovery Channel, Jigsaw Productions, Tall Woods, Wider Film Projects et X-Ray Productions, 2007, 106 min.
- Giguère, Andréane, « Négociier avec les talibans : au coeur d'une polémique sur « l'art de la guerre » », *Mise au Point*, Paix et Sécurité internationale, Université Laval, 2009, 5 p.
- Giustozzi, Antonio et Noor Ullah, « "Tribes" And Warlords In Southern Afghanistan, 1980-2005 », *Crisis States Research Centre*, Working Paper numéro 7, 2006, p. 3

- _____. Talatbek Masadykov et James Michael Page, « Negotiating with the Taliban: Toward a Solution for the Afghan Conflict », *Crisis States Research Centre, Working Paper* numéro 66, 2010, 22 p.
- Glevum Associates LLC, *Kandahar Province Survey Report - March 2010*, Human Terrain System, Burlington, 2010, p. 53
- Godefroy, Major Andrew B., « Oublier Clausewitz : La leçon que l'armée canadienne doit tirer de l'Afghanistan », *Revue militaire canadienne*, volume 10, numéro 2, 2010, p. 53-58.
- Goldenberg, Eddie, *The Way It Works*, Toronto, McClelland & Stewart, 2006, 402 p.
- Gopal, Anand, « Some Afghans live under Taliban rule – and prefer it (15 octobre 2008) », *The Christian Science Monitor*, 2008, 2 p.
- Granatstein, Jack L., *Whose War is It?: How Canada Can Survive in the Post-9/11 World*, Toronto, HarperCollins, 2007, 246 p.
- Gross Stein, Janice et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Toronto, Viking Canada, 2007, 348 p.
- Gwyn, Richard, « Lloyd Axworthy Makes Pearsonianism Permanent », *Policy Options*, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 1999, p. 13-16.
- Haine, Jean-Yves, Erhard Friedberg, Graham T. Allison et Philip D. Zelikow, « Rationalités et Relations Internationales (vol.1) », *Cultures et Conflits*, numéro 36, 2000, 178 p.
- Hammes, Colonel Thomas X., *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, Saint-Paul, Zenith Press, 2004, 336 p.
- Hampson, Fen Osler et Dean F. Oliver, « Pulpit Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine », *International Journal*, volume 53, numéro 3, 1998, p. 379-406.
- Haque, Azra, entrevue, Ottawa, 23 août 2011.
- Hataley, Todd S. et Kim R. Nossal, « The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada's Response to the Timor Crisis », *Global Change, Peace and Security*, 2004, 17 p.
- Hay, John B. Fen Osler Hampson, Alpaslan Özerdem et Khalid Koser, *The Dubai Process: Lessons learned and implications for third party engagement in managing cross-border challenges in other regions*, Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, 2011, 19 p.

- Head, Ivan, Janice Gross Stein, Donald Macdonald, Maurice Strong, John Polanyi, Robert Stanfield, Robert Falls, *Canada 21 : Canada and Common Security in the Twenty-First Century*, Centre for International Studies, Toronto, 1994, 93 p.
- Henderson, Michael, « La Gestion des Politiques Internationales du Gouvernement Fédéral », *Le Canada et le Québec sur la Scène Internationale*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, p. 81-107
- Hermann, Margareth et Joe Hagan, « International Decision Making: Leadership Matters », *Foreign Policy*, numéro 110, édition spéciale : Frontiers of Knowledge, 1998, p. 124-136.
- _____. « Leaders, Groups, and Coalitions : Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking », *International Studies Review*, Special Issue, volume 3, numéro 2, 2001, 250 p.
- Hillier, General Rick, *A Solider First : Bullets, Bureaucrats and the Politics of War*, Toronto, HarperCollins, 2009, 509 p.
- Horn, Colonel Bernd, « Le choc des cultures : le fossé séparant les forces traditionnelles et les forces d'opérations spéciales », *Revue militaire canadienne*, volume 5, numéro 3, 2004, p. 3-16.
- _____. *The Canadian Way of War: Serving the National Interest*, Toronto, Dundurn Press, 2006, 408 p.
- _____. *No Lack of Courage : Operation Medusa, Afghanistan*, Toronto, Dundurn Press, 2010, 203 p.
- Hudson, Valerie, « Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow », *Mershon International Studies Review*, volume 39, numéro 2, 1995, p. 213.
- Huet, Lieutenant-colonel Pierre, entrevue, Ottawa, 4 juillet 2011.
- Human Rights Watch, *Blood-Stained Hands Past Atrocities in Kabul and Afghanistan's Legacy of Impunity*, New-York, 2005, 143 p.
- _____. « "Just Don't Call It a Militia" Impunity, Militias, and the "Afghan Local Police" », New-York, 2011, 110 p.
- Huntington, Samuel P., « The Clash of Civilizations? », *Foreign Affairs*, volume 72, numéro 3, 1993, p. 22-49.
- International Crisis Group, *Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance*, Kaboul/Bruxelles, numéro 96, 2009, 19 p.

- _____. *Talking about Talks : Toward a Political Settlement in Afghanistan*, Kaboul/Bruxelles, numéro 221, 2012, 45 p.
- _____. *The Problem of Pashtun Alienation*, Kaboul/Bruxelles, numéro 62, 2003, 36 p.
- Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy: A Strategy for Security, Development, Economic Growth and Poverty Reduction (2008-2013)*, Kaboul, Afghanistan National Development Strategy Secretariat, 2008, 260 p.
- Jockel, Joseph T. *No boundaries upstairs: Canada, the United States, and the origins of North American air defence, 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987, 160 p.
- Johnstone, Major Mike, « Un nouveau regard sur les principes de guerre », *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre*, volume 3, numéro 4/volume 4, numéro 1, 2000/2001, p. 66 à 72.
- Jones, Peter, « Canada and Track Two Diplomacy », *A Changing World : Canadian Foreign Policy Priorities*, numéro 1, Conseil international du Canada, 2008, 37 p.
- Jorgensen, Colonel M.P. *A Strategy for Effective Peace-Building : Canada's Whole-of-Government Approach in Afghanistan*, Collège Des Forces Canadiennes, 2008, 50 p.
- Joya, Malalai, *Au nom de mon peuple : Une femme afghane contre les seigneurs de la guerre*, Paris, Les Presses de la Cité, 2010, 372 p.
- Kaarbo, Juliet et Deborah Gruenfeld, « The Social Psychology of Inter- and Intragroup Conflict in Governmental Politics » *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 226-233.
- Kean, Thomas H. et Lee H. Hamilton, *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Washington, 2004, 567 p.
- Khong, Yuen Foong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton, Princeton University Press, 1992, 304 p.
- Kilcullen, David, *Counterinsurgency*, New York, Oxford University Press, 2010, 192 p.
- Kinsman, Jeremy, « Afghanistan Comes Home », *Options politiques*, volume 27, numéro 10, 2007, p. 58-61.
- Kirton, John, « Les contraintes du milieu et la gestion de la politique étrangère canadienne de 1976 à 1978 », *Études internationales*, volume 10, numéro 2, 1979, p. 321-349.
- _____. « The Foreign Policy Decision Process », *Canada Among Nations: The Conservative Agenda*, Toronto, James Lorimer & Company Limited, 1986, p. 25-45.

- Kowaluk, Lucia et Steven Staples, *Afghanistan and Canada : Is there an Alternative to War*, Montréal/New York/Londres, Black Rose Books, 2009, 326 p.
- Krasner, Stephen, « Are Bureaucracies Important? Or Allison Wonderland », *Foreign Policy*, numéro 7, 1972, p. 159-179.
- Kubina, Camilla, « La prise de décision : de l'acteur rationnel à la politique bureaucratique », *Administration publique du Canada*, volume 48, numéro 2, 2005, p. 274-279.
- Lagassé, Philippe, « At Home in the World : Canada's Global Vision for the 21 st Century par Jennifer Welsh », *Le Journal de l'Armée du Canada*, volume 8, numéro 2, 2005, p. 125-128.
- Lagassé, Philippe et Joel J. Sokolsky, « A Larger "footprint" in Ottawa: General Hillier and Canada's shifting civil-military relationship, 2005-2008 », *Canadian Foreign Policy Journal*, volume 15, numéro 2, 2009, p. 16 à 40.
- Lalani, Arif, « Canada and Afghanistan: Regaining the Muscle-Memory of Leadership », *Canada Among Nations: As Others See Us*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2010, p. 202-209.
- Langer, Gary, Julie Phelan and David Tully, *Afghanistan Poll: Where Things Stand 2010 - Afghan Views Worsen as Setbacks Counter U.S. Progress in Helmand*, Afghan Center for Socio-Economic and Opinion Research pour ABC News/BBC/ARD/Washington Post, 2010, 56 p.
- Lannan, Major Tim, « La coordination entre les organismes de la sécurité nationale pour mieux combattre le terrorisme », *Revue militaire canadienne*, volume 5, numéro 3, 2004, p. 49-56.
- Laxer, James, *Mission of Folly: Canada and Afghanistan*, Toronto, Between the Lines, 2008, 160 p.
- Leblanc, Joffre, entrevue, Ottawa, 31 août 2011.
- Leclerc, Sergent Vincent, entrevue téléphonique, Valcartier, 21 septembre 2012.
- Leduc, Simon, *La construction sociale du concept de Taliban*, Montréal, UQAM, 2009, 143 p.
- Legault, Albert et Michel Fortmann, *A Diplomacy of Hope: Canada and Disarmament 1945-1988*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 696 p.
- Legrand, Vincent, « La prise de décision en politique étrangère », *La politique étrangère : Le modèle classique à l'épreuve*, sous la direction de Claude Roosens, Valérie Rosoux et Tanguy de Wilde d'Estamel, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang, 2004, p.79-106.

- Lee, James, *Afghanistan : Le défi posé par les rapports avec le Pakistan*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2008, 7 p.
- Leslie, Lieutenant-général Andrew, Peter Gizewski et le Lieutenant-colonel Michael Rostek, « Une nouvelle approche globale des opérations des Forces canadiennes », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 1, 2008, p. 11-20.
- Létourneau, Charles et Justin Massie, « L'Afghanistan : archétype d'une "nouvelle" politique étrangère canadienne ? », *Options politiques*, volume 27, numéro 10, 2007, p. 28-34.
- Levasseur, Major Jean-Pascal, *L'approche compréhensive du Canada en Afghanistan « As good as it gets »*, Collège Des Forces Canadiennes, 2009, 94 p.
- Lewis, Ken, *KPRT0368 : Same benchmark, new approach – Deh-e-Bagh on day 15*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, juin 2009, 4 p.
- _____. *KAF147 Implications of Canada's new Area of Operations in Kandahar*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, août 2009.
- Livingston, Ian S. et Michael O'Hanlon, « Afghanistan Index (August 22, 2012) », *Brookings*, Washington, 2012, 38 p.
- Longhurst, Major Graham M., « L'évolution de la coopération civilo-militaire au Canada » *Revue militaire canadienne*, volume 7, numéro 4, 2006-2007, p. 55-64.
- MacKay, Peter, « Communiqué de presse », L'engagement du Canada en Afghanistan – Rapport trimestriel au Parlement pour la période du 1^{er} avril au 30 juin 2011, 2011. 2 p.
- Mackenzie, Major-Général Lewis, *Peacekeeper : The Road To Sarajevo*, Vancouver/Toronto, Douglas & McIntyre, 1993, 345 p.
- Macleod, Alex, Évelyne Dufault et Guillaume Dufour, *Relations internationales : Théories et concepts*, Montréal, Athéna, 3^e édition revue et augmentée, 2008, 573 p.
- Macleod, Alex et Dan O'Meara, *Relations internationales : Contestations et résistances*, Montréal, Athéna, 3^e édition revue et augmentée, 2007, 514 p.
- Malone, David, « Foreign policy reviews », *International Journal*, 2001, volume 56, numéro 4, 2001, p. 555-578.
- Maloney, Sean M., « La Force internationale d'assistance à la sécurité : les origines d'une force de stabilisation », *Revue militaire canadienne*, volume 4, numéro 2, 2003, p. 3-12.

- _____. *The Canadians at Medak Pocket: Fighting for Peace*, Toronto, DRAFT for Maclean's, 2002, 5 p.
- Mardar, Daniel et Denis Stairs, « Alone on Killers' Row : The Policy Analysis Group and the Department of External Affairs », *International Journal*, volume 32, numéro 4, 1977, p. 727 à 755.
- Marten, Kimberley, « From Kabul to Kandahar: The Canadian Forces and Change », *American Review of Canadian Studies*, Volume 40, numéro 2, 2010, p. 214-236.
- Martin, Paul, *Contre vents et marées : Mémoires*, Toronto, FIDES, 2008, 571 p.
- Massie, Justin, « Bandwagoning for status: Canada's need of the F-35 », *Canadian Foreign Policy Journal*, volume 17, numéro 3, 2011, p. 251-264.
- McDonough, David S. « The Paradox of Afghanistan: Stability Operations and the Renewal of Canada International Security Policy », *International Journal*, volume 62, numéro 3, 2007, p. 620-641.
- Middlemiss, Dan et Denis Stairs, « Is the Defence Establishment Driving Canada's Foreign Policy? », *Canada Among Nations 2007: What Room for Manoeuvre?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 66 à 90.
- Michaud, Nelson, « Bureaucratic Politics and the Shaping of Policies: Can We Measure Pulling and Hauling Games? », *Canadian Journal of Political Science*, volume 35, numéro 2, 2002, p. 269-300.
- _____. « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard, est-il encore utile? », *Études internationales*, volume 27, numéro 4, 1996, p. 769-794.
- Modeste, Rodolphe, « Afghanistan : les caveats et leurs conséquences », *Politique étrangère*, numéro 1, 2010, p. 97-107.
- Moens, Alexander, « Afghanistan and the Revolution in Canadian Foreign Policy », *International Journal*, volume 63, numéro 3, 2008, p. 569-586.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5e édition, New York, 1978, p. 550-558.
- Morin, David, *Au-delà de l'intérêt national? Une étude sociologique des politiques étrangères françaises et canadiennes dans la crise du Kosovo*, Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2008, 555 p.
- Nanos Research, *Globe and Mail/Nanos Poll – Defense policy*, Toronto, 2005, 26 p

- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher et Sarah Koch-Schulte, *La parole est aux pauvres : Écoutons-les*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington, 2000, 32 p.
- Natynczyk, Général Walter J., *CDS Directive : CF Operations in Afghanistan February 2009 – July 2011*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, novembre 2008, 36 p.
- Neumann, Iver B., « The Responsible Intellectual: Adviser and Critic », *International Studies Review*, volume 10, numéro 1, 2008, p. 174-177.
- Nguyen, Minh, « The Question of "Failed" States: Australia and the Notion of State Failure », *View on Asia*, 2005, 12 p.
- Nossal, Kim R., « Allison Trough the (Ottawa) Looking Glass: Bureaucratic Politics and Foreign Policy in a Parliamentary System », *Canadian Public Administration*, volume 22, numéro 4, 1979, p. 610-626.
- Nossal, Kim R. et Louis Nastro, « The Commitment-Capability Gap: Implications for Canadian Foreign Policy in The Post-Cold War Era », *Canadian Defence Quarterly*, numéro 27, 1997, p. 19-22.
- Nossal, Kim R., Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2007, 646 p.
- Nye Jr, Joseph S., *Bound To Lead : The Changing Nature Of American Power*, New York, Basic Books, 1990, 336 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris, 2005, 14 p.
- Olsson, Christian, « Guerre totale et/ ou force minimale ? Histoire et paradoxes des "cœurs et des esprits" », *Cultures & Conflits*, numéro 67, 2007, p. 35-63.
- Painchaud, Paul, *Le Canada et le Québec sur la Scène Internationale*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, 643 p.
- Patrick, Stewart, *Weak Links: Fragile States, Global Threats and International Security*, New-York, Oxford University Press, 2011, 342 p.
- Pearson, Geoffrey, « Order out of chaos? Some reflections on foreign-policy planning in Canada », *International Journal*, volume 32, numéro 4, 1977, p. 756 à 768.
- Peter, Tom A., « A changing of the guard for Afghanistan's warlords (27 octobre 2010) », *The Christian Science Monitor*, 2010, 2 p.

- Pigott, Peter, *Canada in Afghanistan : The War So Far*, Toronto, Dundurn Press, 2007, p. 240.
- Potter, Evan, « Canada and the New Public Diplomacy », *International Journal*, volume 58, numéro 1, 2002-2003, p. 43-65
- Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport Mondial sur le Développement Humain : Un agenda pour le Sommet social*, Paris, ECONOMICA, 1994, 240 p.
- Putnam, Robert, « Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, volume 42, numéro 3, 1988, p. 427-460.
- Queen's Center for International Relations, Directorate of Land Concepts and Designs, Chief of Force Development et Security Research Institute, *Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach (Kingston 15-16 avril 2010)*, Kingston, Queen's University, 2010.
- Rashid, Ahmed, *Le retour des Taliban*, Paris, Éditions Delavilla, 2009, 379 p.
- _____. *Taliban : Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven, Yale University Press, 2e édition, 2010.
- Razack, Sherene H., *Dark Threats & White Knights : The Somalia Affair, Peacekeeping and the New Imperialism*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, 236 p.
- Rioux, Jean-François et Robin Hay, *Canadian Foreign Policy : From Internationalism to Isolationism?*, Ottawa, The Norman Paterson School of International Affairs, 1997, 43 p.
- Robinson, Linda, *Tell Me How This Ends: General David Petraeus and the Search for a Way Out Of Irak*, New York, Public Affairs, 2008, 432 p.
- Roi, Michael L. et Gregory Smolyne, « Canadian civil-military relations », *International Journal*, volume 65, numéro 3, 2010, p. 705 à 724.
- Roussel, Stéphane, *Culture stratégique et politique de défense : L'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, 2007, 229 p.
- Roy, Dorothée, *Analyse de la politique étrangère : Application du modèle poly-heuristique à la décision canadienne d'intervenir en Afghanistan*, Québec, Institut québécois des hautes études internationales – Université Laval, 2006, 132 p.
- Rowswell, Ben, entrevue téléphonique, 13 juillet 2011.
- _____. « Kandahar and Grassroot Statebuilding », *Global Brief - Features*, 2011, 5 p.

- Savoie, Donald, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 337
- _____. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 1^{ière} édition, 1999, 480 p.
- _____. *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008, 441 p.
- Schmitz, Gerald J., *Afghanistan: Where Do We Go From Here?*, Ottawa, Library of Parliament, 2010, 31 p.
- Schmitz, Gerald J. et Karin Phillips, *Afghanistan : La présence diplomatique du Canada*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2008, 8 p.
- Schoemaker, General Peter J. et John A. Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, University Of Chicago Press, Nouvelle édition, 2005, 280 p.
- Segal, Hugh, « Pakistan : Problem or Partner in Afghanistan », *Options politiques*, volume 27, numéro 10, 2007, p. 49-52.
- Smith, Gordon, *Canada in Afghanistan : Is it Working?*, Calgary, Canadian Defence & Foreign Institute, 2007, 27 p.
- Snyder, Richard, Harold Bruck et Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, Londres, MacMillan, 1962, 186 p.
- Sneyd, Elizabeth, « Fighting over fish: A look at the 1995 Canada-Spain Turbot War », *8e Symposium annuel des étudiants diplômés*, Kingston, Collège Militaire Royal, 2005, 24 p.
- St-Louis, Lieutenant-colonel Michel-Henri, « L'équipe consultative stratégique en Afghanistan : un élément de l'approche canadienne d'ensemble aux opérations de stabilisation », *Revue militaire canadienne*, volume 9, numéro 4, 2009, p. 58-67.
- Stobbaerts, Eric, Sarah Martin et Katharine Derderian, « Intégration et réformes humanitaires de l'ONU », *Revue Migrations Forcées*, numéro 29, Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford, 2008, p. 18-20.
- Tanner, Stephen, *Afghanistan : A Military History From Alexander The Great To The War Against The Taliban*, Philadelphie, Da Capo Press Books, édition révisée, 2009, 375 p.

- 'T Hart, Paul et Uriel Rosenthal, « Reappraising Bureaucratic Politics », *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 233-240.
- The London Conference on Afghanistan, *The Afghanistan Compact*, Londres, 2006, 15 p.
- Thompson, Brigadier-général Denis, entrevue, Ottawa, 21 juillet 2011.
- Thompson, Brigadier-général Denis et Elissa Golberg, *Task Force Kandahar – Kandahar Action Plan*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, décembre 2008, 20 p.
- Thordarson, Bruce, *Trudeau and Foreign Policy: A study in decision-making*, Toronto, Oxford University Press, 1972, 231 p.
- Trinquier, Roger, par Eliot A. Cohen, *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*, Londres, Praeger Security International, 2006, 94 p.
- United Nations, United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), *Afghanistan Annual report 2011 – Protection of civilians in armed conflict*, Kaboul, 2012, 54 p.
- United States Army and United States Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007, 419 p.
- Vance, Brigadier-général Jonathan H., Lieutenant-général Marc Lessard et Greta Bossenmaier, *Hallelujah!!*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, août 2009, 1 p.
- Vance, Brigadier-général Jonathan H., « Applying COIN: From principles to reality », *Vanguard*, numéro 2 mars/avril, 2010, p. 24-25
- _____. *Operation Plan (Oplan) Kantolo*, divulgué en vertu de la loi sur l'accès à l'information renseignements non classifiés, juin 2009, 39 p.
- Von Clausewitz, Carl, *De la guerre*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1955, 759 p.
- Warnock, John W., *Creating a Failed State: The U.S. and Canada in Afghanistan*, Halifax/Winnipeg, Fernwood Publishing, 2008, 209 p.
- Welch, David, « The Organizational Process and Bureaucratic Paradigms », *International Security*, volume 17, numéro 2, 1992, p. 112-146.
- Weldes, Jutta, « Bureaucratic Politics: A Critical Constructivist Assessment », *Mershon International Studies Review*, volume 42, numéro 2, 1998, p. 216-225.
- _____. *Constructing National Interests: The United States and the Cuban missile crisis*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999, 316 p.

Welsh, Jennifer, *At Home in the World : Canada's Global Vision for the 21 st Century*, Toronto, HarperCollins Publishers Ltd. 2004, 266 p.

Wright, Julian, *Canada in Afghanistan : Assessing the 3-D Approach*, Waterloo, Institute for Research on Public Policy (IRPP), 2005, 16 p.

Yung, Jason, entrevue, Ottawa, 24 août 2011.

_____. *Afghanistan : Les Taliban*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement : InfoSérie, 2007, 6 p.

Zwelling, Marc, *Canada's Pulse : Do Canadians Support the Troops?*, Vector Research + Development Inc., Toronto, 2006, 6 p

BIBLIOGRAPHIE DE MÉDIAS VIRTUELS

- AFGHANISTAN, Ministry of Rural Rehabilitation and Development, *National Solidarity Programme*, en ligne, <http://www.nspafghanistan.org/>, page consultée le 21 septembre 2012.
- Bercuson, David, The Globe and Mail, *To win, we must separate the Afghan people from the enemy (4 juin 2009)*, en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/to-win-we-must-separate-the-afghan-people-from-the-enemy/article1169472/>, page consultée le 1er janvier 2012.
- Berthiaume, Lee, Embassy, *Canadian Missions Suffer More Cross-the-Board Cuts (19 août 2009)*, en ligne, http://embassymag.ca/page/printpage/canadian_mission-8-19-2009, page consultée le 13 décembre 2011.
- _____. National Post, *Canada signs new Afghan detainee agreement (9 décembre 2011)*, en ligne, <http://news.nationalpost.com/2011/12/09/canada-signs-new-afghan-detainee-agreement/>, page consultée le 13 décembre 2011.
- Boerema, Devi, Radio Netherlands Worldwide, *Conspiracy rumours keep polio alive in Pakistan (16 février 2011)*, en ligne, <http://www.rnw.nl/english/article/conspiracy-rumours-keep-polio-alive-pakistan>, page consultée le 17 septembre 2012.
- Brautigam, Tara, La Presse canadienne, Toronto Star, *Canada's vow to eradicate polio in Afghanistan falls victim to lack of security (7 avril 2011)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/canada/article/970763--canada-s-vow-to-eradicate-polio-in-afghanistan-falls-victim-to-lack-of-security>, page consultée le 17 septembre 2012.
- CANADA, Agence canadienne de développement international, *Banque de projets*, en ligne, <http://les.acdi-cida.gc.ca/servlet/JKMSearchController?desTemplateFile=cpoSearchFr.htm&desClientLocale=frFR&AppID=cpoFr>, page consultée le 11 septembre 2012.
- _____. Agence canadienne de développement international, *Énoncé de politique internationale du Canada (2005)*, en ligne, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/JUD-2107401-GV3>, page consultée le 27 décembre 2011.
- _____. Agence canadienne de développement international, *Afghanistan*, en ligne, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/JUD-129153625-S6T>, page consultée le 21 septembre 2012.
- _____. Commandement des Forces Expéditionnaires du Canada, *L'Approche des villages clés : Introduction de la collégialité dans le district de Dand (30 juin 2009)*, Canada, 2009, 2 p., en ligne, <http://www.cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/fs-ev/2009/06/30-2-fra.asp>, page consultée le 13 décembre 2011.

. Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan – Bureau canadien d'appui à la gouvernance*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/focus/governance-gouvernance.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 1 mars 2012.

. Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan : Diplomatie régionale*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/approach-approche/diplo.aspx?lang=fra&view=d>, page consulté le 20 septembre 2012.

. Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan : Le processus de coopération entre l'Afghanistan et le Pakistan : Ateliers de coopération bilatérale*, en ligne, http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_04_03.aspx?lang=fra&view=d, page consultée le 19 septembre.

. Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan : Projets de développement*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/projects-projets/index.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 20 novembre 2011.

. Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan – Réconciliation politique*, en ligne, <http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/priorities-priorites/reconciliation.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 24 septembre 2012.

. Ministère de la Justice, *L.R.C., Loi sur la défense Nationale 1985*, ch. N-5, en ligne, <http://laws.justice.gc.ca/PDF/N-5.pdf>, page consultée le 20 novembre 2011.

. Ministère de la Justice, *Code canadien du travail 1985*, ch. L-2, en ligne, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/L-2.pdf>, page consultée le 29 novembre 2011, p. 97 à 153.

. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Discussions en ligne sur la politique*, en ligne, <http://www.international.gc.ca/cip-pic/discussions/index.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 29 novembre 2011.

. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Nos priorités : priorités pour 2011-2012*, en ligne, http://www.international.gc.ca/about-a_propos/priorities-priorites.aspx?lang=fra&view=d, page consultée le 29 novembre 2011.

. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *La création en septembre 2005 du Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction*, en ligne, <http://www.international.gc.ca/start-gtsr/index.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 13 décembre 2011.

_____. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Perfectionnement de carrière et formation professionnelle*, en ligne, <http://www.international.gc.ca/jobs-emplois/development-perfectionnement.aspx?lang=fra&view=d>, page consultée le 29 novembre 2011.

_____. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada, *Une sorte de Foreign Office : 1909-1939*, en ligne, http://www.international.gc.ca/history-histoire/photos/foreign_office.aspx?lang=fra&menu_id=38&menu=R, page consulté le 07 décembre 2009.

_____. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Directive sur la gestion des dépenses de voyages, d'accueil et de conférences*, en ligne, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19855§ion=text>, page consulté le 27 décembre 2012.

Castonguay, Alec, *Le Devoir*, Ottawa met la hache dans le comité spécial sur l'Afghanistan : Le gouvernement dit adapter sa gestion à la nouvelle mission du Canada (6 janvier 2011), en ligne, <http://w.ledevoir.ca/politique/canada/314139/ottawa-met-la-hache-dans-le-comite-special-sur-l-afghanistan>, page consultée le 27 décembre 2011.

CBC News, *Canada's Afghan 'model village' praised by U.S. general (25 juin 2009)*, en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/06/25/mcchrystal-afghanistan-canadian-village025.html>, page consultée le 11 septembre 2012.

_____. *Canada committed to Afghan mission, Harper tells troops (13 mars 2006)*, en ligne, http://www.cbc.ca/news/world/story/2006/03/13/harper_afghanistan060313.html, page consultée le 14 février 2012.

_____. *Canadian forces pay higher price: Analysis shows proportionally more Canadians dying among mission partners (28 octobre 2009)*, en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/10/26/f-afghan-deaths.html>, page consultée le 7 janvier 2013

_____. *Ceremony honours Canadian diplomat killed in Afghanistan (17 janvier 2006)*, en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2006/01/17/berry060117.html?ref=rss>, page consultée le 29 novembre 2011.

_____. *In Depth, the 39th Parliament: How Tory government found \$1 billion in savings (26 septembre 2006)*, en ligne. <http://www.cbc.ca/news/background/parliament39/budgetcuts.html>, page consultée le 13 décembre 2011.

_____. Associated Press, *Obama approves 17,000 more troops for Afghanistan (17 février 2009)*, en ligne, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/02/17/afghanistan-troops.html>, page consultée le 13 décembre 2011.

CTV News, *Canadians support talks with Taliban: poll (20 mai 2007)*, en ligne, <http://www.ctvnews.ca/canadians-support-talks-with-taliban-poll-1.242008>, page consultée le 24 septembre 2012.

_____. *PM told to soften up language on Afghanistan (13 juillet 2007)*, en ligne, http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20070713/afghan_rhetoric_070713/20070713?hub=TopStories, page consultée le 14 février 2012

_____. *Associated Press, Report: Night raids a losing tactic in Afghanistan (19 septembre 2011)*, en ligne, <http://www.ctv.ca/CTVNews/World/20110919/afghanistan-night-raids-losing-tactic-report-110919/>, page consultée le 20 septembre 2012.

Central Intelligence Agency, *The World Factbook: Afghanistan*, en ligne, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>, page consultée le 2 septembre 2012.

Davis, Jeff, Embassy, *Canadian diplomats largely speechless in Afghanistan (11 novembre 2009)*, en ligne, http://www.embassymag.ca/page/view/diplomats_afghanistan-11-11-2009, page consultée le 13 décembre 2011.

_____. *Embassy, Cross-Canada tour axed from diplomatic training due to budget (14 octobre 2009)*, en ligne, http://embassymag.ca/page/view/cross_canada_tour_axed-10-14-2009, page consultée le 13 décembre 2011.

_____. *Embassy, New Afghan Team, New Afghan Tasks (24 juin 2009)*, en ligne, http://embassymag.ca/page/view/new_afghan-6-24-2009, page consultée le 8 septembre 2012.

Fisher, Matthew, Postmedia News, *Canada's PRT in Afghanistan 'wildly successful': U.S. diplomat (31 octobre 2010)*, en ligne, <http://www.docstoc.com/docs/110301899/Article---Canadas-PRT-in-Afghanistan>, page consultée le 28 décembre 2012.

Freeze, Colin, The Globe and Mail, *CSIS spies must follow same rules abroad, watchdog says (15 septembre 2011)*, en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/national/watchdog-clears-csis-of-complicity-in-afghan-detainee-abuse/article2167558/>, page consultée le 11 janvier 2012.

Godbout, Marc, Radio-Canada, *Harper sans illusion sur la victoire (2 mars 2009)*, en ligne, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2009/03/01/002-harper-cnn.shtml>, page consultée le 18 septembre 2012.

Gotlieb, Allan et Colin Robertson, *The Globe and Mail*, *Canada must rebuild its diplomatic resources* (13 octobre 2010), en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/opinion/canada-must-rebuild-its-diplomatic-resources/article1754110/>, page consultée le 13 décembre 2011.

Heinbecker, Paul, *Embassy*, *The case for travel and hospitality funds* (8 septembre 2010), en ligne, <http://embassymag.ca/page/printpage/heinbecker-09-08-2010>, page consultée le 13 décembre 2011.

IRIN News, *PAKISTAN : Les talibans bloquent les efforts d'éradication de la poliomyélite* (23 juillet 2012), en ligne, <http://www.irinnews.org/fr/Report/95924/PAKISTAN-Les-talibans-bloquent-les-efforts-d-%C3%A9radication-de-la-poliomy%C3%A9lite>, page consultée le 17 septembre 2012.

_____. *AFGHANISTAN : « Nous ne sommes pas opposés à la vaccination anti-polio » – porte-parole taliban* (31 mars 2009), en ligne, <http://www.irinnews.org/fr/Report/83715/AFGHANISTAN-Nous-ne-sommes-pas-oppos%C3%A9s-%C3%A0-la-vaccination-anti-polio-porte-parole-taliban>, page consultée le 17 septembre 2012.

Lefevre, Georges, *Le Monde diplomatique*, *La frontière afghano-pakistanaise, source de guerre, clef de la paix* (octobre 2010), en ligne, <http://www.monde-diplomatique.fr/2010/10/LEFEUVRE/19779>, page consultée le 20 septembre 2012.

Le Devoir, *Fraude électorale en Afghanistan – Le dilemme des Occidentaux* (16 septembre 2009), en ligne, <http://www.ledevoir.com/international/actualites-internationales/267263/fraude-electorale-en-afghanistan-le-dilemme-des-occidentaux>, page consultée le 14 février 2012.

_____. Agence France Presse, *Afghanistan – Karzaï se rallie au principe de négociations bilatérales* (5 janvier 2012), en ligne, <http://www.ledevoir.com/international/actualites-internationales/339539/afghanistan-karzai-se-rallie-au-principe-de-negociations-bilaterales>, page consultée le 24 septembre 2012.

_____. Agence France-Presse, Associated Press et Reuters, *Obama, un Nobel de la paix qui défend « la guerre juste »* (11 décembre 2009), en ligne, <http://www.ledevoir.com/international/etats-unis/279044/obama-un-nobel-de-la-paix-qui-defend-la-guerre-juste>, page consultée le 6 septembre 2012.

Mangan, Stephen et Hamid Shalizi, *Reuters Canada*, *Taliban deny report that they are ready for peace talks* (10 septembre 2012), en ligne, <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCABRE8890S920120910?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true>, page consultée le 25 septembre 2012.

- Marshall, Monty G., « Political Instability Task Force », *Center for Global Policy*, George Mason University, Virginie, <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/>, page consulté le 29 novembre 2011.
- Owen, Taylor, *More on the Integrity of the Comprehensive Approach (1 juillet 2011)*, Conseil International du Canada, en ligne, <http://www.opencanada.org/features/more-on-the-integrity-of-the-comprehension-approach/>, page consultée le 17 septembre 2011.
- Paddon, Emily, *Beyond Elections in the Congo (5 décembre 2011)*, Conseil International du Canada, en ligne, <http://www.opencanada.org/features/beyond-elections-congo/>, page consultée le 11 décembre 2011.
- Payton, Laura, Embassy, *Foreign Affairs shelves plans for more overseas postings (7 octobre 2009)*, en ligne, http://www.embassymag.ca/page/view/overseas_postings-10-7-2009, page consultée le 13 décembre 2009.
- Potter, Mitch, Toronto Star, *Security standoff stalls Canadian dam project in Kandahar (9 juin 2010)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/canada/afghanmission/article/820752>, page consultée le 17 septembre 2012.
- Pugliese, David, Ottawa Citizen, Defense Watch, *Army Reserve Training Takes Brunt of DND Fiscal "Adjustments" (6 janvier 2010)*, en ligne, <http://blogs.ottawacitizen.com/2010/01/06/army-reserve-training-takes-brunt-of-dnd-fiscal-%E2%80%9Cadjustments%E2%80%9D/>, page consultée le 13 décembre 2011.
- _____. Ottawa Citizen, Defense Watch, *Military Budget Cuts? What Cuts?, Asks Tory Senator (12 décembre 2009)*, en ligne, <http://blogs.ottawacitizen.com/2009/12/12/military-budget-cuts-what-cuts-asks-tory-senator/>, page consultée le 13 décembre 2011.
- Radio-Canada, Agence France-Presse, Associated Press et BBC, *Afghanistan : le président Karzaï juge vaines les discussions avec les talibans (1 octobre 2011)*, en ligne, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2011/10/01/001-talibans-karzai-pakistan.shtml>, page consultée le 20 septembre 2012.
- _____. Agence France-Presse, Associated Press et Reuters, *Faible participation sur fond de violences (12 septembre 2009)*, en ligne, http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2009/08/20/001-afghanistan_presidentielle.shtml, page consultée le 14 février 2012.
- Revolutionary Association of the Women of Afghanistan, *Afghanistan : Warlords Dominate New Parliament (17 décembre 2005)*, en ligne, <http://www.rawa.org/hrw-sam.htm>, page consultée le 30 janvier 2012.

- _____. Associated Press, *International aid workers arrested by Taliban (7 août 2001)*, en ligne, <http://www.rawa.org/aid.htm>, page consultée le 6 septembre 2012.
- Saleem, Sana, The Guardian, *Muslim scholars fight to dispel polio vaccination myths in Pakistan (4 novembre 2011)*, en ligne, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/belief/2011/nov/04/polio-vaccination-pakistan>, page consultée le 17 septembre 2012.
- Shane, Kristen, Embassy, *Fantino criticizes Toronto Star reporting on Afghanistan (18 juillet 2012)*, en ligne, <http://www.embassymag.ca/page/printpage/fantino-07-18-2012>, page consultée le 17 septembre 2012.
- Taylor, Scott, Embassy, *The US experience in Afghanistan continues to look very Soviet (9 décembre 2009)*, en ligne, <http://www.embassymag.ca/page/printpage/taylor-12-9-2009>, page consultée le 13 février 2012.
- The Globe and Mail, *Pakistan reopens NATO supply routes after Clinton apologizes (3 juillet 2012)*, en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/pakistan-reopens-nato-supply-routes-after-clinton-apologizes/article4386182/>, page consultée le 20 septembre 2012.
- Washington Post, *Afghanistan War Strategy During the Surge (22 juin 2012)*, en ligne, http://www.washingtonpost.com/national/afghanistan-war-strategy-during-the-surge/2012/06/22/gJQAd6eEwV_graphic.html, page consultée le 8 septembre 2012.
- Watson, Paul, Toronto Star, *Canada's Afghan legacy: Failure at Dahla dam (14 juillet 2012)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/world/article/1226412--canada-s-afghan-legacy-the-failure-at-dahla-dam>, page consultée le 17 septembre 2012
- _____. *Canada's Afghan legacy: Plan for Kandahar dam was dropped when mission ended, U.S. says (25 juillet 2012)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/world/article/1231902--canada-s-afghan-legacy-plan-for-kandahar-dam-was-dropped-when-mission-ended-u-s-says>, page consultée le 17 septembre 2012.
- _____. *Canada's Afghan legacy: Shoddy school buildings and sagging morale (15 juillet 2012)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/world/article/1226493--canada-s-afghan-legacy-shoddy-school-buildings-and-sagging-morale>, page consultée le 16 septembre 2012.
- Woods, Allan, Toronto Star, *Polio defeats Canada's pet project (16 septembre 2009)*, en ligne, <http://www.thestar.com/news/canada/afghanmission/article/696342--polio-defeats-canada-s-pet-project>, page consultée le 17 septembre 2012.

York, Geoffrey, *The Globe and Mail*, *Ottawa mulls closing some embassies in Africa* (9 novembre 2010), en ligne, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-mulls-closing-some-embassies-in-africa/article1792611/>, page consultée le 13 décembre 2011.

Zabihyan, Bahador, *Le Devoir*, *Traitement des demandes d'accès à l'information aux Affaires étrangères – Percer les secrets du ministère risque d'être encore plus long* (13 juin 2009), en ligne, <http://www.ledevoir.com/politique/canada/254977/traitement-des-demandes-d-acces-a-l-information-aux-affaires-etrangeres-percer-les-secrets-du-ministere-risque-d-etre-encore-plus-long>, page consultée le 13 décembre 2011.