

Archived Content

Information identified as archived on the Web is for reference, research or record-keeping purposes. It has not been altered or updated after the date of archiving. Web pages that are archived on the Web are not subject to the Government of Canada Web Standards.

As per the [Communications Policy of the Government of Canada](#), you can request alternate formats on the "[Contact Us](#)" page.

Information archivée dans le Web

Information archivée dans le Web à des fins de consultation, de recherche ou de tenue de documents. Cette dernière n'a aucunement été modifiée ni mise à jour depuis sa date de mise en archive. Les pages archivées dans le Web ne sont pas assujetties aux normes qui s'appliquent aux sites Web du gouvernement du Canada.

Conformément à la [Politique de communication du gouvernement du Canada](#), vous pouvez demander de recevoir cette information dans tout autre format de rechange à la page « [Contactez-nous](#) ».

CANADIAN FORCES COLLEGE / COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES
AMSP 9 / PSEM 9

L'Approche Intégrée 3D pour les interventions à l'étranger: Un pas vers le succès ?

By / par
Lieutenant – Colonel M. Lalumière

November/ novembre 2006

This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.

La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.

RÉSUMÉ

L'attaque du 11 septembre 2001 a radicalement changé notre façon de voir et de comprendre notre sécurité nationale et collective. Dans cette ère de prospérité nationale fortement axée sur un commerce planétaire, c'est à cette même échelle que la sécurité doit également être projetée pour protéger nos intérêts nationaux. Le gouvernement a formulé cette stratégie dans son Énoncé de Politique Internationale du Canada en 2005. Cet Énoncé stipule que le meilleur moyen pour le Canada de réaliser cette intention est de miser sur une approche 3D + C, c'est-à-dire combiner les efforts de Diplomatie, Défense, Développement et Commerce. Cette analyse se penche sur cette ambition et présente aux lecteurs l'envergure du défi et sa complexité, pour en arriver à une intégration des efforts. Cette analyse tente de démontrer qu'une intégration des efforts au niveau opérationnel est possible mais à certaines conditions. La planification de campagne saurait être l'outil capable de rallier tous les intervenants pertinents à une intervention donnée et unifier les efforts. Cette planification opérationnelle et ce plan de campagne, si bien encadrés par les éléments stratégiques essentiels des « buts » et « moyens », se doivent toutefois d'avoir comme objectif primaire d'être compréhensible pour tous les acteurs impliqués. De là, la planification opérationnelle peut ensuite cibler les quelques défis culturels entre les intervenants pour assurer un produit final plus unifié. Les détails de certaines interventions récentes deviennent utiles pour bien illustrer l'ampleur de la tâche d'intégration. L'intervention courante en Afghanistan le sera tout autant pour valider l'approche proposée. L'unification des efforts, à l'échelle nationale et multilatérale, est bien nécessaire pour engendrer les effets requis et espérés. Au niveau opérationnel, la planification de campagne peut être le protocole pour y arriver, et ainsi atteindre la complémentarité.

L'Approche Intégrée 3D pour les interventions à l'étranger: Un pas vers le succès ?

« Together, diplomats, aid workers and soldiers from 35 countries are working with the government of Aghanistan ... in an integrated international effort to support the countries reconstruction. Diplomacy, development and defence are inextricably linked... »¹

Le Premier Ministre Stephen Harper,
La Chambre des Communes, 17 mai 2006.

Le Canada, membre du groupe sélect des pays industrialisés G8, se classe comme un des pays les plus riches et sa population, une des plus privilégiées de cette planète. Notre puissance toutefois repose fortement, comme certains diront, sur une économie à l'échelle planétaire et par un commerce intimement interrelié. Dans ce nouveau contexte de défense et de sécurité post 11 septembre 2001, ce qui se déroule à l'étranger aura un impact direct sur cette vulnérabilité, cet équilibre de commerce international, qui est si important au monde industrialisé, donc au Canada. Un quelconque impact économique menacerait ainsi notre capacité industrielle nationale, *notre moteur*, la source principale des revenus de notre population. Par conséquent, ce que nous avons de plus important, c'est-à-dire notre prospérité, nos services sociaux et notre qualité de vie, si chers à nos yeux, demeurent très vulnérables à cette stabilité internationale

Il y va de nos intérêts nationaux, de s'engager avec nos alliés et partenaires dans l'effort commun de sécurité collective, de sécurité humaine, et de prévention des conflits dans les régions géographiques clés et précaires de cette planète. En effet, notre doctrine canadienne établit que « la politique nationale traduit les intérêts du Canada aussi bien sur

¹ PM Stephen Harper, tiré de Wendy Gilmour, *a Diplomatic Perspective*, Kingston Conference, Defense, Development and Diplomacy : Canadian and US Military Perspective. 21-23 jun 06, Bosnie et Herzégovine; rapport disponible à <http://www.queensu.ca/cir/QUAWC.htm>, site visité 20 sep 06

le plan intérieur qu'international.»² Qui plus est, « dans le contexte de sa stratégie de sécurité nationale, un pays emploie l'ensemble de ses ressources politiques, économiques, scientifiques, technologiques, psychologiques et militaires pour atteindre les objectifs de sa politique nationale. »³

Le gouvernement, fier de ses traditions, confirme que l'approche multilatérale des participations canadiennes aux dernières interventions demeure notre approche de choix. Qui plus est, notre contribution nationale 3D + C (diplomatie, développement, défense et commerce) intégrera ces efforts respectifs. L'intervention actuelle en Afghanistan est sûrement un des tests les plus robustes pour valider notre capacité unifiée⁴ 3D, de même que celle de l'OTAN et des Nations-Unis (ONU). Surtout lorsque cette capacité est développée dans le feu de l'action.

La stratégie intégrée 3D est-elle applicable à l'action des Forces armées canadiennes au niveau opérationnel et peut-elle engendrer les effets requis et escomptés? Cette analyse tentera de démontrer que l'approche 3D est transposable au niveau opérationnel à 3 conditions : l'adoption d'un protocole logique de développement des

² Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-300/FP-000, *Opérations des Forces Canadiennes*, Mod 1, 5 nov 2004, p. 1-1

³ *Ibid*, p. 1-5

⁴ Le terme unifiée sera utilisée tout au long de cette analyse au sens de la définition établie dans la doctrine américaine qui cible l'ensemble de tous les intervenants : « *unified action (DOD) A broad generic term that describes the wide scope of actions (including the synchronization of activities with governmental and nongovernmental agencies) taking place within unified commands, subordinate unified commands, or joint task forces under the overall direction of the commanders of those commands. See also joint task force; subordinate unified command; unified command.* » Disponible au site suivant, visité le 26 oct 2006 <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/u/05612.html>.

objectifs et d'évaluations des actions ; le développement d'un processus de planification fondé sur des concepts et outils adaptés, compréhensible par tous ; finalement, la prise en compte des inévitables frictions de nature culturelles. Cette étude va également démontrer que certaines composantes stratégiques seront toutefois essentielles en support à cette intégration.

Pour démontrer cette thèse, la politique étrangère canadienne sera premièrement abordée, particulièrement l'approche 3D + C, en contexte de l'ampleur des interventions internationales actuelles ou probables. Ensuite suivra une brève analyse des interventions et conflits récents, en particulier les efforts aux Balkans, et en évaluer l'aspect unifié et multilatéral. De ce, la planification opérationnelle et le plan de campagne seront étudiés comme processus d'intégration pour unifier les efforts de tous les intervenants. L'essai se terminera finalement par une mise en situation de ces concepts par une analyse de l'intervention internationale actuelle en Afghanistan.

I. La Politique Étrangère Canadienne

Une intervention à l'étranger peut s'élever d'une portée simplement locale, précise et ponctuelle, que l'on pourrait qualifier « chirurgicale », jusqu'à un niveau de portée de « longue haleine » et d'impact à plus long terme, ce que je catégoriserais « d'impact durable ». Définir premièrement l'envergure de la tâche est sûrement le premier défi de taille à surmonter. Cette question n'a sûrement pas toujours été bien cernée dans les conflits récents si on se fie à l'exécution et aux résultats des diverses interventions. À ce sujet, plusieurs, dont le gén R. Hillier, Chef d'état-major de la

Défense (CEMD) des Forces canadiennes (FC) et H. Coombs, précisent qu'une intervention ne se termine pas à l'arrêt des hostilités, mais bien lorsque la paix est établie, et ceci requiert beaucoup d'intervenants :

conservateur jusqu'à maintenant.⁶

Du contexte national, les efforts 3D sont du ressort des ministères respectifs : de la Défense Nationale (MDN), des Affaires Etrangères et du Commerce International (MAECI), et de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Cette dynamique se complique rapidement lorsque nous identifions tous les acteurs qui pourraient être concernés à l'échelle internationale d'une intervention: les autres ministères et agences gouvernementaux ; les alliés et leurs divers paliers d'intervenants ; comme pièce angulaire dans les cas précis d'interventions de stabilisation de paix, le gouvernement légitime en place ; les organismes non gouvernementaux (ONG); pour n'en nommer que quelques-uns. À cette stratégie, sinon ambition de taille, s'applique immédiatement la question de nécessité. Est-ce qu'un effort et une approche d'une telle ampleur sont bien requis et nécessaires au succès de nos interventions à l'étranger ?

La nécessité de l'intégration des efforts, d'une portée 3D+C au niveau national, ou similaire à un niveau de coalition internationale, se révèle de deux observations incontournables: chaque intervenant, ou catégorie d'effort, ne peut accomplir la totalité de la tâche à lui seul, et l'effort appliqué de l'un aura vraisemblablement un impact sur la population cible, mais indéniablement aussi sur les autres intervenants et leurs efforts⁷.

⁶ Il est important de noter que le Premier Ministre Harper n'a pas établi la position de son gouvernement en ce qui a trait à une politique internationale qui lui serait sienne. Ainsi donc, en l'absence d'une substitue, les principes identifiés dans l'ÉPI demeurent valides pour tous les départements concernés dans l'exécution de leur tâches. DFAIT, *Canada's International Policy Statement*, 2005, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-home-en.asp>, site visité 19 Sep 06

⁷ Soulevé par le bgén R. Gagnon, dans le cadre du Programme Supérieure d'Études Militaires PSEM #9, discussion en syndicat C, Toronto, On, oct 06. bgén Gagnon était le commandant de la Force militaire de la Mission de Transition des Nations Unies en Haïti en 1997.

Plusieurs mentionnent le besoin d'une « unité des buts », tel que le général (ret) R Smith qui le qualifie ainsi : « *Harnessing the efforts of all the agencies in theatre to the single purpose* ». ⁸ Nous allons étudier ce principe plus précisément plus loin dans l'analyse sous le contexte du plan de campagne. Or, l'avantage principal d'une approche intégrée ou unifiée est sûrement l'aspect de gérance à l'interne des « causes à effet », mais surtout son aspect multiplicateur. En effet, comme présenté par D. MacNamara dans le contexte d'Haïti⁹, une progression dans la création d'une force policière et d'un système d'infrastructure juridique comme exemple d'effort de développement, dans le cadre d'une intervention donnée, auraient un impact direct sur la tâche de défense et de sécurité associée. De cet exemple, à un niveau de ressources données, le résultat final de l'approche unifiée devient plus important que la somme des résultats qui émaneraient d'efforts singuliers. Du concept à la réalité toutefois, il y a des défis.

La coordination pour en arriver à une complémentarité,¹⁰ ou ne serait ce que pour éviter les pertes en capital ressource, devient ainsi de toutes évidences requise, mais rapidement très complexe. Une directrice du MAE l'exprime ainsi, « *A whole of government's effort implies coherence in policy implementation, setting priorities, mustering resources, common strategy, followed by integrated planning and*

⁸ Rupert Smith, Gen, Sir, *The utility of Force : The Art of War in the Modern World*, Allan Lane, an imprint of Penguin books, London, 2005, p. 387

⁹ Don Macnamara, *Haiti - An opportunity for Canada to apply the "3-D" concept*, Policy Options, février 2005, p. 67

¹⁰ Le bgén Gagnon lui nous parle du besoin d'accomplir une synergie entre les actions militaires et non militaires à une mission. R. Gagnon, bgén (ret), *Une perspective canadienne des opérations de paix: Directives Politiques versus impératives militaires*, Guide du maintien de la paix 2007, Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité CÉPES, 2007, Sous la direction de Jocelyn Coulon. Boisbriand, Québec, p. 107

implementation...requires new understanding of combined and joint. »¹¹ Une façon ou un protocole doit conséquemment être envisagé, et même élaboré si nécessaire, pour y arriver. Avant d'aborder cet élément toutefois, une analyse d'une expérience et les leçons des conflits modernes récents s'impose pour déterminer si une approche 3D ou similaire a déjà été utilisée et aussi pour en déterminer le niveau de succès. L'analyse se penche sur nos interventions aux Balkans.

II. Conflits et Interventions Récents : Analyse

C'est en effet cette dimension unifiée et multilatérale qui nous intéresse, c'est-à-dire les efforts de diverses agences militaires, gouvernementales, non gouvernementales et autres, et ce de divers pays. Est-ce qu'une intervention unifiée et multilatérale a déjà fonctionné et quelles ont été les leçons apprises ? Les interventions en Ex-Yougoslavie pendant les dix dernières années ont probablement élargi considérablement les bases de connaissances d'opérations à ce sujet. En voici les grandes lignes comme toile de fond. Suite aux négociations de Dayton (ÉU), l'accord général de paix (*General Agreement for Peace*) a été signé à Paris le 14 décembre 1995. Le 16 déc, l'OTAN lança la plus grande opération militaire jamais entreprise par l'Alliance, son nom de code *Operation Joint Endeavour*. La force multinationale appelée force d'intervention (IFOR) avait un mandat d'un an. Suite au succès rapide de l'intervention, d'autres organisations ont commencé à s'afférer sur les aspects civils de l'accord de Dayton et essayer d'établir des conditions de vie plus propice et normale en Bosnie-Herzégovine (BiH). L'OTAN créa une force de stabilisation (SFOR), un an plus tard, le jour de la fin du mandat de l'IFOR. Le rôle de

¹¹ Wendy Gilmour, *A Diplomatic Perspective*, Kingston Conference ...

l'IFOR existait pour faire respecter la paix, tandis que le rôle de la SFOR (Operation Joint Guard/Operation Joint Forge) avait pour but de stabiliser la paix.¹²

La question de succès dans le cas précis des Balkans exige premièrement qu'elle soit mieux définie. Les interventions ont-elles réussi à arrêter les carnages interethniques, ou parlons-nous plutôt du progrès économique des Balkans en tant que région vers l'autosuffisance et la prospérité? La marge de manœuvre est ainsi très large. Une approche sensée serait de fixer la barre du succès sur les objectifs stratégiques donnés à la mission, mais le tout se complique tout de même rapidement. En effet, du début de la crise à l'époque de UNPROFOR (*UN Protection Force*) en 1992, ce mandat a été modifié à maintes reprises¹³, preuve que ce critère de succès est encore une fois très fluide.

Suite à l'Accord de paix de Dayton en 1995, l'effort international s'est transformé pour s'axer sur la consolidation de la paix et la reconstruction. D'un autre angle, celui de l'efficacité de l'intervention, voici trois comptes rendus utiles. Dans son analyse John A. MacInnis identifie que le mandat situait trois angles, *military, political and humanitarian*. Toutefois, de cette approche unifiée et multilatérale, il souligne que les responsabilités n'avaient jamais été suffisamment établies entre les divers intervenants.¹⁴ RAdm Edleston, quant à lui, identifie des problèmes sur l'axe de développement, surtout au

¹² Le Journal de la SFOR en ligne, *Histoire*, La force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, site visité le 21 Sep 2006, <http://www.nato.int/sfor/docu/fd001113a.htm>

¹³ John Hillen, *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*, 2nd Edition, Washington, Brassey's, 2000, p. 169

¹⁴ John A Macinnis, John A. "Piecemeal Peacekeeping" in *the savage wars of Peace: Toward a new paradigm of peace operations*", ed. John T. Fishel p. 115

début du mandat, et les attribue au manque d'investissement de la communauté internationale et au manque d'une politique ou même d'un plan.¹⁵ David Chabrier relate les observations et recommandations de plusieurs hauts diplomates ayant joué des rôles clés dans cette intervention, en terme de leçons apprises, suggérant la primauté d'un système de lois avant les systèmes politiques et les efforts de développement.¹⁶ Son analyse de trois cas de lois imposées par l'intervention internationale, qu'il lie directement à des problèmes subséquents considérables, va cependant à l'encontre de cette théorie de primauté d'un système de loi, et nous porte ainsi à en douter. Ces comptes rendus nous révèlent toutefois que l'intervention aux Balkans était bien multilatérale sur plusieurs fronts, mais encore une fois la notion de succès ou d'efficacité, donc ainsi des leçons apprises, demeure bien difficile à mesurer. Les efforts soulignés plus haut ne semblent pas dictés par un plan global où des objectifs auxquels un progrès puisse être évalué. C'est la première leçon qu'il faut en tirer dans le contexte de notre analyse.

D'un angle national, notre contribution canadienne à cet effort international fut considérable et soutenue, toutes proportions gardées avec les autres nations. Déjà, à cette époque, notre effort s'est concrétisé sur plusieurs fronts. L'ACDI résume cette période d'après « Dayton » comme un virage, où l'effort national demandait maintenant une

¹⁵ EDLESTON, Hugh, *Building success under the 3D concept: Bosnia experience*, Kingston Conference, p. 5

¹⁶ *International Representative for BiH, Lord Paddy Hashdown, "the overriding priority of establishing the rule of Law"; the 2000 Brahimi panel report "much easier if a common YN justice package had been allowed them to apply an interim legal code"*. CHANDLER, David, *Imposing the rule of Law : The Lessons of BiH for Peacebuilding in Iraq*, *International peacekeeping Journal*, Vol. 11, No 2, Summer 2004, p. 312-313 et 328

consolidation entre le MDN, la GRC, et le MAE.¹⁷ Le MAE prenait dès lors un rôle de coordination de l'effort canadien. À titre d'exemple parmi d'autres, sur le volet de gouvernance, le Canada a donné un soutien budgétaire en 2000-01 à la mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), pour but de doter la province d'une administration civile provisoire. Les intentions sont ainsi devenues bel et bien des actions concrètes sur le terrain. Sur le volet de développement en Bosnie, des fonds canadiens versés au ministère de Développement international du Royaume-Uni pour un vaste projet de reconstruction des installations électriques. Pour cette période dans les Balkans, l'ACDI résume cette approche ainsi :

« Avec le recul, nous pouvons voir dans ces relations [entre les ministères mentionnés] les prémisses de ce que nous appelons désormais « l'approche 3D » en matière de politique étrangère... »¹⁸.

De ce constat il ressort que, bien que les efforts étaient sur plusieurs fronts, dirigés ou coordonnés par un ministère en tête, il demeure toujours très ardu de déterminer s'ils ont engendré des résultats marquant ou s'ils étaient vains. Les buts précis sont difficiles à déterminer; il n'y a pas d'échelle de mesure disponible indiquant les moyens, la façon avec laquelle l'opération/ l'effort s'est déroulé, le résultat. Ces leçons reflètent donc celle identifiée

¹⁷ Canada. Agence Canadienne de Développement International, *Revue des Balkans: Résumé*. Ottawa: 1 jun 2006, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/NAT-61998-HF9?OpenDocument>, site visité 19 Sep 06, p. 2/6

¹⁸ *Ibid*, p. 4/6 pour les exemples décrits, et 2/6, parenthèses ajoutées par l'auteur.

auparavant dans le contexte international. Cette nécessité d'analyse, d'un plan et de suivi pour qu'une approche s'élève vers des niveaux unifiés sera abordée plus précisément plus loin dans le contexte d'une campagne.

D'un angle multilatéral, je crois qu'il faut tout de même reconnaître le *Multi-Year Road Map (MYRM)*¹⁹ comme un pas majeur vers une approche unifiée dans les Balkans. Ce plan, développé par l'État-major de SFOR, est l'exemple d'un outil de niveau opérationnel qui coordonne les efforts des différents intervenants militaires, civils, ONGs et autres, dans le théâtre des opérations. Les organismes clés²⁰ en Bosnie ont accepté en fév 2001 de l'utiliser comme outil commun de planification. Ce plan, développé avec comme toile de fond les objectifs établis dans le *General Framework Agreement for Peace*, est un exemple concret de la volonté existante d'établir une certaine unité d'efforts dans cette intervention.

En somme, d'un point de vue macroscopique, de ces divers points et dans le contexte de cette analyse d'une approche 3D + C, qu'en est-il des résultats? Il est indéniable que cette région n'est plus aussi chaotique qu'au début des années 90 où les

¹⁹ le site web du MYRM: <http://www.nato.int/sfor/indexinf/112/s112p03a/t0105033a.htm>, visité le 11 Oct. Bien qu'un exemple de coordination considerable, Lessard, P.J., nous indique aussi tout de même la complexité de la tâche, *Reuniting Operational Art with Strategy and Policy, A New Model of Campaign Design for the 21st Century*

²⁰ Les organisations clés mentionnées sont: the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office of the High Representative (OHR), The UN International Police Task Force (UNIPTF), Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH), The Stabilisation Force (SFOR) in BiH. À constaté toutefois que le gouvernement en place ne semble pas figuré dans le cycle de décision de façon déterminante, un angle important pour évaluer le degré d'intégration des efforts.

assassinats interethniques régnaient et la sécurité pour tous n'était qu'une illusion lointaine. Des résultats promulgués dans le dernier rapport du Bureau du Haut Représentant (*BHR/OHR*) en BiH²¹ en matière de loi, d'économie, d'efforts contre la corruption, d'institutions publiques et des progrès quant à chacune des étapes requises vers l'accession de la BiH à l'Union européenne (UE) ainsi qu'au Pfp/L'OTAN²², on ne peut que constater qu'il y a eu une certaine mesure de succès dans cette région, attribuable à un effort unifié et multilatéral. Les défis rencontrés toutefois, entre autres le manque de clarté du mandat, un plan commun entre les intervenants, ainsi qu'un besoin de méthodologie entre les tâches/ objectifs et les ressources attribuées, sont considérables.

« Progress will always be slow until there is a (western) realization that you cannot solve instantly a 19th century dilemma with a quick 20th/21st century solution »²³

Le contre-amiral Edleston, EX conseiller militaire de l'OHR BiH

Si le succès tient à notre capacité de créer une complémentarité entre les intervenants et la soutenir, ces efforts multilatéraux ont besoin de beaucoup plus qu'une bonne dose de chance et de décisions prises dans le feu de l'action. Mme Wendy Gilmour au MAE relate les leçons utiles des 15 dernières années : « *individual lines of*

²¹ Rapport de l'OHR : <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/archive.asp?sa=on>, visité le 11 Oct 06

²² “*The defence reforms achieved within BiH in the last five years have been remarkable. Only a few years ago it would have been inconceivable for BiH and NATO even to be considering application to join the Pfp programme, and now moving towards becoming a viable candidate for full NATO membership (2010??)*”, Edleston, Hugh, *Building success under the 3D concept: Bosnia experience*, Kingston Conference, p.2 ; Pfp est l'organisme associé de l'OTAN *Partners for Peace*.

²³ *Ibid*, in summary remarks.

operation can not be achieved independently of one another; need for coherent international approach; requirement for integrated operational plan; local ownership and capacity building key.”²⁴ Un protocole de planification et d’évaluation qui pourrait rallier les intervenants est primordial, et la planification militaire de niveau de campagne pourrait bien être la balise dans ce domaine.

III. La Planification Opérationnelle et un Plan de Campagne

*“3D must develop into more than a catch-all, feel-good idea. It must be a process through which decisions are made that provide tangible benefit.”*²⁵

L’objectif de cette section est d’analyser comment la planification opérationnelle et son produit, un plan de campagne, peuvent rallier et coordonner les efforts de divers intervenants. La nécessité d’une unité d’effort dans une approche multilatérale est bien établie. Du point de vue national, pour reprendre le ton de l’ancien Ministre du MDN, D. Pratt : « ...we will need to bring together in an unprecedented way, planners from CIDA, the department of National Defence, Foreign affairs, finance and the privy council office in a common cause... ».²⁶ Aucun des intervenants, ne peut se permettre de continuellement perdre son temps et ses ressources dûs aux interventions des autres du « même camp », des effets directs ou indirects de ses actions. Tous ont à gagner à multiplier les résultats, l’efficacité et d’utiliser les actions des autres comme tremplin

²⁴ Gilmour, Wendy, *a Diplomatic Perspective*, Kingston Conference, Directrice, section maintien de la paix et opérations,

²⁵ Une des conclusions de la conférence *Canada in Afghanistan : Assessing the 3-D Approach* en May 2005 à Waterloo, Julian Wright, p. 2 du rapport final

²⁶ David, Pratt, ancien Min. MDN, *Retooling for New Challenges: Parliaments as Peacebuilders, Weak States and Sudden Disasters and Conflicts. The Challenge of Military-NGO Relations*, Conférence, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, jun 2005, rapport disponible en ligne, site visité 23 Sep 06. p. 14 <http://www.irpp.org/events/index.htm>;

pour leurs propres actions. La planification de campagne peut rallier ces objectifs. De par la nature et la structure très variées de ces intervenants, quelques considérations seront soulevées et intégrées dans le processus de planification pour le rendre approprié et efficace. En premier lieu, un regard sur la mécanique de la planification et du plan de campagne s'impose. Suivra ensuite la considération des différences culturelles.

1. La mécanique

Le plan de campagne, selon la doctrine canadienne, est ainsi préparé lorsque les opérations militaires envisagées dépassent l'envergure d'une seule opération interarmées majeure. Ce plan vise la réalisation d'un ou des objectifs stratégiques ou opérationnels.²⁷ La stratégie guide, de prime à bord, le Commandant opérationnel et ses directives deviennent les balises de l'élaboration du plan. Plusieurs experts ont à tour de rôle identifié les liens primordiaux entre la stratégie et le plan de campagne. Liddell-Hart avait résumé la stratégie comme étant l'art de distribuer « *military means to fulfill the ends of policy* », ce que j'appelle les moyens et les buts. Le Col Lessard établit la planification de campagne comme l'outil utile à déterminer les façons « ways », d'utilisation de ces moyens vers l'atteinte des buts politiques²⁸ Les objectifs stratégiques toutefois requis pour bien orienter le processus de planification opérationnel, sont trop souvent mal développés et de peu d'utilité²⁹ Ce principe, qu'une campagne a comme toile de fond les objectifs stratégiques, est primordial. Il s'applique totalement à une

²⁷ Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-300/FP-000, [Opérations des Forces Canadiennes](#), Mod 1 2004-11-05, p.4-6, ce qui correspond également à la définition GL-F-8, (et à US Joint Pub 1-02)

²⁸ Basil, Liddell-Hart. *The Strategy of Indirect Approach*. London: Faber and Faber, p. 335 – et P. Lessard, *Reuniting Operational Art with Strategy and Policy, A New Model of Campaign Design for the 21st Century*, p. 17

²⁹ Voir à la section précédente l'exemple concernant le ou les mandats reliés aux opérations dans les Balkans

approche 3D + C, ou autre. Il dirige non seulement tout ce qui sera développé par la suite par le processus de planification, mais il est nécessaire à rallier l'importance de l'élaboration de la campagne avec et entre tous les intervenants.

Une Campagne dans son Entier, Compréhensible par Tous

Le processus de planification de campagne militaire est en fait un exercice d'analyse et de création qui utilise certains concepts clés tels que l'état final recherché, le ou les centres de gravité, les points décisifs, et autres.³⁰ Cette doctrine guide l'élaboration d'un plan de campagne militaire, qui correspond en grandes lignes à celles de nos alliés, mais n'est toutefois pas suffisante à l'élaboration d'un plan de campagne unifié. Ce plan de campagne doit considérer la campagne dans son entier, tous les intervenants impliqués, surtout le gouvernement et la population indigène. Il se doit d'offrir une structure qui puisse être clairement communiquée et discutée avec cette brochette très cosmopolite d'interlocuteurs.

H. Coombs et le gén R. Hillier nous soumettent ce premier défi que, de par la complexité du spectre des conflits en son entier, l'analyse des opérations ne doit pas s'arrêter aux concepts traditionnels. Elle doit plutôt considérer la campagne dans sa totalité, tous les acteurs, du début à la fin, pour créer et lier les conditions requises vers l'atteinte de l'état final désiré.³¹ Selon P. Lessard, le piège est de tomber dans ce qui

³⁰ Les concepts opérationnels d'un plan de campagne : l'état final recherché, le ou les centres de gravité, les points décisifs, la mise en séquence, l'approche direct ou indirecte, point culminant, la manœuvre, le rythme et pause opérationnelle, et autres. Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-300/FP-000, *Opérations des Forces Canadiennes*, Mod 1 2004-11-05, p. 3-2

³¹ entre autres ces conflits qui arborent des acteurs non-étatiques et non définis ; Coombs, gén. R. Hillier, *Planning for success...*, p. 12

pourrait devenir les automatismes dans l'élaboration de la campagne au niveau opérationnel, au détriment de la toile de fond qui sont les objectifs stratégiques.³² Le Col P. Lessard souligne l'utilité prometteuse, dans une campagne complexe de concept de *Campaign termination conditions*, et *sequel conditions*, qui reflète mieux le dynamisme qui y existe. Je décris ces termes comme conditions de cessation d'une campagne et conditions de transition (TL).³³ Sans délaissier toutefois nos éléments de l'art opérationnel qui sont toujours clés aux spécialistes et planificateurs à élaborer les composantes du plan de campagne,³⁴ ces éléments « conditions » peuvent devenir les composantes plus tangibles nécessaires comme terrain de communication avec les autres intervenants. À titre d'exemple pour illustrer cette approche, considérons l'objectif « élimination de la menace talibane ». On peut ainsi y voir, comme suggéré, plusieurs opérations établies autour de cet instant de transition. Cette transition serait définie par des conditions, telles que « un environnement sécuritaire est établi pour le gouvernement légitime », « les Talibans n'ont plus de liberté de mouvements en Afghanistan », et autres.³⁵ Ces éléments de l'art opérationnel que sont les « conditions » s'avèrent ainsi prometteurs à définir de façon tangible la campagne, par conséquent à rejoindre les autres intervenants.

³² Lessard, P.J., *Campaign Design for Winning the War ... and the Peace*, p. 37 et 45

³³ *Ibid*, p. 45. La doctrine des FC établit dans le processus de planification l'élément « plans conséquents », mais ne couvre pas le concept de « condition » comme t-elle. Le terme « condition de transition » semble donc approprié pour capturer l'idée originale de l'auteur. Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-500/FP-000, *Processus de planification opérationnelle des FC*, 11 Jun 02, p. 2-9

³⁴ En effet, ces éléments demeurent les outils utiles à déchiffrer la complexité de la mission et établir des actions concrètes. Les utiliser toutefois comme base de communication avec l'ensemble des intervenants, ce groupe cosmopolite, s'avère très complexe.

³⁵ Lessard, *Reuniting Operational Art ...*, p. 37

Plusieurs modèles sont très utiles à visualiser en ligne d'opérations l'ensemble des efforts requis vers l'atteinte d'objectifs donnés pour une campagne, par exemple le modèle de la doctrine interarmées américaine.³⁶ Un autre modèle, celui proposé par P. Lessard à la fig. 1 rejoint toutefois cette dimension d'une campagne globale et unifiée, par l'utilisation et la modification des termes traditionnels de la planification de campagne.

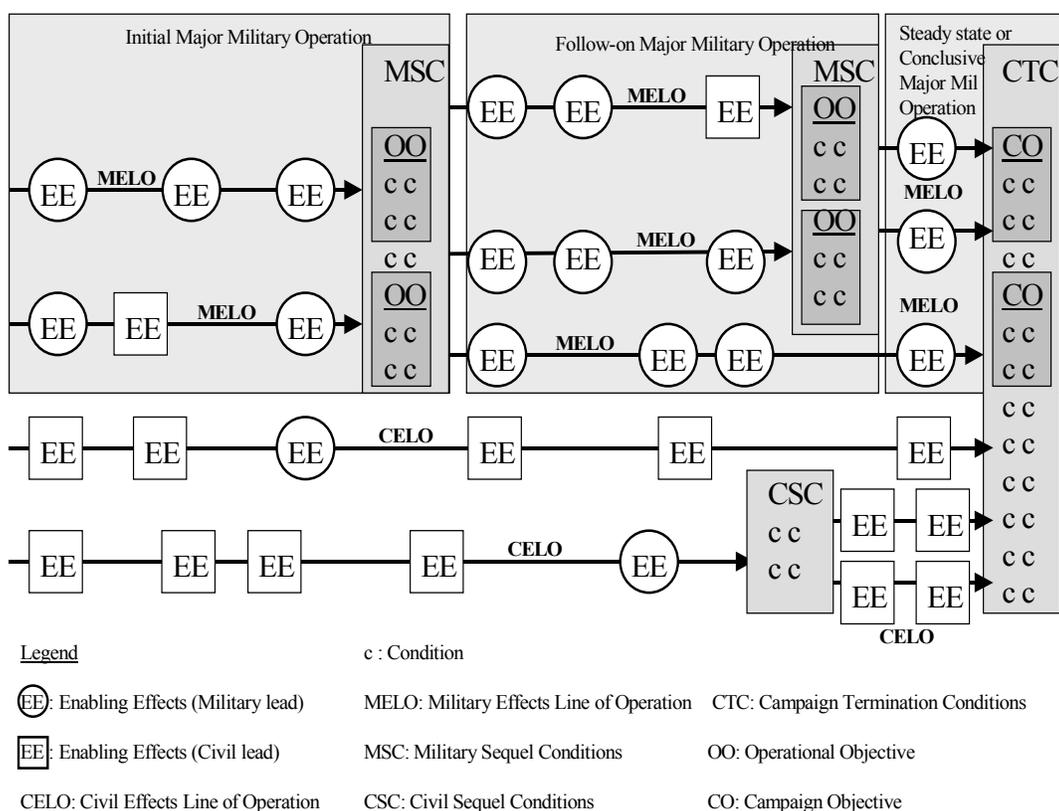


Figure 1: P. Lessard: *Theoretical relationship between proposed elements of Campaign Design*³⁷

³⁶ utilisé par le lgén Holder lors de sa présentation *U.S. Joint Operational Concepts and Operational Art*. Lecture, Canadian Forces College, Toronto, ON. Programme Supérieur des Études Militaires #9, 25 sep 06, tiré de Department of Defense, US Joint Pub 3-0, *Joint Operation*, 17 sep 2006, Fig IV-4 Example of Lines of Operations, p. IV-13, <http://www.dtic.mil/doctrine/jpoperationsseriespubs.htm>

³⁷ Lessard, *Reuniting Operational Art ...*, p. 43

Cette approche offre deux avantages constructifs. Le premier est celui de pouvoir appliquer la démarche des opérations fondées sur les effets³⁸ qui permet d'évaluer continuellement le progrès des efforts à des buts donnés. Le deuxième avantage est de permettre cette structure entre les intervenants identifiant les efforts « en support à » et « supportés par ».³⁹

La Démarche des Opérations fondées sur les Effets

Or, c'est bien ce dont il est question en somme, de non seulement comprendre l'ensemble de tous les efforts dans le théâtre d'opération de tous les intervenants, mais d'en fixer les effets désirés et de mesurer les résultats. Une gestion dynamique de la campagne peut ainsi avoir lieu, c'est-à-dire une redistribution des efforts et ressources au besoin. Sans faire une analyse détaillée sur la démarche des opérations fondées sur les effets, on se doit de noter que la théorie n'est pas encore doctrine officielle au Canada. et est très récente chez nos alliés américains.⁴⁰ Elle est toutefois bel et bien déjà appliquée au sein des Forces canadiennes. Le Commandant du Commandement des Forces Expéditionnaires Canadiennes (COMFEC) a décrit les grandes lignes du plan de campagne de l'Afghanistan en établissant que ce plan utilisait les éléments de cette démarche, surtout l'élément d'évaluation des résultats, des effets.⁴¹ Ce type de modèle et

³⁸ « Operations that are planned, executed, assessed, and adapted based on a holistic understanding of the operational environment in order to influence or change system behavior or capabilities using the integrated application of select instruments of power to achieve directed policy aims.” United States, Department of Defence, *Supplement One to Cmdr's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations (Theory)*, Washington, Joint Warfighting Center, Standing Joint Force Headquarters, supplement - 1

³⁹ Traduction libre de la terminologie *supporting/supported*.

⁴⁰ Department of Defense, US Joint Pub 3-0, *Joint Operation...* intègre maintenant les principes et notions des opérations basées sur les effets.

⁴¹ M. Gauthier, Igén, COMFEC, *Canadian Expeditionary operations in the 21st Century*, Lecture, Canadian Forces College, Toronto, ON. AMSP 9, 3 Oct 06.

d'intégration est ainsi applicable à ce qui se fait présentement dans les interventions internationales.

Une Structure Entre Les Intervenants

C'est avec ce deuxième avantage que le plan de campagne prend toute sa force, c'est-à-dire la détermination des efforts « en support à », et des autres efforts « supportés par ». Le général (ret) R Smith identifie clairement cette notion que l'effort militaire ne sera pas le seul effort déterminant, ni nécessairement le meneur lors d'une intervention. Le but est plutôt d'identifier quel agence ou organisme saurait accomplir le mieux l'effet désiré et requis, et ainsi de coordonner les rôles et responsabilités entre tous les intervenants.⁴² Le modèle à la figure 1 tient compte de cette dynamique et la représente en lignes d'opération où l'on voit comment un effort, de responsabilité civile ou militaire, suit ou précède un effort d'un autre organisme. On visualise ainsi très bien ce nouveau niveau d'intégration où pour en arriver à la prochaine tâche à exécuter, un organisme doit compter sur les efforts d'un autre. Une telle intégration dans un même plan de campagne est un accomplissement très considérable.

En Somme

La somme de ces considérations est la suivante : les « buts » et « les « moyens » stratégiques demeurent essentiels à cette dynamique de planification opérationnelle. À ce sujet, l'importance des « moyens » sera abordée plus loin en utilisant l'analyse de l'intervention en Afghanistan ; le plan de campagne identifie et offre ainsi les « objectifs

⁴² Rupert Smith, Gen, Sir, *The utility of Force : The Art of War...*, p. 387

opérationnels » définis en terme des « conditions requises et recherchées », des termes qui peuvent être clairement communiqués entre les intervenants. On y trouve :
l'intégration en lignes d'opérations (ou d'effets) des efforts requis (multilatéraux au niveau de coalition, ou nationaux) de tous les intervenants; ces efforts sont catégorisés « en support à » et « supportés par » et ces éléments dynamiques d'évaluation, en

les conflits jusqu'à maintenant.⁴⁵ Ces différences doivent être comprises et reconnues. Le plan de campagne se doit ainsi d'en intégrer ces particularités là où elles sont légitimes, sinon, une unité et une concertation des efforts resteront inatteignables.

La notion d'élévation du risque⁴⁶, dû au fait de travailler trop près des militaires, bien que peut-être populaire, est peut-être un emprunt d'anciens conflits plus classiques. Considérons cette portion du spectre des conflits où l'effort total est établi pour aider un gouvernement légitime, nouveau ou en place, à veiller à sa population. La réalité est que « la condition de vie de la population » est un des éléments clés que la force opposée, insurgée ou révolutionnaire, voudra manipuler et contrôler. Ils cibleront ainsi ces efforts au besoin pour reprendre l'initiative sur la condition, ici la population. Devant une telle dynamique, ces efforts de développements seraient plus efficaces dans un plan unifié où l'initiative de cet intervenant, et ainsi la coalition seraient protégées. De plus, des moyens seraient identifiés pour parer aux réactions anticipées des forces opposées. Ils bénéficieraient également des plans de support connexe de la campagne, et profiteraient des effets de

“Canadian commanders and staff officers, as demonstrated by activities conducted during International Security and Assistance Force Rotation V, are not bound by hierarchical relationships; they only create the opportunity to coordinate operational-level systems in a multi-agency environment by facilitating the construction of the operational level of war – from the bottom up. It is a unique approach that is not captured by doctrine but is legitimized through practice and it reflects the Canadian way in the post conflict environments of the 21st century”⁴⁷

C’est également la volonté des intervenants sur le terrain en l’Afghanistan.⁴⁸ Nous devons reconnaître officiellement cette façon d’opérer et se donner les moyens requis pour l’utiliser. Si ce n’est l’autorité, l’élément rassembleur doit être les objectifs de campagnes (opérationnels) et stratégiques globaux. Certains identifient très bien cet élément rassembleur, l’unité des buts.⁴⁹ Cette idée résiste comme pilier de l’unification.

⁴⁶ Nancy Gordon, *Canada's Position On The Use Of Force Internationally*, International Journal, Winter 2005/2006, p. 133

⁴⁷ Coombs, gén. R. Hillier, *Planning for success...*, p. 13

⁴⁸ S. Maloney, *From Kabul to Konduz: ...*, p. 60

⁴⁹ Rupert Smith, Gen, Sir, *The utility of Force : The Art of War...*, p. 387

Le lgén D. Shroeder établit également que l'unité des efforts était nécessaire et non l'unité de commandement.⁵⁰

Pour accomplir cette unité des buts, « des intentions », la coordination du plan de campagne doit se faire d'une ampleur interalliée, et interagence jamais vue ou appliquée jusqu'à maintenant. En effet, bien que la doctrine et l'expérience reconnaissent et soulignent très bien les fonctions CIMIC J9 dans les QGs, ne limiter les considérations de coordination inter-agences et autres organismes sur le terrain qu'à cette cellule J9 ne produira pas un plan de campagne global.⁵¹ La doctrine américaine semble y avoir vu et identifie la nécessité de coordination interagence par un groupe de coordination interagence ou interorganisme au niveau opérationnel (TL de *joint interagency coordination group*). La latitude nécessaire pour arriver à une coordination efficace est identifiée sous les éléments déjà mentionnés tels que « en support à » ou « supporté par », mais elle va également plus loin. En effet, la doctrine établit la nécessité de reconnaître également et simplement des coopérations liées par des buts communs et de volonté :

« In many operations though, USG agencies' relationship with IGOs [intergovernmental organizations] is neither supported nor supporting. In such cases, cooperation is voluntary and will be based upon shared goals and good will. NGOs [nongovernmental organizations] do not operate within military, governmental, or IGO hierarchies. Therefore, the relationship between the Armed Forces and NGOs is neither supported nor supporting. »⁵²

⁵⁰ Le lgén D. Schroeder, *USA Commander Operation Support Hope*, pour le retour des réfugiés Ruandais, « Given that a JTF commander's concern will be to ensure unity of effort (not command!) (...), his most pressing requirement will be to meet his counterparts in the US government, UN, and the NGO hierarchies (...). » Tiré de Department of Defense, US Joint Pub 3-08, *Interagency Coordination During Joint Operations* Vol I, 9 oct 1996, p. III-1

⁵¹ Lessard, *Reuniting Operational Art ...*, p. 33, une condition établie également par Rupert Smith, Gen, Sir, *The utility of Force : The Art of War ...*, p. 388, qui précise que le rôle de CIMIC, autrefois considéré secondaire, se doit de primer.

⁵² Department of Defence, US Joint Pub 3-08, *Interagency, Intergovernmental ...*, p. viii

C'est un pas important. En bout de ligne, des dissensions entre les intervenants, probablement inévitables, doivent être reconnues pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire un partage et une analyse d'informations essentielles. Nous n'avons qu'à penser à un exemple hypothétique d'une décision militaire de projeter l'effort de sécurité dans une région plutôt qu'une autre recommandée par les groupes de développement.

L'information, plutôt que l'inconnu, devient clé car elle permet des planifications alternatives, un suivi plus précis des développements sur le terrain, ainsi qu'une possibilité de réajuster les efforts plus tard au besoin.

L'envers de la médaille par contre est la nécessité d'une autorité à un certain niveau, d'une structure opératoire de coordination/direction, pour qu'un effort devienne unifié au point de pouvoir atteindre ses objectifs stratégiques. Au niveau de campagne, les évaluations des efforts ou opérations doivent engendrer les modifications requises et légitimes à ces opérations. Lorsqu'elles seront de telle ampleur qu'une redistribution des ressources où ajouts de capitaux sera nécessaire (les « *Means – moyens* »), cette gouvernance devra déjà être établie. À la lumière d'un effort intégré national comme le 3D + C, une structure de gouvernance représentative au niveau stratégique, comme par exemple celle proposée par l'ancien Ministre du MDN, D. Pratt, devient primordiale au succès.

“it may be helpful to give this agenda a political champion in the form of a “Minister of State for Democratic Development.” Properly structured, such a ministry could operationalize the “joined up” approach, drive co-operation and co-ordination, help set policy, target initiatives, attract the required resources and make relevant recommendations to government. The ministry could reside within the Department of Foreign Affairs and contain senior representatives from

*DND, CIDA, PCO and Finance. A budget allocation in the form of a “hybrid fund”(...).”*⁵³

Je me dois toutefois de questionner la proposition « *could operationalize* » si elle ciblait bel et bien le « niveau opérationnel ». Je crois que cette structure de gouvernance serait des plus efficaces avec un mandat stratégique et y serait légitime. Au niveau opérationnel, elle ne ferait qu’enflammer cette friction culturelle. Je ne vois pas, ou ne prétend non plus, comment la portée d’une telle gouvernance pourrait ou devrait s’étendre jusqu’au ONGs, autre peut-être que de façon indirecte en catégorisant l’utilisation permise des fonds alloués par les agences gouvernementales.

Fondamentalement, c’est bien au niveau de la coordination du plan de campagne, comme mentionné plus haut, que les informations doivent circuler avec les ONGs en ralliant les intentions et les efforts.

Ces différences culturelles doivent ainsi faire parties intégrantes du processus de planification de campagne pour que celui-ci devienne unifié et engendre ainsi les effets escomptés. Le potentiel d’un tel protocole, ajusté aux nouveaux éléments présentés, semble réalisable. Sans un protocole, l’unité des efforts demeurera inatteignable, et l’intervention sera « une tour de Babel ». Mais son aspect dynamique reste vraisemblablement théorique à cette étape de l’analyse. Une étude des efforts de l’intervention en cours en Afghanistan servira à développer plus loin et valider ces concepts.

⁵³ D. Pratt, ancien Ministre du MDN, *Retooling for New Challenges*..., p. 14-15

IV. L'Intervention en Afghanistan

« En Afghanistan, il ne peut y avoir de développement sans sécurité, et il ne saurait y avoir de sécurité à long terme sans développement. Par conséquent, tous les acteurs internationaux doivent collaborer étroitement, se soutenir et se renforcer mutuellement pour tirer le meilleur parti de leurs efforts et encourager les Afghans à prendre en main leur destin. »⁵⁴

Jaap de Hoop Scheffer , Sec Gén OTAN

Il est maintenant opportun d'analyser l'intervention internationale en Afghanistan, et plus précisément l'effort 3D + C Canadien. En terme des principes de campagne discutés plus haut et à la base d'une intervention de grande envergure, le Canada, dans un rare moment, a finalement établi une stratégie nationale pour cette intervention.⁵⁵ Des trois points de la stratégie, « à l'invitation du gouvernement afghan, nous sommes là pour : défendre nos intérêts nationaux, s'assurer de jouer un rôle de leadership dans les dossiers mondiaux, aider l'Afghanistan à se reconstruire », le troisième point s'applique directement à cette étude :

- « **Aider l'Afghanistan à se reconstruire** : Des progrès importants ont été accomplis dans ce pays. Toutefois, le travail sur le terrain doit se poursuivre. Avec le soutien du gouvernement afghan, le Canada aide les Afghans à rétablir la stabilité dans leur pays, à renforcer la gouvernance et à réduire la pauvreté. »⁵⁶

Au niveau international, une stratégie a également évolué de la case départ d'une simple résolution des NU, 1386 (2001)⁵⁷, pour finalement devenir une stratégie plus

⁵⁴ Déclaration du SG OTAN sur l'extension des opérations de l'OTAN en Afghanistan, site visité 11 Oct 2006, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-117f.htm>

⁵⁵ En effet, cette stratégie a évolué et a fait son cheminement depuis les premiers efforts dans la campagne internationale contre le terrorisme en 2001, le premier effort en Afghanistan en fév 2002, et les déploiements canadien en cours. MAECI, *Pourquoi nous sommes là*, <http://www.canada-afghanistan.gc.ca/mission-fr.asp>, dernière mise à jour de la page web, 29 août 2006; visité le 9 Oct 2006

⁵⁶ *Ibid*

⁵⁷ Le registre des Résolutions des Nations Unies, <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>, accéder 21 sep 06, 1386 (2001)

élaborée et complète. Elle fut présentée, acceptée et reconnue par la communauté internationale concernée, connue maintenant comme *Afghanistan Compact*, à la conférence de Londres en 2006. Cette nouvelle étape semble d'ailleurs une évolution logique de la stratégie afghane originale, *The Afghanistan Millenium Development Goals*. On y voit bel et bien une stratégie multilatérale qui s'associe de façon logique aux intentions canadiennes multilatérales de 3D + C:

« Consistent with those goals, this Compact identifies three critical and interdependent areas or pillars of activity for the five years from the adoption of this Compact:

- 1. Security;*
- 2. Governance, Rule of Law and Human Rights; and*
- 3. Economic and Social Development. »⁵⁸*

D'une perspective militaire, avec ce premier repère crucial («les buts») établi au niveau politique, un plan de campagne (« les façons ») a ainsi pu être développé et continue à évoluer. Une situation qui est loin, rappelons le, de ce qui était la norme lors des interventions dans les années 90. Les directives de niveau stratégique du CEM qui ont guidé le développement du plan de campagne du COMFEC ont ainsi bien établi que les effets devaient être produits sur trois lignes d'opérations: la gouvernance, le développement et la sécurité.⁵⁹ Ces directives canadiennes correspondent d'ailleurs aux intentions de base établies au niveau opérationnel par le commandement actuel de la Forces Internationales d'Assistance à la Sécurité (FIAS).⁶⁰ Nos troupes semblent donc

⁵⁸ *Building on Success: The London Conference on Afghanistan, The Afghanistan COMPACT, 2006, London Conference, 31 jan – 1 fév 2006, p. 2*

⁵⁹ Gauthier, Igén, COMFEC, *Canadian Expeditionary operations...*

⁶⁰ ISAF main brochure – 6 Aug 06, disponible à <http://www.jfcbs.nato.int/ISAF/>, site visité le 21 Sep 06, p. 4

ainsi guidées de façon cohérente dans ce contexte d'intervention interagence et multilatérale. Le commandant du COMFEC a en effet précisé lors de sa présentation sur le sujet que le plan de campagne actuel des opérations canadiennes et pour les prochaines rotations de troupe avait été développé en consultant le commandement de l'*OEF* (*Operation Enduring Freedom* mené par les Américains), ainsi que la FIAS respectivement.⁶¹

La communauté internationale concernée et les intervenants en Afghanistan semblent ainsi s'être dotés des premiers éléments clés discutés au cours de cette analyse : une stratégie qui a ensuite donné lieu à des plans de campagne respectifs. Cette approche est donc acceptée et applicable. Les détails précis du plan de campagne canadien et du plan de campagne de la FIAS s'avèrent toutefois inaccessibles, de par la sensibilité des informations en contexte des opérations en cours. Ils ne pourront donc être analysés plus en détail. Il convient toutefois de mettre certains points en lumière concernant ces plans. Le Col Caspick, ancien commandant de l'équipe consultative stratégique en Afghanistan, nous confirme que l'aspect « supporté par » / « en support à » identifié plus tôt dans l'analyse, est utilisé présentement, à une certaine mesure en Afghanistan entre le MND, MAE et ACDI.⁶² Le prochain point pertinent est celui de l'aspect d'évaluation des effets.

Évaluation des Effets

À la frontière du niveau stratégique et opérationnel, le « Pacte de Londres 2006 »

⁶¹ Gauthier, Igén, COMFEC, *Canadian Expeditionary operations ...*

⁶² M. Capstick, *Strengthening the Weak: The Canadian Forces in Afghanistan*, International Insights, Canadian Institute Of International Affairs Occasional Papers, Volume 3 Number 5, Toronto, Mar 2006, p. 1, et sa présentation, Canadian Forces College, Toronto, On, AMSP 9, 4 Oct 06

identifie quarante-deux bornes à atteindre, appelées « *benchmarks* ». Le Compact a également établi le besoin de mesurer la progression vers ses bornes en établissant le *Joint Coordination et Monitoring Board (JCMB)*.⁶³ Bien que ces bornes n'établissent pas précisément quels effets seront nécessaires à l'établissement des conditions recherchées, elles situent plus qu'adéquatement le champ d'effort pour le plan de campagne. À titre d'exemple pour explorer ce concept, prenons cette borne concernant les forces policières et douanières afghanes :

*« By end-2010, a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghan National Police and Afghan Border Police with a combined force of up to 62,000 will be able to meet the security needs of the country effectively and will be increasingly fiscally sustainable. »*⁶⁴

Ainsi plusieurs effets nécessaires peuvent surgir et être utiles, tels que : « la crédibilité de ces forces se doit d'être reconnue par leur population, leurs gouvernements et les Nations voisines », « le financement de ce ministère doit être prioritaire et durable », etc. J'en déduis donc que cette borne est utile à la prochaine étape de niveau opérationnel, l'élaboration des effets requis. Or, au niveau de campagne, la FIAS s'est également muni d'une structure appropriée, un moyen, pour remplir le rôle d'évaluation des effets avec le *Joint Coordination and Effects Branch (JCEB)*.⁶⁵ Il devient ainsi clair qu'une structure cohérente se soit bel et bien développée, propice à une approche unifiée et multilatérale. De là à peupler la structure et livrer la marchandise par contre, il y a une marge. Voyons quelques défis.

⁶³ The Afghanistan COMPACT, 2006, London, p.13

⁶⁴ *Ibid*, p. 6

⁶⁵ ISAF main brochure – 6 Aug 06, disponible à <http://www.jfcbs.nato.int/ISAF/>, site visité le 21 Sep 06, p. 11-13

Les Ressources

Comme premier défi, jetons un regard au troisième élément clé, « les moyens ». Il demeure très difficile de déterminer si les ressources identifiées pour cette intervention sont suffisantes. D'ailleurs, à la base de cette question, qu'elle est l'ampleur des tâches dont il est question? Sur le plan militaire et l'aspect de sécurité, comparativement aux conflits récents, le gén Clark, ancien NATO *SACEUR*, commentait récemment que le nombre de troupes était beaucoup moindre qu'à l'intervention aux Balkans, et probablement inadéquat.⁶⁶ L'effort total de la FIAS est maintenant de 31 000 troupes⁶⁷, pour une population afghane de 27 millions et une région de 650 000 Km². L'effort total de l'intervention IFOR en Bosnie-Herzégovine était de 75 000 troupes, et ce pour une population d'avant guerre approximative de 4 millions et une région de 26 000 km².⁶⁸ Il n'est pas clair si la seule différence de type de conflits peut justifier une si grande différence d'efforts, mais l'écart est surprenant. La tâche visée par l'effort diplomatique et de gouvernance est également d'une ampleur très vague. Ce compte rendu d'une gestionnaire du MAE qui met en relief l'importance de l'approche 3D pour l'intervention en Afghanistan, et les ressources assignées :

*« because of the resources focused on the country, Afghanistan is a litmus test for the international community. Getting Afghanistan right is crucial, yet 3D has not developed into a truly integrated and results-driven approach. It is plagued by miscommunication, stereotypes and the rotation of staff. The approach is nevertheless essential, but there is reason for FAC to be reluctant. While Foreign Affairs has the broadest interest in the country, it has the fewest resources. There is only one political officer in Kabul, a symptom of a wider lack of resources.»*⁶⁹

⁶⁶ Clark, gén, ancien NATO *SACEUR* during KOSOVO, interview on CBC Newsworld on Thursday 5th Oct 06

⁶⁷ *International Security Force Afghanistan* – Brochure de l'OTAN, site visité le 4 Nov 06 et accessible à

<http://www.jfcbs.nato.int/ISAF/media/pdf/Trifold%20web.pdf?tsfsg=c68bcfc880eebb71944f130571f9b316>

⁶⁸ History of the NATO-led Stabilisation Force (SFOR) in Bosnia and Herzegovina,

<http://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm>, accédé le 11 Oct 06

⁶⁹ Wright, *Canada in Afghanistan: Assessing ...*, p.6

Le problème du peu de ressources en action sur cet effort en Afghanistan est ainsi attribué au manque de ressources globales à ce ministère. Il faut également se souvenir de la mort d'un de nos diplomates canadiens en mission en Afghanistan, Mr Berry en janvier 2006, un rappel très clair du risque présent sur le terrain. En effet, cet événement peut aussi avoir eu comme effet une réduction du nombre de soumissions de candidatures pour ce théâtre d'opérations.

Un deuxième défi est celui de l'effort canadien sur le plan du développement. À ce sujet, les données pertinentes aux efforts semblent liées à l'agence qui reçoit les fonds plutôt qu'à l'objectif ciblé, et ne sont pas facilement disponibles.⁷⁰ Si ces données ne sont pas disponibles, la tâche d'évaluation de l'efficacité des efforts devient ainsi probablement impossible à réaliser. Sans cette évaluation, impossible de qualifier si le niveau de ressources investies ou la méthode ont eu un quelconque impact valable au niveau du plan de campagne national ou multilatéral.

Ce n'est évidemment qu'une analyse rapide de l'intervention multilatérale en Afghanistan. Cependant, de ces constats, l'intervention en Afghanistan semble tout de même structurée, incluant plusieurs des éléments essentiels à une approche unifiée, sinon 3D + C, identifiés dans cette analyse : essentiellement les éléments stratégiques et ce qui semble être les éléments requis pour une planification et gestion d'une campagne unifiée et multilatérale. L'ampleur de la tâche est présentement toutefois un impondérable. De

⁷⁰ *What does Canada's foreign aid buy? That's private, news*, CBC News, <http://www.cbc.ca/canada/ottawa/story/2006/09/21/foreign-aid-privacy.html>

ce, il semble que les besoins « ressources », et plus précisément les méthodes, seront validés plus tard plutôt qu'avant, et ce si les procédures et barèmes d'évaluations choisis au niveau opérationnel sont appropriés et fonctionnent.

CONCLUSION

Le gouvernement canadien, en matière de politique étrangère, préconise une approche unifiée et multilatérale des interventions aux conflits outre-mer, une approche qu'il qualifie dernièrement de 3D + C. Une telle approche offre l'avantage principal, et le premier défi, de réaliser cette unité d'efforts requis pour l'atteinte des objectifs stratégiques. Cette unité des efforts et des buts engendre l'effet multiplicateur recherché, et offre également cette gérance à l'interne requise entre les intervenants. Intégrer ces efforts est et restera de toutes évidences des plus complexe dans les conflits contemporains, de par la panoplie d'organismes représentés dans un même théâtre d'opération, travaillant semble t-il, vers les mêmes objectifs.

Une analyse sommaire des conflits récents dans les Balkans, suggère que certains ingrédients essentiels manquants brimaient ainsi l'intégration des efforts à plusieurs niveaux. Cette intervention était bel et bien multilatérale à plusieurs niveaux, donc utile à cette analyse. Les détracteurs principaux au succès qui est, je crois, honnête d'attribuer à ces interventions, étaient : une stratégie ou des objectifs stratégiques qui n'étaient pas bien établis, l'ampleur de la tâche n'était pas bien définie, et le progrès était très difficile à déterminer sans un mécanisme d'évaluation des efforts. Un mécanisme d'intégration multilatéral, le *Multi-year Road Map (MYRM)*, avait toutefois vu le jour, avait été utilisé,

et représentait, selon mon humble avis, un pas considérable; une unité d'efforts rarement accomplie par une coalition internationale dans ce secteur du spectre des conflits.

Cette unité d'efforts est primordiale de par l'ampleur des interventions à envisager dans cette aire contemporaine. La planification opérationnelle et son produit, le plan de campagne, sont un protocole qui permet d'engendrer cette intégration et cette gérance des efforts requis vers l'atteinte des objectifs stratégiques. Sans les deux composantes essentielles des « buts » et des « moyens » toutefois, le plan de campagne par lui seul ne saurait accomplir les résultats escomptés. La planification traditionnelle se doit d'offrir une structure qui puisse rallier la campagne dans son entier et puisse être clairement communiquée et discutée. Une façon d'y arriver est de par l'utilisation des éléments et concepts de « conditions et transitions ». D'ailleurs, cette structure permet de différencier dans les efforts, les rôles « en support à » et « supportés par » des divers intervenants. De nouveaux éléments devront aussi être intégrés de façon formelle à cette planification traditionnelle pour permettre cette intégration unifiée et multilatérale: l'évaluation des efforts et des effets engendrés, ainsi que les considérations des frictions de nature culturelles entre les intervenants.

Pour ce qui est de l'intervention en Afghanistan, la coalition internationale a établi ces éléments essentiels à une planification opérationnelle vers l'intégration des efforts unifiés et multilatéraux. Une évaluation du niveau de ressources à cette campagne, les « moyens », demeure toutefois impossible sans une meilleure approximation de l'ampleur de la tâche.

L'approche unifiée, ou précisément 3D + C, a tout le potentiel de réussir dans une intervention donnée, avec un processus, un protocole, tel un plan de campagne, intégrant et unifiant les efforts de tous les intervenants. La tâche toutefois est considérable, et chacun des éléments essentiels à cette planification doit être aussi « robustes » que ce plan. Les FC ont le devoir suprême de réussir aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Cette responsabilité est démontrée clairement tous les jours sur le terrain, et notre organisation démontre constamment cette vigueur de toujours rechercher les façons d'atteindre ce succès. Les prochains défis multilatéraux seront probablement tout aussi considérables, et toucheront peut-être à de nouvelles frontières, telles que la tolérance et/ou gérance de risques pour permettre les efforts de tous les intervenants en terrain hostile. Entre temps, à cette question d'un Khan d'Afghanistan :

« *You people have entered this country, but how will you get out?* »⁷¹

« *As Canadians, we will stay the course until our work there is complete* »⁷²

S. Harper, Prime Minister of Canada

... ..

⁷¹ Anjar, Raja, *The Tragedy of Aghanistan*. London: Verso, p. 11, rapporté par John A. Watson, Canada, *Canute's Throne*. Kingston Conference, Defense, Development and Diplomacy : Canadian and Us Military Perspective. 21-23 jun 06, rapport disponible à <http://www.queensu.ca/cir/QUAWC.htm>, site visité 20 sep 06 p. 16

⁷²Prime Minister Stephen Harper concludes meetings with Afghan President Hamid Karzai, 22 Sep 2006, http://www.pm.gc.ca/includes/send_friend_eMail_print.asp?URL=/eng/media.asp&category=1&id=1332&langFlg=e

BIBLIOGRAPHIE

Livres

BARAKAT, Sultan, *After the Conflict: Reconstruction and Development in the Aftermath of war*, Palgrave Macmillan a division of St. Martin's Press, New York, 2005

GAGNON Robin, bgén (ret), *Une perspective canadienne des opérations de paix: Directives Politiques versus impératives militaires*, Guide du maintien de la paix 2007, Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité CÉPES, 2007, Sous la direction de Jocelyn Coulon. Boisbriand, Québec

HILLEN, John, *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*, 2nd Edition, Washington, Brassey's, 2000

MACINNIS, John A. "*Piecemeal Peacekeeping*" in *the savage wars of Peace: Toward a new paradigm of peace operations*", ed. John T. Fishel

SMITH, Rupert, Gen, Sir, *The utility of Force : The Art of War in the Modern World*, Allan Lane, an imprint of Penguin books, London, 2005

Périodiques

CAPSTICK, M, Col, *Strengthening the Weak: The Canadian Forces in Afghanistan*, International Insights, Canadian Institute Of International Affairs Occasional Papers, Volume 3 Number 5, Toronto , Mar 2006

CHANDLER, David, *Imposing the rule of Law : The Lessons of BiH for Peacebuilding in Iraq*, International peacekeeping Journal, Vol. 11, No 2, Summer 2004

COLLINS, Joseph. *Afghanistan: Winning a Three-Block War*. Journal of Conflict Studies, Vol. XXIV, no. 2 (Winter 2004), pp 61-77.

COOMBS, Howard G., HILLIER, Rick, *La Planification De La Réussite : Les Problèmes Posés Par L'application De L'art Opérationnel En Afghanistan Après Le Conflit*, Revue militaire Canadienne 6, no3 (automne 2005)

[DEWITT, David B](#), [PLANTE, Jeffrey P](#), *National defence vs. foreign affairs: Culture clash in Canada's international security policy?* [International Journal](#). Toronto: [Summer 2004](#). Vol.59, Iss. 3; pg. 579

GORDON, Nancy, *Canada's Position On The Use Of Force Internationally*, International Journal, Winter 2005/2006, p. 129-134

LESSARD, P.J., *Campaign Design for Winning the War ... and the Peace*. Parameters, Vol. 35, no. 2 (Summer 2005), pp 36-50.

MACNAMARA, Don, *Haiti - An opportunity for Canada to apply the "3-D" concept*, Policy Options, février 2005, p. 63-67

MALONEY, S. *From Kabul to Konduz: Lessons for Canadian reconstruction of Afghanistan*, Policy Options, May 05, pp 57-62.

Documents Publics

Canada, Canadienne de Développement International, *Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance*, Dec 96,
<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/REN-218124821-P93>

Canada, Ministère des Affaires Étrangères et Commerce International, *Au-delà de la paix : le Canada en Afghanistan*, Regard sur le Monde, Numéro 20, Automne 2003,
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine/issue20/issue20-fr.pdf>

Canada. Agence Canadienne de développement international, *Revue des Balkans: Résumé*. Ottawa: 1 jun 2006, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/NAT-61998-HF9>, site visité 19 Sep 06

Building on Success: The London Conference on Afghanistan, The Afghanistan COMPACT, 2006, London Conference, 31 jan – 1 fév 2006, Le pacte est disponible à <http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1132599286730>, site visité le 20 Sep 06

United States, Department of Defence, *Supplement One to Cmdr's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations (Theory)*, Washington, Joint Warfighting Center, Standing Joint Force Headquarters, 2 March 2006

United States, Department of Defense, US Joint Pub 3-0, *Joint Operation*, 17 sep 2006,
<http://www.dtic.mil/doctrine/jpoperationsseriespubs.htm>

United States, Department of Defence, US Joint Pub 3-08, *Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations Vol I*, 17 Mar 2006,
<http://www.dtic.mil/doctrine/jpoperationsseriespubs.htm>

United States, Department of Defense, US Joint Pub 3-08, *Interagency Coordination During Joint Operations Vol I*, 9 oct 1996

Canada, *Securing and Open Society: Canada's National Security Policy*. 2004.
http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf

Canada, *Defence Policy statement, 2005*,
http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/main/toc_e.asp

Canada, *Canada's International Policy Statement, 2005*, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-home-en.asp>

Canada, Ministère des Affaires Étrangères et Commerce International, *Pourquoi nous sommes là*, <http://www.canada-afghanistan.gc.ca/mission-fr.asp>, dernière mise à jour de la page web, 29 août 2006; visité le 9 Oct 2006.

Le registre des Résolutions des Nations Unies,
<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>, accéder 21 sep 06

Le Journal de la SFOR en ligne, Histoire, La force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, site visité le 21 Sep 2006,
<http://www.nato.int/sfor/docu/fd001113a.htm>

Rapport de l'OHR : <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/archive.asp?sa=on>, visité le 11 Oct 06

Documents non Publiés

LESSARD, P.J., *Reuniting Operational Art with Strategy and Policy, A New Model of Campaign Design for the 21st Century*, Toronto: travail rédigé dans le cadre du Cours supérieur d'Études Militaires, Collège des Forces canadiennes, 9 mar 05

Documents du Ministère de la Défense nationale (MDN)

Canada, Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-900/FP-000, [*Civil-Military Cooperation In Peace, Emergencies, Crisis & War*](#), 15 jan 99.

Canada, Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-500/FP-000, [*Processus de planification opérationnelle des FC*](#), 11 Jun 02

Canada, Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-502/FP-000, [*Risk Management for CF Operations*](#), 11 Jun 02

Canada, Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-307/038, [*Peace Support Operations*](#), 6 Nov 2002

Canada, Ministère de la Défense nationale, B-GJ-005-300/FP-000, [*Opérations des Forces Canadiennes*](#), Mod 1 2004-11-05

Journaux

What does Canada's foreign aid buy? That's private, news, CBC News,
<http://www.cbc.ca/canada/ottawa/story/2006/09/21/foreign-aid-privacy.html>

Clark, gén, ancien NATO SACEUR pendant KOSOVO, interview sur CBC Newsworld le jeudi 5th Oct 06

Le Premier ministre Stephen Harper conclut des rencontres avec le Président afghan Hamid Karzai, 22 Sep 2006,
http://www.pm.gc.ca/includes/send_friend_eMail_print.asp?URL=/eng/media.asp&category=1&id=1332&langFlg=e

Sources Électroniques

GIGUERE, Richard, Colonel, *Who Leads, Who Follows, Weak States and Sudden Disasters and Conflicts. The Challenge of Military-NGO Relations*, Conférence, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, juin 2005, rapport disponible en ligne, site visité 23 Sep 06. <http://www.irpp.org/events/index.htm>;

GILMOUR, Wendy, *a Diplomatic Perspective*, Kingston Conference, Defense, Development and Diplomacy : Canadian and Us Military Perspective. 21-23 juin 06, ancien attaché mil à *Office of the High Representative* Bosnie et Herzégovine; rapport disponible à <http://www.queensu.ca/cir/QUAWC.htm>, site visité 20 sep 06

EDLESTON, Hugh, *Building success under the 3D concept: Bosnia experience*, Kingston Conference, Defense, Development and Diplomacy : Canadian and US Military Perspective. 21-23 juin 06, ancien attaché mil à *Office of the High Representative* Bosnie et Herzégovine; rapport disponible à <http://www.queensu.ca/cir/QUAWC.htm>, site visité 20 sep 06

Déclaration du SG OTAN sur l'extension des opérations de l'OTAN en Afghanistan, site visité 11 Oct 2006, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-117f.htm>

ISAF main brochure – 6 Aug 06, disponible à <http://www.jfcb.nato.int/ISAF/>, site visité le 21 Sep 06

PRATT, David, ancien Ministre du MDN, *Retooling for New Challenges: Parliaments as Peacebuilders, Weak States and Sudden Disasters and Conflicts. The Challenge of Military-NGO Relations*, Conférence, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, juin 2005, rapport disponible en ligne, site visité 23 Sep 06.
<http://www.irpp.org/events/index.htm>;

WATSON, A. John W, CARE Canada, *Canute's Throne*. Kingston Conference, Defense, Development and Diplomacy : Canadian and Us Military Perspective. 21-23 juin 06, rapport disponible à <http://www.queensu.ca/cir/QUAWC.htm>, site visité 20 sep 06

WRIGHT, Julian, *Canada in Afghanistan: Assessing the 3-D Approach*. Conference report, Waterloo, May 05. Rapport disponible à http://www.irpp.org/miscpubs/archive/wright_cigi.pdf; site visité 20 sep 06

le site web du SFOR, Multi Year Road Map : <http://www.nato.int/sfor/indexinf/112/s112p03a/t0105033a.htm>, visité le 11 Oct

Entrevues

GAUTHIER, Michel Igén, COMFEC, *Canadian Expeditionary operations in the 21st Century*, Lecture, Canadian Forces College, Toronto, ON. Programme Supérieur des Études Militaires #9, 3 Oct 06

HOLDER, Don, LTG USA (ret), *U.S. Joint Operational Concepts and Operational Art*. Lecture, Canadian Forces College, Toronto, ON. Programme Supérieur des Études Militaires #9, 25 sep 06