

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
JCSP 35 / PCEMI 35

Master in Defence Study (MDS) / Maîtrise en études de la défense (MED)

L'APPROCHE COMPRÉHENSIVE DU CANADA EN AFGHANISTAN
«AS GOOD AS IT GETS»

by / par

Major Jean-Pascal Levasseur

23 avril 2009

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 that 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

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	ii
LISTE DES FIGURES	iii
LISTE DES TABLEAUX	iv
SOMMAIRE	v
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 – ÉTATS FRAGILES, INSTABLES OU EN DÉROUTE?	6
CHAPITRE 2 – ÉVOLUTION DE L’APPROCHE COMPRÉHENSIVE	12
CHAPITRE 3 – LA RSS, UNE PARTIE DE LA SOLUTION	19
CHAPITRE 4 - LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU GOUVERNEMENT CANADIEN	23
CHAPITRE 5 – LE CANADA EN AFGHANISTAN – UNE ANOMALIE !	36
CHAPITRE 6 - LA CULTURE ORGANISATIONNELLE ET L’APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE	52
CHAPITRE 7 – QUE NOUS RÉSERVE LE FUTUR?	63
CHAPITRE 8 – RECOMMANDATIONS	68
CONCLUSION	71
BIBLIOGRAPHIE	74
ANNEXE A – DÉFINITIONS D’ÉTATS FRAGILES	81
ANNEXE B – SOMMAIRE COMPARATIF DES APPROCHES COMPRÉHENSIVES ENTRE CERTAINS PAYS	83
ANNEXE C – MODÈLES DE LA VOLONTÉ POLITIQUE	85
ANNEXE D – DESCRIPTION COMPARATIVE D’ORGANISMES FÉDÉRAUX DU CANADA	87

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : Évolution du nombre de conflits entre 1948 et 2000	9
Figure 5.1 : Liens structurels entre les intervenants clés de l'approche compréhensive	40
Figure 5.2 : Éléments de l'enveloppe d'aide internationale	47
Figure 6.1 : Interactions entre les valeurs, les attitudes, les comportements et la culture	54
Figure 6.2 : Relations entre les valeurs, l'éthos militaire, le professionnalisme et la culture au sein des FC	58

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 : Contribution du Canada en Haïti et en Afghanistan

17

SOMMAIRE

Le Canada pratique l'approche pangouvernementale en Afghanistan depuis 2003. Mais, c'est en 2008, suite à la publication du Rapport Manley, qu'il l'appliqua en profondeur. Ainsi, le comité du Cabinet sur l'Afghanistan et le groupe de travail sur l'Afghanistan ont vu le jour et l'envoi d'un représentant du Canada à Kandahar a eu lieu. Beaucoup d'améliorations ont été effectuées afin d'obtenir une capacité centrale, au sein du gouvernement fédéral, qui coordonnerait les efforts d'intervention internationale du Canada. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour atteindre une intégration réelle et permanente de ces efforts. Ce travail démontrera que, considérant les réalités politiques et les contraintes bureaucratiques, l'approche compréhensive du Canada en Afghanistan représente une anomalie au niveau stratégique. C'est une anomalie parce que l'intervention en Afghanistan pour le Canada est unique et exceptionnelle. Elle est le résultat des intérêts canadiens avancés par le gouvernement actuel qui est davantage préoccupé par le bien-être de ses relations avec les États-Unis qu'à résoudre les enjeux reliés à l'Afghanistan.

Il existe plusieurs obstacles à surmonter avant d'obtenir une approche compréhensive efficace. À la base repose le mode de fonctionnement du gouvernement fédéral qui possède une structure verticale de gestion, un mode de décision centralisé ainsi qu'un manque d'intégration des processus de renseignement et de planification. De plus, les ministères et les agences centrales ont des mandats et des responsabilités financières qui sont contre-productifs à la coopération requise par l'approche

compréhensive. Le *manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité (RSS)* identifie également une panoplie d'enjeux qui sont présents au Canada. Ces derniers relèvent des domaines de l'élaboration de politiques stratégiques, de la formation du personnel en RSS et d'une planification budgétaire à long terme.

Un dernier enjeu à considérer, le plus important après la volonté politique, est la différence entre les diverses cultures organisationnelles des organismes intervenants dans l'approche compréhensive. Notamment, lorsqu'une organisation comme les Forces canadiennes possède une culture forte. Ainsi, un organisme central qui aurait le mandat de diriger pour le Canada tous les efforts relevant d'une approche compréhensive, et selon les principes du RSS, devrait subir un changement de culture. Ce changement serait entamé par le leader de cet organisme; le but étant de créer une culture interne qui serait, entre autres, propice à l'application des principes du RSS.

Finalement, ce travail se penchera sur l'avenir de l'approche compréhensive canadienne. Il fournira quelques recommandations pour améliorer cette approche, en assumant qu'il y ait une volonté politique de le faire. De plus, il proposera trois critères pouvant assister au processus décisionnel du gouvernement fédéral lors d'une intervention internationale.

INTRODUCTION

À la lumière des conflits importants et complexes, lesquels ont de graves conséquences pour la stabilité et la sécurité internationales, le Canada reconnaît la nécessité croissante d'une démarche pangouvernementale coordonnée en matière d'intervention dans les pays en crise ou qui risquent d'être aux prises avec une crise, comme c'est le cas par exemple du Soudan, de l'Afghanistan et d'Haïti¹.

En réponse aux événements du 11 septembre 2001, la communauté internationale s'est donné comme objectif de stabiliser l'Afghanistan dans le cadre de la lutte au terrorisme. Ce pays, que l'on peut qualifier d'État fragile², représente un des trois piliers de la politique étrangère canadienne. En effet, depuis 2002 et sous l'égide de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le Canada collabore avec 41 pays pour l'aider à devenir un État stable et prospère, doté d'un gouvernement légitime. Il ne fait aucun doute que l'Afghanistan présente une situation particulièrement complexe qui nécessite une solution qui l'est tout autant. Cette solution doit adopter une approche multidisciplinaire et collaborative associée à une perspective à long terme. C'est ce que le Canada s'efforce de faire depuis plus de six ans en intégrant la diplomatie, les efforts militaires et le développement.

Plusieurs pays, notamment la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et les États-Unis, emploient également cette approche depuis quelques années. Malgré un certain succès, il n'en demeure pas moins que l'approche de ces pays et du Canada présente toujours certaines lacunes et que plusieurs obstacles restent à surmonter avant d'en arriver à un

1 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Mobiliser la capacité du Canada en réponse aux crises internationales* (Ottawa : Groupe Communication Canada, 2006), p.1.

2 L'Afghanistan se retrouve en haut de liste des États fragiles selon les indices principaux d'évaluation tel que le *World Bank Fragile States* (2006) et le *Fund for Peace Failed States Index* (2007) (É-U, CRS Report, *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*, (Washington : U.S. Government Printing Office, 2008), p. 32).

processus intégré qui, au sein du pays fragile, permettra des actions efficaces et adaptées aux besoins locaux. Concernant cette approche, le personnel de la communauté internationale oeuvrant sur le terrain rapporte actuellement plusieurs problèmes dont les enjeux relèvent souvent du niveau stratégique. De plus, cette approche semble s'appuyer davantage sur les intérêts nationaux des nations impliquées que sur les résultats d'un processus visant à prévenir, à stabiliser et à résoudre les conflits.

Dans ce contexte, il semble approprié de se poser certaines questions, notamment : l'approche pangouvernementale du Canada en Afghanistan est-elle une nouvelle façon de faire dans le cadre des missions internationales ou simplement une anomalie propre à l'Afghanistan? Comment, dans le contexte canadien, améliorer cette approche? Finalement, comment cette approche peut-elle s'enraciner dans la façon de faire du Canada?

En ce moment, l'approche pangouvernementale du Canada en Afghanistan est une anomalie et risque de le demeurer. C'est une anomalie en termes d'intégration des efforts si on compare la mission afghane aux missions internationales au Soudan et en Haïti. Cette approche est aussi le résultat d'une priorité du gouvernement qui repose sur les intérêts du Canada (et non sur un bien-fondé moral et humanitaire) en plus de découler principalement des recommandations du *Rapport Manley*. En outre, la volonté politique s'exprimant dans les directives d'un Premier ministre désireux de conserver le pouvoir explique aussi ce choix. L'approche compréhensive exige, entre autres, des intervenants gouvernementaux clés qu'ils collaborent à l'échange d'information, qu'ils intègrent leur

processus de planification et de suivis et qu'ils coordonnent leurs efforts. Cette dernière est donc fondamentalement en contradiction avec une bureaucratie verticale et un processus décisionnel centralisé et centré autour du Premier ministre. Par conséquent, surgissent des problèmes reliés à la structure et à la gouvernance, aux processus et aux méthodes, ainsi qu'à la culture organisationnelle. Ces difficultés doivent être aplanies si le gouvernement désire que l'approche pangouvernementale soit améliorée, plus efficace et qu'elle devienne permanente. Mais cela soulève un autre enjeu qui est de savoir si le gouvernement Harper adoptera officiellement cette approche ou s'il gardera simplement le cap jusqu'à la fin de la mission afghane en 2011.

Thèse

Considérant les réalités politiques et les contraintes bureaucratiques, l'approche compréhensive du Canada en Afghanistan représente une anomalie sur le plan stratégique³. En ce moment, le bon fonctionnement de cette approche est alimenté par l'inertie provenant de la volonté politique du Premier ministre. Mais, lorsque cette crise passera ou qu'arrivera un changement de priorité au sein du gouvernement, les efforts déployés pour opérationnaliser cette approche seront-ils maintenus pour que cette approche soit permanente et qu'elle devienne le nouveau paradigme des missions internationales pour le Canada? L'image et la crédibilité du Canada en bénéficieraient certainement, mais cela exige avant tout une volonté politique soutenue. De plus, des changements sont nécessaires sur le plan de la structure et de la gouvernance, des processus et des méthodes ainsi que sur le plan de la culture organisationnelle. En cas de

3 Une anomalie dans le sens d'être une exception comparativement à la façon de habituelle de gouverner.

maintien statu quo, cette approche sera abandonnée et de bonnes pratiques sombreront dans l'oubli.

Ce travail comprend huit parties. La première définira ce qu'est un État en déroute, en identifiera les causes et les conséquences et expliquera en quoi l'approche compréhensive est une solution aux problèmes d'un tel État. La deuxième partie décrira l'évolution de l'approche compréhensive au Canada et ainsi que son inconsistance dans le temps et dans les efforts déployés. La troisième partie se concentrera sur la description de la réforme des systèmes de sécurité (RSS) qui est un guide des bonnes pratiques à suivre dans le cadre d'une approche compréhensive. La quatrième partie examinera le mode décisionnel du gouvernement canadien en s'attardant aux institutions clés et plus particulièrement à la nature verticale du pouvoir et à sa concentration autour du Premier ministre, elle expliquera aussi en quoi ce système est structurellement et culturellement contraire à une approche compréhensive. La cinquième partie se penchera sur l'approche compréhensive du Canada en Afghanistan, sur l'influence du *Rapport Manley* ainsi que sur les lacunes importantes de cette approche. Elle démontrera aussi que l'approche compréhensive du Canada en Afghanistan est une anomalie et qu'elle est pratiquée seulement parce qu'elle est une priorité du gouvernement et surtout du Premier ministre. La sixième partie abordera en profondeur le thème de la culture organisationnelle et explorera comment celle-ci pourrait mieux s'adapter à une approche compréhensive. La septième partie étudiera deux options concernant l'avenir de cette approche au Canada ainsi que les changements nécessaires. La dernière partie présentera des recommandations clés pour que l'approche compréhensive canadienne soit améliorée et devienne permanente. En

appliquant ces recommandations, en affichant une volonté politique soutenue, le Canada pourrait devenir un chef de file dans ce domaine et, lors d'une prochaine intervention, guider les efforts internationaux pour prévenir, résoudre ou stabiliser un conflit dans un État fragile.

D'emblée, il est nécessaire d'indiquer que la portée de ce travail se limitera au niveau stratégique. L'analyse des problèmes démontrera que la majorité d'entre eux ont une solution relevant de la stratégie tant du gouvernement fédéral que de ses ministères ou de ses agences. De plus, l'analyse ne portera que sur les organismes clés de l'approche compréhensive qui sont le ministère de la Défense nationale – particulièrement les Forces canadiennes (FC), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international – spécifiquement le volet des affaires étrangères, et l'Agence canadienne du Développement international (ACDI). Finalement, même si l'approche compréhensive s'applique tout autant à la prévention de conflits qu'à leur résolution, ce travail ne se concentrera que sur ce dernier thème.

De plus, les termes suivants seront utilisés et considérés interchangeables : conflits, instabilité, État en déroute et État fragile. Le terme *approche compréhensive* est aussi interchangeable avec *approche pangouvernementale*. Un des termes demandant davantage d'attention pour être mieux défini ou délimité est la notion d'État fragile ou en déroute et c'est ce que la prochaine section décrira.

CHAPITRE 1 – ÉTATS FRAGILES, INSTABLES OU EN DÉROUTE?

Failed and failing states can provide a haven for terrorists, which can pose risks to the security of Canadians⁴.

L'approche compréhensive est considérée comme une méthode capable d'empêcher un État de sombrer dans une crise ou de stabiliser un État fragile ou en déroute. Mais qu'entend-on par États fragiles ou en déroute? Cette section tentera de les définir, d'identifier les principales causes d'instabilité de ces États et les conséquences découlant d'une absence d'actions efficaces de la part de la communauté internationale. Finalement, il sera démontré que ces conflits exigent une approche qui doit tenir compte des aspects politique et économique, du développement et de la sécurité; c'est l'approche compréhensive.

Premièrement, il vraiment difficile de définir le concept d'État fragile ou en déroute. En effet, le *Prime Minister Stabilization Unit* (PMSU), au Royaume-Uni, mentionne qu'il n'y a pas de définition reconnue de l'instabilité. Il suggère plutôt une série d'indicateurs comme la présence d'un soulèvement social, d'une agitation politique et d'un désordre économique. Ainsi, il est possible d'observer un coup d'État ou une série de successions politiques imprévues, une fracture des principales institutions, une

4 Bureau du Conseil privé. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, (Ottawa : Groupe de Communication Canada), p. 6.

propagation du crime organisé, la perte du contrôle territorial, le déplacement massif de la population à l'intérieur du pays et de violents conflits nationaux ou internationaux⁵.

Par ailleurs, un document officiel, préparé pour le Congrès américain, mentionne qu'il n'y a aucune définition universelle du concept d'État fragile ou en déroute. Des analystes associent les difficultés de ces États à l'érosion de leur capacité de gouverner efficacement. Cette capacité fait appel à quatre fonctions : la paix et la stabilité, la bonne gouvernance, le contrôle territorial et des frontières ainsi que l'économie durable⁶.

À l'extrémité du spectre de l'instabilité se retrouvent les conflits violents. Ceux-ci surgissent, en effet, lorsque certains facteurs comme la pauvreté, la faiblesse des institutions politiques et un historique récent de conflits violents sont réunis. Le passage suivant résume bien leurs interactions :

Poverty may have a direct effect on the risk of conflict, but its main impact is likely to be indirect, reflecting the fact that poorer countries tend to have lower state capacity to mediate social and political conflicts and to respond effectively when they turn violent. Similarly, fragile political institutions are less able to cope with inter-group conflict and to restrain the actions of elites⁷.

Il existe plusieurs définitions de ce qu'est un État fragile, l'annexe A en présente quelques-unes. Par ailleurs, d'autres outils peuvent aussi servir à identifier un État fragile ou en déroute. Ainsi, il est possible de mesurer le niveau d'instabilité de certains pays

5 Royaume-Uni, Prime-Minister Stabilisation Unit, *Countries at Risk of Instability: Risk Factors and Dynamics of Instability*, (Londres : PMSU, 2005), p. 1

6 États-Unis, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2008), p.6 (traduction libre).

7 UK Royaume-Uni, Prime-Minister Stabilisation Unit, *Countries at Risk of Instability: Risk Factors and Dynamics of Instability*, (Londres : PMSU, 2005), p. 4.

selon des facteurs préétablis et de les classer. Parmi ces indices, certains sont disponibles, notamment auprès de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Université Carleton. Tous ces indices confirment que l'Afghanistan se place au sommet de l'échelle des États fragiles ou instables.

Parmi les points communs qui se dégagent de ces indices, il y a la faiblesse de la gouvernance (et du contrôle territorial), l'absence d'économie ou une économie instable, des conflits violents ou l'absence de paix et un manque de développement social. Tous ces facteurs nourrissent l'instabilité. C'est pourquoi, une approche qui cherche à stabiliser un État fragile ou instable doit tenir compte de ces facteurs et les intégrer au moment de la formulation de politiques, de l'établissement de plans et de processus et de l'allocation des ressources.

L'absence d'actions internationales ou d'efforts concertés entraîne, chez ces États, des conséquences qui débordent souvent leurs frontières. Il se crée alors une instabilité régionale et parfois mondiale. Tournons-nous vers la dernière décennie pour mieux comprendre l'évolution des conflits et les menaces qu'ils représentent aujourd'hui.

Le nombre de conflits armés a connu une forte hausse dans les années 90, avec un sommet en 1993 (voir la figure 1.1 à cet effet). Les sources de tension à l'intérieur d'un État se répercutent parfois chez les États voisins. Ces tensions, quand elles ne sont pas contenues, dégénèrent en conflits pouvant nécessiter l'utilisation de la force. Le risque de

débordement d'un conflit et ses multiples répercussions constituent une menace à la sécurité régionale et parfois mondiale. Un conflit qui dégénère peut avoir des répercussions sur l'immigration, le crime organisé, le terrorisme, le libre marché et la sécurité au sens large. Il peut aussi se propager à travers le monde et contrecarrer les efforts de promotion de la paix, de la démocratie, de la bonne gouvernance et d'une saine économie⁷. Les États-Unis, eux, considèrent la menace des conflits par rapport aux quatre domaines suivants : le terrorisme, le crime international, la prolifération nucléaire et l'instabilité régionale⁸. Il faut donc que le Canada, en tant qu'État, agisse en membre responsable de la communauté internationale et qu'il contribue à la résolution des conflits pour la sauvegarde de ses valeurs et des ses intérêts nationaux.

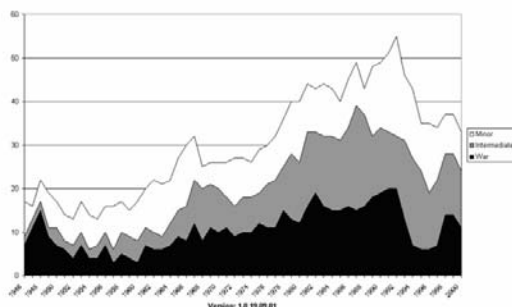


Figure 1.1 - Évolution du nombre de conflits entre 1948 et 2000.

Source : Nils Petter Gleditsch, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, Havard Strand, "Armed Conflict 1946-2000: A new Dataset", *Journal of Peace Research* 39, no 5. (2002), p.4 ; http://www.un.org/esa/peacebuilding/Action/DesaTaskForce/papers_egm20041115/Policies_and_Conflict_Prevention-FStewart.pdf; Internet; consulté le 28 janvier 2009.

Quelle est donc la solution? Imaginez, un instant, le scénario suivant : un État dirigé par un gouvernement illégitime (tel qu'un coup d'État), ayant des services de

⁸ États-Unis, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2008), p. 6 (traduction libre).

sécurité (forces militaires, polices) corrompus qui abusent des citoyens ou qui collaborent avec le crime organisé, un système de justice inégal et injuste envers les citoyens les plus démunis, une économie quasi inexistante qui affaiblit la classe moyenne, des enfants privés d'éducation et de soins de santé et, finalement, une guerre entre groupes ethniques et religieux débordant ses frontières. Dans un tel cas, quelle approche utiliser pour stabiliser cet État et, possiblement, la région immédiate? Doit-on envoyer une coalition militaire pour écraser les rebelles et ensuite assurer le guet avec quelques observateurs de l'ONU (Organisations de Nations Unies)? Doit-on, plutôt, imposer des sanctions aux gouvernements concernés pour qu'ils rétablissent la paix? Doit-on investir massivement pour stimuler l'économie en exploitant les ressources naturelles pour créer des emplois locaux? Doit-on, plutôt, respecter la souveraineté du gouvernement en lui proposant des programmes de développement durable? Finalement, comment améliorer la gouvernance de cet État pour qu'elle devienne crédible et efficace?

Une des options consiste à élaborer un plan qui améliorera concurremment tous les problèmes identifiés en tenant compte des besoins locaux. Ce plan exige l'implication de plusieurs acteurs et experts et nécessite une action à court terme, contenir une crise – souvent un conflit violent, et une action à long terme, développer les capacités durables d'une nation (une capacité de gouverner et économie durable) et les services de base à la population. C'est là l'essence de l'approche compréhensive. D'ailleurs, les cinq objectifs du Pacte pour l'Afghanistan qui se rapportent à la sécurité, à la gouvernance, aux droits

de la personne, au développement économique et au développement social reflètent bien cette approche⁹.

Bref, le monde actuel subit des conflits ayant des causes souvent interreliées dont la principale est une lacune dans la gouvernance politique. Comme ces conflits peuvent se répercuter sur la scène internationale, la communauté internationale n'a pas d'autres choix que d'agir de concert selon une approche compréhensive afin de résoudre ou de stabiliser les conflits les plus menaçants. Mais comment est née, au Canada, l'approche pangouvernementale? C'est ce que la prochaine section décrira.

⁹ John Manley, Derek H. Burney, Jake Epp, Paul Tellier, Pamela Wallin, *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, rapport rédigé pour le Premier Ministre du Canada (Ottawa : Groupe Communication Canada, 2008), p. 83.

CHAPITRE 2 – ÉVOLUTION DE L’APPROCHE COMPRÉHENSIVE

To advance reform, prevent state failure, and promote peace and recovery in war-torn states, donors need to employ the entire panoply of policy instruments at their disposal. In short, stove-piped policy responses are “out,” integrated approaches are “in.”¹⁰

Dans le cadre de ce travail, l’approche compréhensive a été définie, à partir de la vision du gouvernement australien, comme étant un effort de : « réaliser un meilleur travail interministériel de manière à atteindre un but commun et à obtenir à l’échelle du gouvernement une réaction intégrée relativement à un problème particulier¹¹ ». Cette approche n’est ni nouvelle ni une invention du Canada. D’où provient-elle alors? Cette partie décrira d’abord le concept de l’approche compréhensive et son application par les alliés du Canada. Il sera démontré que l’engagement international du Canada a été inégal et inconsistant dans le temps, prouvant ainsi que cet engagement relève davantage du gouvernement, de la volonté politique et du Premier ministre que du résultat d’un système d’analyse et d’une planification synchronisée.

L’approche compréhensive a été et est encore couramment pratiquée, entre autres, par le Royaume-Uni, les États-Unis, et l’Australie. Quant au Canada, c’est au début des années 90 qu’il a adopté, avec hésitation et selon les besoins du moment, une approche pangouvernementale pour son engagement dans des opérations internationales. Cette démarche a été officiellement reconnue par la publication de la Politique de sécurité

10 Stewart Patrick et Kaysie Brown, *Greater than the sum of its parts?*, (New York : International Peace Academy, 2007), p. vii.

11 Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière? La participation des Forces canadiennes aux opérations de coalition dans le XXI^e siècle*, (Ottawa : Groupe Communication Canada, 2008), p. 27.

nationale en 2004 et dans l'Énoncé de politique internationale en 2005. Il est toutefois incontestable que c'est l'Afghanistan qui a stimulé la recherche d'une approche plus intégrée aux opérations complexes dans un contexte de guerre irrégulière¹². Cette approche nécessite, entre autres, de travailler en équipe, d'établir des mécanismes de collaboration pour la planification, de pouvoir communiquer avec les diverses organisations et d'avoir la capacité d'accéder efficacement et en temps réel à des informations importantes¹³.

Comme nous venons de le voir, l'approche compréhensive nécessite la collaboration des divers intervenants contribuant à la stabilisation d'un État fragile. Selon la Réforme des systèmes de sécurité (RSS) – un document clé de l'OCDE, ces intervenants sont :

[...] les acteurs essentiels de la sécurité (forces armées, services de police, forces de gendarmerie, services de garde-frontières, services des douanes, services de l'immigration, services de renseignement et de sécurité, etc.), les organismes de gestion et de contrôle de la sécurité (ministères de la Défense nationale et de l'Intérieur, organismes de gestion financière, commissions des plaintes du public, etc.), les institutions judiciaires et pénales (système judiciaire, système carcéral, services de poursuite, système de justice traditionnelle, etc.) et les forces de sécurité non officielles (sociétés de services sécuritaires, guérillas et milices privées, etc.)¹⁴.

La RSS, vise à créer un environnement sécuritaire et propice au développement, à la réduction de la pauvreté, à la bonne gouvernance et, en particulier, à la croissance d'États démocratiques et d'institutions basées sur la règle du droit. La RSS sera couverte en détail sous le chapitre 3.

12 *Ibid.*

13 Peter Gizewski, Andrew It-gén Leslie, Michael Icol Rostek, "Une nouvelle approche globale des opérations des Forces canadiennes", *Revue militaire canadienne* 9, no. 1 (août 2008), p.13.

14 OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité*, (Paris, France : s.n., 2007), p.5

L'approche compréhensive tire aussi ses origines de la RSS comme le souligne le passage suivant :

The United Nations Security Council believes that SSR is “critical to the consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law and good governance, extending legitimate State authority, and preventing countries from relapsing into conflict”. As such, the Security Council “emphasizes that security sector reform must be context-driven and that the needs will vary from situation to situation¹⁵.

L'approche compréhensive canadienne sera décrite et analysée à la partie 5, néanmoins, dans l'esprit de l'évolution de ce concept, il est approprié de considérer d'emblée les approches développées par les autres nations.

Que font les Alliés du Canada?

S. Patrick et K. Brown ont publié en 2007 un livre intitulé *Greater than the Sum* pour le compte de l'*International Peace Institute*¹⁶. Cet ouvrage critique l'approche compréhensive adoptée par le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la France, l'Allemagne et la Suède. L'annexe B contient les commentaires les plus pertinents de ce livre sur les trois premiers pays mentionnés. Il est important de porter une attention particulière à l'Angleterre, puisqu'elle semble être le chef de file dans ce domaine, ainsi qu'à notre allié le plus important, les États-Unis. Il faut noter que la position du Canada dans ce livre ne sera pas présentée ici, car elle a grandement évolué depuis et que les points à améliorer seront abordés au chapitre 5.

15 Global Facilitation Network, *A beginner's guide to SSR*, (s.l.: s.n., 2007), p. 1-2.

16 Anciennement l'*International Peace Academy*.

Examinons tout d'abord le cas du Royaume-Uni. Son approche compréhensive insiste sur la réduction de la pauvreté ainsi que sur la stabilisation de l'insécurité locale. Le PMSU¹⁷, anciennement connu sous le *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU), est gouverné centralement par les organisations suivantes : le *Department for International Development* (DFID), le *Foreign and Commonwealth Office* et le *Ministry of Defence* (MOD). Cette unité de reconstruction possède une capacité d'analyse et de planification stratégique et de déploiement du personnel civil. Elle établit aussi les bonnes pratiques à suivre dans la résolution de conflits. Il semble cependant y avoir un désaccord, au sein du gouvernement britannique, sur la façon de dépenser l'ensemble des fonds.

Les États-Unis, eux, font la promotion du *State Building* et de la démocratie afin d'assurer la sécurité nationale et mondiale. Leur stratégie de sécurité nationale fait mention de l'approche compréhensive. D'ailleurs, la création de l'*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilisation* (O-CRS) gère, comme son nom l'indique, la coordination des efforts de reconstruction et de stabilisation. Malgré les sommes énormes dépensées par les États-Unis en aide internationale, il semble y avoir un déséquilibre entre la portion militaire et la portion civile ainsi qu'entre le court et le long terme. La lourdeur bureaucratique du *State Department* offre toujours une résistance au O-CRS, chaque organisation maintenant son propre système d'analyse et d'avertissement.

17 «The PMSU provides specialist, targeted assistance in countries emerging from violent conflict where the UK is helping to achieve a stable environment that will enable longer term development to take place». (PMSU, "About us", <http://www.stabilisationunit.gov.uk/>; Internet; consulté le 8 mars 2009).

Finalement, nous en arrivons à la question suivante : qui coordonne les efforts internationaux? Est-ce l'ONU, l'OCDE, le G8 ou le G20, l'OTAN? Quels sont les rôles des organisations non gouvernementales (ONG), du privé, des organismes régionaux, des médias, etc.? Et quel est le rôle de la nation hôte? La réponse est à la fois simple et complexe. En fait, tous les acteurs, selon leurs moyens, influencent les gouvernements concernés sur le plan des stratégies et des moyens déployés, mais cela est loin d'être parfait comme l'explique cet extrait :

... current international efforts to support the development of good governance suffer from a lack of coordination among the many national governments involved; too many cooks spoil the *qorma* (a traditional Afghan Stew)¹⁸.

18 Nathaniel Fick et John Nagl, "Letters", *Foreign Policy*, mars-avril 2009, p.8.

L'intervention du Canada dans le monde – inconsistance dans le temps et dans les efforts déployés

L'intervention du Canada auprès des États fragiles a été inconsistante et a varié, pour un même pays, selon les époques. Une comparaison entre les missions en Afghanistan et en Haïti reflète bien ce déséquilibre :

Tableau 2.1 - Contribution du Canada en Haïti et en Afghanistan

<u>Pays</u>	<u>Haïti</u> ¹⁹	<u>Afghanistan</u> ²⁰
Analyse	Tendance vers une stabilité postconflictuelle	Conflit continu
Intervention	Reconstruction de l'État	Rétablissement de la paix
Gouvernance	Groupe de travail interdépartemental (cochair sous l'ACDI et MAECI)	Comité du Cabinet et Groupe de travail centralisé
Budget	555 millions \$ pour 2006 à 2010	11,3 milliards \$ de 2003 à 2011
Organismes	MAECI, ACDI, MDN, GRC, Service correctionnel du Canada (SCR)	MAECI, ACDI, MDN, GRC, SCR

L'Afghanistan et Haïti arrivent au sommet des listes des pays fragiles, peu importe l'indice utilisé. L'engagement international envers ces deux pays est toutefois très différent et il reflète bien les intérêts nationaux des pays contributeurs. Cette comparaison aurait facilement pu s'étendre aux pays suivants : l'Irak, le Soudan et la bande de Gaza.

Bref, le Canada a toujours été impliqué sur la scène internationale, bien que de façon inégale pour répondre aux besoins découlant de la crise. Les dernières années ont connu

19 MAECI, "L'équipe pangouvernementale", <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/geo/reconstructing-reconstruire-haiti-pan-gouv-gov-fr.aspx>; Internet ; consulté le 8 avril 2009.

20 MAECI, "L'engagement du Canada en Afghanistan"; http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/index.aspx?lang=fra&highlights_file=&left_menu_en=&left_menu_fr=&mission=; Internet; consulté le 8 avril 2009.

l'expansion de l'approche compréhensive. Nos alliés font face à des défis semblables à ceux du Canada et s'adaptent selon leur propre réalité politique. Un problème de fond demeure toutefois : qui devrait coordonner les efforts internationaux de concert avec la nation hôte, afin d'obtenir une stratégie d'action synchronisée, efficace et globale? Une partie de la solution se trouve possiblement dans l'approche que propose la RSS et décrite dans la prochaine section.

CHAPITRE 3 – LA RSS, UNE PARTIE DE LA SOLUTION

Nous avons vu auparavant que l’approche compréhensive vise à concerter les efforts nationaux et internationaux pour établir un cadre d’activités qui favorise l’établissement d’une bonne gouvernance, d’une économie viable, d’un développement social et surtout d’une sécurité stable. Une telle approche peut se baser sur la RSS pour planifier ce cadre d’activités et pour exécuter et suivre les activités qui y sont associées. La prochaine section couvrira en détail la RSS proposée par l’OCDE. Cette approche est décrite dans le *Manuel du CAD de l’OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*. L’OCDE est « un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation²¹ ».

Le manuel a pour but « d’aider les pays donateurs à concevoir des programmes de soutien de la RSS à la fois efficaces et durables²² ». Cela est d’ailleurs en lien avec les trois défis majeurs auxquels les États sont confrontés et qui sont :

(1) la définition d’un cadre institutionnel clair sur la mise en place d’un système de sécurité qui intègre les politiques de sécurité et de développement et qui inclut tous les acteurs concernés, (2) le renforcement de la gestion des institutions sécuritaires et (3) la constitution de forces de sécurité compétentes et professionnalisées qui soient responsables devant les instances civiles²³.

Les lignes directrices de la RSS dictent que l’approche doit, entre autres : être centrée sur la personne, régler les divers problèmes de sécurité [...] par une intégration

21 OCDE, “A propos de l’OCDE”, http://www.oecd.org/pages/0,3417,fr_36734052_36734103_1_1_1_1_1_1,00.html ; Internet ; consulté le 21 janvier 2009.

22 Organisation de coopération et de développement économiques, *Manuel de l’OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité*, 2007, p. 3.

23 *Ibid*, p. 13.

plus étroite des politiques de développement et de sécurité, améliorer les capacités institutionnelles et humaines et, surtout, s'inscrire dans des stratégies plurisectorielles en s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins en sécurité des populations et des États. De plus, la RSS démontre l'importance de fonder une approche compréhensive sur un système d'analyse ayant accès à du renseignement qui décrit en détail le portrait du conflit, les lacunes du pays fragile, les besoins de la population locale et les capacités à absorber l'aide et l'assistance fournies. Donc, il est important d'adopter des solutions centrées sur les besoins locaux et sur une approche multidisciplinaire.

Il est d'ailleurs important de considérer les principes de la RSS qui reconnaissent entre autres que ²⁴:

- les États fragiles sont confrontés à des problèmes particulièrement graves pour le développement comme une faible gouvernance, des capacités administratives limitées, des crises humanitaires chroniques, des tensions sociales persistantes, la violence ou les séquelles d'une guerre civile;
- les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leurs populations;
- l'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption de ces principes peut contribuer à en accroître au maximum les effets favorables et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires.

Les pays donateurs doivent aussi considérer qu'une RSS peut durer plus d'une génération et que plusieurs acteurs internationaux peuvent intervenir aux différentes phases pour se relever ou s'entraider.

24 *Ibid*, p. 21.

Plusieurs lacunes dans la mise en œuvre de la RSS ont été rapportées et sont également applicables au cas du Canada ²⁵ par exemple :

- comblent la lacune stratégique entre les politiques des services centraux et les réalités du terrain;
- les praticiens possèdent une expertise technique certaine dans leurs domaines de compétence, mais ils auraient besoin d’être mieux formés à la nature politique et aux aspects techniques de la RSS, aux liens qu’elle entretient avec la gouvernance et aux liens qu’entretiennent les secteurs de la sécurité et de la justice;
- les pays donateurs « doivent considérer » la durabilité budgétaire et intégrer des stratégies de gestion des finances publiques dans les programmes de la RSS.

Ces lacunes seront corroborées plus loin dans ce travail lors de l’analyse de l’approche compréhensive canadienne. Mais, en résumé, il est question de demander au gouvernement canadien qu’il établisse clairement des objectifs réalistes tout en tenant compte de l’approche compréhensive, qu’il prenne des engagements durables dans un cadre international, qu’il maintienne une vision stratégique tout en permettant une flexibilité tactique sur le terrain et qu’il fournisse les capacités requises en matière d’analyse, de renseignement et de signalement.

Le manuel contient aussi plusieurs chapitres dont les plus importants pour ce travail sont le troisième – évaluer la réforme des systèmes de sécurité, le cinquième - renforcer les capacités nationales, et le sixième — élaborer une approche intégrée de la réforme des systèmes de sécurité dans les situations postconflit.

Les termes de sécurité et de justice reviennent souvent dans le manuel d’où leur importance au sein de la RSS. Ces deux termes ne sont ni synonymes, ni subordonnés, mais plutôt complémentaires pour assurer la sûreté et la sécurité des personnes et de leurs

²⁵ *Ibid*, p. 23.

biens tout en augmentant leur chance de sortir de la pauvreté. Ceci semble être naturellement une partie de la solution pour contrer l'insurrection en Afghanistan et dans la région immédiate.

En résumé, la RSS propose une démarche aux pays donateurs pour établir une stratégie d'action auprès des pays fragiles en insistant sur les systèmes de sécurité et de justice. Les principes énoncés sont importants, surtout celui de la responsabilisation locale. Même si la RSS offre un modèle complet, compréhensif et pratique, la question est de savoir si le Canada l'adoptera comme doctrine. Avant de se prononcer, il faut bien comprendre comment le gouvernement canadien fonctionne et par quel processus il parvient à établir une stratégie. C'est ce que fera la prochaine partie de ce travail.

CHAPITRE 4 - LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Puisque l'approche compréhensive est avant tout une question relevant du gouvernement, il incombe alors d'en bien comprendre le fonctionnement. Il est aussi impératif de saisir les subtilités du pouvoir et du processus de décision afin de bien analyser ce que le gouvernement a accompli en matière d'approche compréhensive et d'envisager s'il l'adoptera ou l'abandonnera. Tout d'abord, cette partie couvrira la théorie entourant la volonté politique puisqu'elle est à la base de toute action ou inaction gouvernementale. Ensuite, le rôle des institutions clés sera brièvement décrit, ce qui contribuera, plus tard au chapitre 6, à évaluer les différences de culture organisationnelle. Finalement, une analyse du processus de décision du gouvernement canadien permettra de comprendre le rôle du Premier ministre et la nature verticale et très centralisée du système, surtout en termes de politique étrangère.

Théorie sur la volonté politique

Avant d'entreprendre une étude du processus de décision du gouvernement canadien, il serait utile de s'arrêter à certains modèles qui expliquent le rôle que joue la volonté politique dans ce processus. Le manque de volonté est souvent cité comme la raison pour laquelle un gouvernement n'agit pas en situation de crise ou pour la prévenir²⁶. D'entrée de jeu, il serait peut-être plus approprié de parler d'actions inefficaces que d'un manque

26 Pour qu'un gouvernement intervienne pour prévenir un conflit, 3 conditions sont requises, soient: un avertissement en temps opportun, une capacité d'agir et une volonté politique.

d'action, les deux étant quand même le résultat d'un manque de volonté politique. L. Woocher présente trois modèles qui se complètent afin de bien comprendre les facteurs qui influencent la volonté politique d'un gouvernement à agir²⁷ (voir l'annexe C). Ces 3 modèles sont²⁸:

le premier est le modèle de l'acteur rationnel. Ce modèle considère les actions du gouvernement comme étant celles d'un seul acteur qui choisit des options basées sur leurs conséquences ainsi que sur ses propres buts et objectifs;

le deuxième est le modèle behavioriste organisationnel. Ce modèle voit les actions d'un gouvernement comme le résultat de sa culture, de mécanismes routiniers et de procédures;

le troisième est le modèle des politiques gouvernementales. Ce modèle tient compte des individus qui composent le gouvernement et du fait que ceux-ci partagent le pouvoir, influencent à leur façon les résultats et ont des perceptions et des priorités différentes selon l'électorat qu'ils représentent.

À partir de ces trois modèles et du contexte de l'approche compréhensive, il est possible d'identifier certains facteurs clés, notamment les termes soulignés ci-dessus, qui aident un gouvernement à décider dans quelle mesure il doit ou ne doit pas agir. Par exemple, le gouvernement doit avoir une idée claire et précise de ce qu'il désire

27 Lawrence Woocher, *Deconstructing Political Will*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, p. 185-186.

28 Une description détaillée de ces trois modèles se trouve en annexe C.

accomplir en Afghanistan. Par ailleurs, le gouvernement Harper a aussi indiqué, dans sa stratégie *Le Canada d'abord*, que *l'Arctique était une priorité*. En période de récession économique, cette priorité fera la lutte à la mission en Afghanistan pour l'obtention des ressources nécessaire. De plus, le président américain a déjà fait connaître son désir de voir le Canada prolonger sa mission au-delà de 2011. À plus court terme, il est clair, qu'étant minoritaire, le gouvernement Harper aura aussi comme priorité de conserver le pouvoir et de travailler à devenir majoritaire. Au milieu de tout cela, la bureaucratie gouvernementale continuera de résister aux changements que soulève l'approche compréhensive que ce soit par ses processus en silo, ses règles financières rigides ou encore ses sous-cultures organisationnelles.

Enfin, si on se réfère au premier et au troisième modèle, il est possible de comprendre pourquoi le gouvernement Harper adopte une position passive et contrôlante dans ses communications stratégiques. En agissant ainsi, il n'a pas à expliquer en profondeur les vrais objectifs politiques de la mission afghane et il évite d'aborder l'enjeu de la relation canado-américaine (dont il sera discuté plus loin sous les intérêts nationaux) qui, comme unique raison de prolonger la mission afghane, serait inacceptable aux yeux de la population canadienne. La finalité de la mission a tout à voir avec l'expression anglaise «*show the flag*» et peu à voir avec les réels besoins des Afghans.

Bref, cela semble assez complexe comme situation, mais en regardant de plus près le fonctionnement du gouvernement celle-ci s'éclaircira.

Description des institutions clés

Le Cabinet choisit les pays dans lesquels le Canada s'engagera et détermine les affectations financières consacrées à chaque pays. Son attention récente s'est portée vers l'Afghanistan, le Soudan, Haïti et le Liban²⁹.

La première étape pour comprendre comment les membres d'une organisation arrivent à prendre une décision est d'en étudier la structure et la gouvernance sur le plan formel et informel. Il est aussi utile de connaître les rôles et les responsabilités des ministères et des agences centrales et de savoir comment s'effectuent les principales nominations. Il s'agit ici de se pencher sur les fonctions du Premier ministre, du Cabinet, du Bureau du Conseil privé et du greffier, du Bureau du Premier ministre ainsi que des sous-ministres. En lien avec l'approche compréhensive en Afghanistan, deux autres groupes seront étudiés, le Comité sur l'Afghanistan et le Groupe de travail sur l'Afghanistan.

Les fonctions du Premier ministre. C'est au Bureau du Premier ministre que tout commence et se termine. Le Premier ministre recommande les ministres de son Cabinet, choisit les membres de son bureau, nomme le greffier et, sur recommandation de ce dernier, nomme les sous-ministres. Il a la liberté de décider du mandat et de la composition des comités se rapportant au Cabinet (présentement au nombre de 8)³⁰. Le Premier ministre et son Cabinet reçoivent le soutien du Bureau du Conseil privé où le greffier agit aussi en tant que secrétaire du Cabinet.

29 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Mobiliser la capacité du Canada en réponse aux crises internationales* (Ottawa : Groupe Communication Canada, 2006), p. 2.

30 Cabinet du Premier ministre, "Mandat et composition des comités du Cabinet", <http://www.pm.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=53>; Internet; consulté le 8 mars 2009.

Le fonctionnement du Cabinet. Le Cabinet remplit plusieurs fonctions clés dont : « chercher un consensus chez les ministres sur les priorités du gouvernement et sur les initiatives horizontales ayant des répercussions sur les dossiers ministériels³¹. » L'évolution des Cabinets a été influencée par plusieurs facteurs dont les besoins, les préférences personnelles et professionnelles du Premier ministre³². Le Cabinet ne se penche que sur les enjeux stratégiques, comme son temps est limité; il siège environ trois fois moins que les comités³³.

Le rôle du Bureau du Conseil privé. Le rôle du Bureau du Conseil privé en est un d'information, de coordination, de suivi et de soutien au Premier ministre et au Cabinet, en plus de maintenir un lien continu avec les ministères et les agences du gouvernement³⁴. Étant le premier fonctionnaire, le greffier du Bureau du Conseil privé agit aussi comme secrétaire du Cabinet, en plus de donner un avis professionnel et non partisan au Premier ministre et au Cabinet. Le greffier a un pouvoir assez large tel qu'en témoigne le passage suivant : « *The clerk has a direct hand in deciding who should become a deputy minister. This alone ensures that she will enjoy a great deal of influence inside government*³⁵. » En somme, le greffier peut influencer la mise en oeuvre d'une nouvelle politique en remplaçant certains ministres adjoints qui se montrent peu ou pas coopératifs.

31 Mark Schacter et Philip Haid, *Cabinet Decision-Making in Canada: Lessons and Practices*, Institute on governance, avril 1999, p. 3 (traduction libre).

32 *Ibid*, p. 4.

33 *Ibid*, p. 10.

34 Donald J. Savoie, *Governing from the Centre* (Toronto : University of Toronto Press, 1999), p. 109 (traduction libre).

35 *Ibid*, p. 111.

Le Bureau du Conseil privé révisé tous les documents se rendant au Cabinet, il s'assure que tout désaccord majeur a été réglé auparavant, il communique aussi les décisions du Cabinet. Le Bureau du Conseil privé ne proposera pas un document au Cabinet si la décision relève de l'autorité d'un ministre; les ministres évitant le plus possible de recourir à une décision du Cabinet afin de tester les limites de leurs pouvoirs³⁶. Le rôle le plus controversé du Bureau du Conseil privé en est un de défi ou de vérification et sa principale préoccupation se résume à la question suivante : « est-ce dans l'intérêt du public? »³⁷ Finalement, l'importance du Bureau du Conseil privé est accrue par le fait que les hauts fonctionnaires désireux de progresser rapidement doivent éviter de se le mettre à dos tout en y passant du temps pour parfaire leur connaissance de la machine gouvernementale. « Ces fonctionnaires, retournant ensuite dans leur ministère d'origine, ont une meilleure compréhension et une plus grande confiance envers le Bureau du Conseil privé, ils ont une bonne conception du processus de gestion des politiques et ils ont développé un réseau interpersonnel efficace³⁸ ». Cette de rotation du personnel est essentielle au succès de l'approche compréhensive afin de faciliter une collaboration étroite entre les ministères en question.

36 Mark Schacter et Philip Haid, *Cabinet Decision-Making...*, p. 17.

37 *Ibid*, p. 19.

38 *Ibid*, p. 20.

Le Bureau du Premier ministre. Le Bureau du Premier ministre fournit à ce dernier un soutien et lui donne des avis de nature politique. Il n'existe que pour la protection et la survie politique du Premier ministre. Le Bureau du Premier ministre ne remplace pas le Bureau du Conseil privé:

to be sure, there are not enough senior PMO staff members, nor do they have the necessary expertise, to be involved in all policy issues confronting the government. They [...] would much sooner spend their energy on promoting the PM's priorities, on spinning his success stories, and on fire-fighting crises on his behalf than on becoming policy experts³⁹.

Les sous-ministres. Ils sont le conseiller principal de leur ministre sur les questions politiques, et ce, sans partisanerie. Ils assurent le lien entre l'élaboration et l'adoption des politiques et leur implantation. Leur loyauté est davantage envers le bon fonctionnement du gouvernement qu'envers leur propre ministre. « Ils doivent développer des habiletés de coordination horizontale, de négociateurs, de collecte d'information et développer des alliances pour appuyer l'ordre du jour politique de leur ministre. La relation d'un ministre adjoint avec le Bureau du Conseil privé peut faciliter le règlement d'un différend en faveur de son ministère⁴⁰ ». Il semble évident que ces derniers, de concert avec leur sous-ministre adjoint, jouent un rôle primordial dans l'implantation d'une approche compréhensive et sa coordination interministérielle.

Le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan. Créé à la suite du *Rapport Manley*, ce comité regroupe cinq ministres et a comme responsabilités d'examiner les questions relatives à la mission du Canada en Afghanistan⁴¹. Il a également le rôle informel de protéger le Premier ministre en s'assurant qu'il possède l'information portant sur des

39 Donald J. Savoie, *Governing from the Centre...*, p. 104.

40 Mark Schacter et Philip Haid, *Cabinet Decision-Making...*, p. 22.

41 Cabinet du Premier ministre, "Comité du Cabinet sur l'Afghanistan", <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1988> ; Internetl consulté le 3 mars 09.

sujets d'actualité et qu'aucune stratégie douteuse n'est élaborée. Il est appuyé par le Groupe de travail sur l'Afghanistan.

Le Groupe de travail sur l'Afghanistan. Bien que le Bureau du Conseil privé possède déjà un secrétaire adjoint à la politique étrangère et à la défense, ce groupe de travail a été mis sur pied à la suite des recommandations du *Rapport Manley*. « Le sous-ministre du Groupe de travail sur l'Afghanistan est chargé de fournir conseils et soutien au Premier ministre ainsi qu'au Comité du Cabinet sur l'Afghanistan quant à la mise en œuvre d'un plan stratégique visant à transformer le rôle du Canada en Afghanistan⁴². » Le mandat du groupe, formé de 25 membres, est d'établir : « 1) l'élaboration et l'intégration de politiques stratégiques; 2) la coordination des activités et des opérations du gouvernement en Afghanistan; 3) les communications et le suivi pour garantir la cohérence des activités à l'échelle pangouvernementale⁴³ ».

Évolution du processus décisionnel du gouvernement canadien

Les guerres ne laissent pas les gouvernements indifférents, c'est le cas pour l'Afghanistan. « La planification des efforts de guerre nécessite une organisation centrale [...] qui planifie, coordonne et contrôle une panoplie de nouvelles politiques, de programmes et d'activités⁴⁴ ». C'est dans cette optique qu'en 1916, pendant la Première Guerre mondiale, le Premier ministre britannique, Lloyd George, crée le premier Bureau du Cabinet pour appuyer son Cabinet de guerre. Au Canada, le Premier ministre King

42 Bureau du Conseil privé, "Groupe de travail sur l'Afghanistan", http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=afghanistan&doc=index_f.htm ; Internet; consulté le 3 mars 2009.

43 *Ibid.*

44 Donald J. Savoie, *Governing from the Centre...*, p. 24.

nomme Arnold Heeney secrétaire et greffier du Bureau du Conseil privé pour contrôler la formulation de politiques et la communication des décisions du Cabinet. King siège au Comité de guerre du Cabinet et veut prendre toutes les décisions allant des politiques importantes aux questions administratives⁴⁵.

Les crises, comme les guerres, marquent les gouvernements. Roosevelt réalise rapidement qu'il faut, dans un gouvernement démocratique, un leadership central et fort pour surmonter une crise comme celle de la Grande Dépression. C'est ce qu'il fait de main de maître, car la taille réduite de son gouvernement lui permet de maîtriser les enjeux de l'heure. La révolution keynésienne amène l'État à jouer un rôle interventionniste créant ainsi une augmentation de la taille de la fonction publique, des pouvoirs du gouvernement (notamment dans les mains du Premier ministre) et aussi de la complexité des problèmes.

Depuis, le style de prise de décision est passé d'un processus technocratique et collectif (sous Trudeau) à un contrôle politique du processus afin d'en arriver à des résultats rapides (sous Mulroney), et enfin, à un processus systématique, mais simple, centré sur le Cabinet tout en réservant la décision finale au Premier ministre (sous Chrétien)⁴⁶. Aujourd'hui, il est largement reconnu que le Premier ministre Harper a adopté un style de décision centralisé et qu'il contrôle strictement les communications stratégiques du gouvernement.

45 *Ibid*, p.28 (traduction libre).

46 Mark Schacter et Philip Haid, *Cabinet Decision-Making...*, p.7-9.

Donc, nous avons assisté au cours du siècle dernier à une centralisation des pouvoirs, à une importance accrue du rôle du Premier ministre et au développement de la fonction publique pour appuyer et exécuter des politiques de plus en plus complexes et interdépendantes. Penchons-nous maintenant de plus près sur le processus de prise de décision du gouvernement fédéral.

La gouvernétique, ou la formulation de politiques publiques, est la fonction principale d'un gouvernement⁴⁷. Les politiques se forment par les forces provenant de l'environnement intérieur (le Canada dans le cas échéant) et extérieur (le forum international). Ainsi, le processus de formulation de politiques est vu comme « un ensemble de décisions où des acteurs agissent sur des enjeux à partir d'atouts, le pouvoir consistant pour un acteur à contrôler les décisions selon ses préférences⁴⁸ ». Il ne faut pas oublier que le pouvoir peut s'exercer par la prise d'une décision, par l'absence de décision ou en faisant en sorte qu'il n'y ait même pas de débat sur une question en particulier. Un autre obstacle relié au processus décisionnel du gouvernement est que les « analystes en politiques des divers ministères sont davantage préoccupés par la gestion des crises et des problèmes à court terme⁴⁹ ». Il est ainsi envisageable que le gouvernement abandonne l'approche compréhensive à son sort, par l'absence de directions pour l'avenir, et, qu'après 2011, celle-ci se délite dans une bureaucratie qui ne peut y accorder un effort soutenu ayant d'autres priorités à gérer.

47 Les politiques publiques sont des tentatives de gouverne, c'est-à-dire de régulation des affaires publiques, celles-ci consistant en des situations où la distribution des ressources est perçue comme comportant des écarts par rapport à certaines normes (Vincent Lemieux, *L'étude des politiques publiques*, 2e Éd., (Saint-Nicolas : Les Presses de l'Université Laval, 2002), p.26).

48 *Ibid*, p.19.

49 *Ibid*, p.61.

En théorie, le Bureau du Conseil privé est l'organisme suprême où les décisions sont prises⁵⁰. En pratique, elles sont le fruit d'interactions variées entre le Premier ministre, avec ou sans l'aval du Cabinet, avec l'avis du Bureau du Conseil privé souvent appuyé par le Bureau du Premier ministre, et quelquefois sur recommandations d'un des Comités ou d'autres experts. La contrainte de ce système étant imposée par l'intérêt que porte le Premier ministre à un sujet donné et le temps qu'il peut lui consacrer⁵¹. En 1945, le premier secrétaire déclare, que : « *they [the practices and procedures] are always subordinate to the circumstances of the case and the conveniences of the Premier minister and his colleagues*⁵² ». Sous le gouvernement Chrétien, « les décisions n'étaient pas prises au Cabinet; cela était plutôt l'endroit où les exposés étaient présentés et l'information partagée – les sujets étant souvent reliés aux finances, à l'unité nationale, au positionnement politique et aux affaires étrangères⁵³ ». Ceci nous amène à évoquer le poids des intérêts nationaux et des valeurs canadiennes dans la prise de décision du gouvernement.

Les intérêts du Canada peuvent être considérés à partir des trois critères avancés par Sutherland⁵⁴ : l'économie, la géographie et les alliances naturelles. Compte tenu de la proximité du Canada avec les États-Unis, de l'ampleur des échanges économiques et de leur participation réciproque à l'OTAN et au Commandement de la défense aérospatiale

50 Mark Schacter et Philip Haid, *Cabinet Decision-Making...*, p.1.

51 Donald J. Savoie, *Governing from the Centre...*, p. 57 (traduction libre).

52 Mark Schacter et Philip Haid, *Cabinet Decision-Making...*, p. 2.

53 *Ibid*, p. 127.

54 Sutherland, R.J. "Situation stratégique du Canada à long terme", extrait de *International Journal* 17, n°3 (été 1962), p. 199.

de l'Amérique du Nord (NORAD), il en résulte que le Canada n'a d'autres choix que de considérer les intentions des États-Unis et leur obsession pour la sécurité nationale dans la formulation de sa politique étrangère et de sa politique de sécurité nationale. Ce constat est la principale raison de l'intervention canadienne en Afghanistan. À partir des désirs de l'administration Obama, il sera intéressant de voir la direction que prendra la mission afghane et les impacts que tout cela aura sur l'approche compréhensive. Le principal handicap du gouvernement Harper, qui n'est toujours pas majoritaire, est que la population canadienne est défavorable aux opérations de combat.

En ce qui a trait au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada, au ministère de la Défense nationale et à l'ACDI. L'annexe D fait un survol de leur mandat et de leurs responsabilités. Quant à l'approche compréhensive, les difficultés rencontrées sont bien résumées dans l'énoncé suivant :

Les différents ministères ont des mandats, des responsabilités et des affectations budgétaires précis qui limitent leur capacité de regrouper ou d'échanger des ressources (même lorsqu'ils poursuivent des objectifs communs) et qui restreignent également leur capacité de réaliser des projets communs de concert⁵⁵.

Dans cette partie, le gouvernement canadien a été analysé sous deux angles. Le premier, a décrit le rôle des institutions clés : le Premier ministre,, le Cabinet, le Bureau du conseil privé et le Bureau du Premier ministre ainsi que deux organismes reliés à la mission en Afghanistan. Le second traite du processus par lequel le gouvernement en arrive à prendre une décision sur des enjeux d'importance. Il s'avère que ce processus,

55 Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière? La participation des Forces canadiennes aux opérations de coalition dans le XXIe siècle* (Ottawa : Groupe Communication Canada, 2008), p. 27.

auquel participe plusieurs acteurs : est vertical, mais plus ou moins systématique selon les préférences du Premier ministre; est centré sur le Premier ministre, mais le greffier et le Bureau du Conseil privé y jouent un rôle important; encourage les ministres et leur sous-ministre à protéger leur territoire et leur pouvoir au détriment d'une collaboration visant une plus grande efficacité et un but commun. Voilà un des plus grands obstacles à l'établissement formel d'une approche compréhensive sur le plan stratégique. De plus, le gouvernement doit fonder ses décisions et engager ses ressources en fonction des priorités établies selon les intérêts nationaux et les valeurs du Canada et surtout selon l'ordre du jour politique qui consiste actuellement, pour le gouvernement Harper, à conserver le pouvoir.

Regardons de plus près comment ce système s'articule autour l'étude de cas de ce travail – la mission canadienne en Afghanistan.

CHAPITRE 5 – LE CANADA EN AFGHANISTAN – UNE ANOMALIE !

Étude de cas – le Canada en Afghanistan

L'engagement du Canada en Afghanistan est important en raison des enjeux qu'il représente : la sécurité du Canada et du reste du monde, notre réputation sur la scène internationale et la possibilité de contribuer au mieux-être de l'un des peuples les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète. Notre engagement est important parce qu'il a déjà amené des Canadiens à faire le sacrifice de leur vie.

Rapport Manley⁵⁶

Cette partie analysera comment le Canada a mis en pratique l'approche compréhensive avec l'Afghanistan comme toile de fond. L'évolution de la mission sera d'abord brièvement décrite. Ensuite, le *Rapport Manley* sera présenté comme étant l'élément déclencheur de la réforme de l'approche canadienne en Afghanistan, à Kandahar en particulier. Finalement, les lacunes du système actuel seront décrites dans six thèmes spécifiques.

Évolution de la mission canadienne en Afghanistan

L'engagement du Canada en Afghanistan débute en 2002 par l'envoi de 850 soldats dans la province de Kandahar qui se joignent à l'opération *Enduring Freedom*. Peu après, en septembre 2003, l'ambassade du Canada ouvre ses portes à Kaboul. De 2002 à 2005, des membres des FC sont employés sous la Force internationale d'assistance à la sécurité

56 John Manley, Derek H. Burney, Jake Epp, Paul Tellier, Pamela Wallin, *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, rapport rédigé pour le Premier Ministre du Canada (Ottawa : Groupe Communication Canada, 2008), p. 3.

(FIAS), le tout en accord avec la Résolution 1401 du Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'invitation du Président Karzaï à la fin de 2004, après son élection. À ce moment, le problème fondamental relié à l'absence d'une approche compréhensive est déjà identifié : « *the security of Afghanistan was imperative; but beyond a military strategy, there was no comprehensive security strategy to bring law and order to areas other than Kabul. Further, no follow-on strategy for Afghanistan existed*⁵⁷ ».

En 2005, des membres des FC à Kaboul sont redéployés vers Kandahar afin de prêter main-forte aux civils oeuvrant dans cette province. L'approche compréhensive canadienne naît et ne cesse d'évoluer depuis :

Le Canada a adopté une approche pangouvernementale faisant intervenir tous les ministères et organismes fédéraux aptes à jouer un rôle. Les compétences collectives de tous ces intervenants dans des domaines tels que la gouvernance, la santé, la justice et la sécurité changent le cours des choses sur le terrain⁵⁸.

Le Rapport Manley

Pour une fois, les trois éléments de notre approche 3D (défense, diplomatie et développement) sont orientés vers la solution d'un même problème, et les fonctionnaires de trois ministères commencent à travailler de concert⁵⁹.

Après quelques années d'intervention, le Canada se questionne sur sa stratégie et se demande : comment passer d'un rôle militaire à un rôle civil et comment transférer des

57 Robert N. Webb, *Understanding The Human Dimension in 21st Century Conflict/Warfare - Comprendre la dimension humaine du conflit et de la conduite de la guerre au XXIe siècle*, Recherche et développement pour la défense Canada, août 2007, p. 12.

58 Allocution du MDN au CFC 3 déc 2007, http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/speeches-discours/sp_mnd_031207.aspx?lang=fra&redirect=true, visité le 18 fév 09.

59 John Manley, Derek H. Burney, Jake Epp, Paul Tellier, Pamela Wallin, *Groupe d'experts indépendant...* p. 5

responsabilités aux Afghans eux-mêmes? Pour étudier la question, le Parlement crée une commission présidée par John Manley et lui confie le mandat : « d'évaluer les facteurs qui influenceront la décision relative au rôle du Canada en Afghanistan après 2009. Le groupe est également chargé de faire une analyse, d'envisager des perspectives et de formuler des recommandations sur l'orientation à suivre. » Le rapport, finalisé en janvier 2008, stipule que l'engagement du Canada doit tenir compte des intérêts du Canada, permettre l'expression de ses valeurs profondes et correspondre à sa capacité nationale⁶⁰. Le contexte de l'Afghanistan y a été analysé en considérant de manière dynamique l'interaction entre la sécurité, le développement et la gouvernance.

En guise de recommandations, la commission propose l'adoption d'une stratégie canadienne dont les aspects importants dans le cadre de ce travail sont: une stratégie plus claire, la reconstruction et le développement axés sur les besoins locaux ainsi que de meilleures communications entre le gouvernement et les Canadiens. Le rapport indique aussi au sujet de l'approche compréhensive que :

Les mesures de coordination donneraient de meilleurs résultats et se traduiraient par une plus grande cohérence à l'échelle du gouvernement si elles relevaient du Premier ministre, avec l'appui d'un comité du Cabinet et d'un seul et unique groupe de travail se consacrant à temps plein à ce dossier⁶¹.

À la suite de ce rapport, il pertinent de décrire, à la prochaine section, les actions prises à ce jour par le gouvernement canadien ainsi que les entraves qui sont toujours présentes.

60 *Ibid*, p. 8.

61 *Ibid*, p. 32.

Situation actuelle

Fondamentalement, ce qui n'est pas surprenant, les « fossés culturels » organisationnels entre différents ministères restent très grands et les ressources disponibles pour la planification, la conduite et la gestion d'opérations intégrées internationales restent très inégales. Les points de vue ministériels sur l'équilibre relatif entre le développement, le renforcement des capacités et la sécurité diffèrent considérablement et les approches touchant les philosophies et les pratiques de planification, d'instruction et de perfectionnement professionnel sont difficiles à faire concorder⁶².

Cette section présentera comment le Canada pratique l'approche compréhensive en Afghanistan. La description portera sur six thèmes : 1) la structure et la gouvernance; 2) les processus et les instruments utilisés; 3) les finances; 4) les ressources humaines; 5) la culture organisationnelle; 6) les communications et l'engagement politique. Bien que ce travail se concentre sur les aspects stratégiques, il faudra aussi considérer le contexte tactique pour bien illustrer certains enjeux.

La structure et la gouvernance en vigueur

Le chapitre 3 de ce travail ainsi que l'annexe D ont énoncé en détail le rôle, le mandat, les responsabilités et la composition des principales organisations indiquées à la figure 5.1. Il se dégage de cette figure une structure verticale allant du Premier ministre jusqu'au Groupe de travail sur l'Afghanistan, résultat provenant en partie des recommandations du *Rapport Manley*. C'est aussi un indice de l'importance du dossier de l'Afghanistan pour le Canada, de sa priorité pour le gouvernement et surtout du besoin du Premier ministre d'être toujours très au courant de la situation pour éviter toute

62 Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière?* ..., p. 33.

surprise de la part des médias ou de l'opposition parlementaire. La rapidité avec laquelle le gouvernement Harper a réagi au *Rapport Manley* a conduit à une structure qui, à son tour, a forcé les ministères et les agences à collaborer entre eux à partir du plus haut niveau. Les interactions des sous-ministres avec leurs sous-ministres adjoints et entre ces derniers ont permis d'obtenir des décisions rapides et des actions synchronisées sans toutefois en arriver à un processus pleinement intégré.

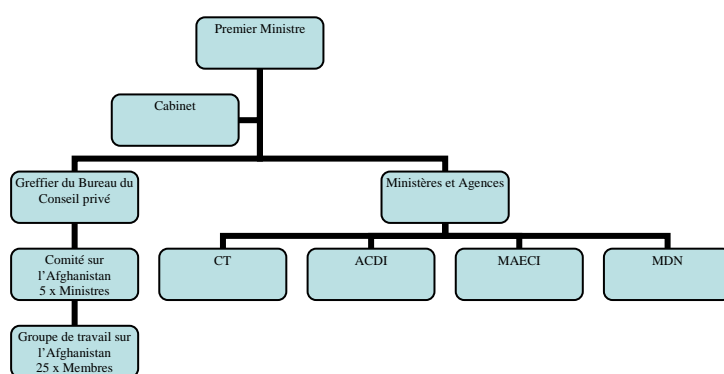


Figure 5.1 - Liens structurels entre les intervenants clés de l'approche compréhensive

À la figure 5.1, d'autres éléments pourraient être ajoutés comme les cellules de renseignement qui se retrouvent principalement sous le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien de renseignement et de sécurité (SCRS). De plus, à cette structure, d'autres liens pourraient être ajoutés pour représenter les responsabilités financières. Ces deux aspects seront discutés plus loin.

Il n'en demeure pas moins que cette structure et le processus de prise de décision décrits sous le chapitre 3 sont de nature verticale tandis que l'approche compréhensive

favorise une gestion horizontale. Le besoin continu d'ajustement a causé beaucoup de frictions bureaucratiques et d'inefficacité dont un surplus de coûts transactionnels. Un autre problème réside dans la gestion des besoins et des compétences du personnel appartenant à des organisations dont le mandat ne prévoit pas de volet international. Malgré certains arrangements, ces organisations n'ont pas un bassin de personnel suffisant pour combler rapidement l'absence de certains membres partis en entraînement ou en déploiement.

Les processus et les instruments utilisés

Tel qu'indiqué sous le chapitre 2, la RSS doit s'inscrire dans des stratégies plurisectorielles en s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins en sécurité des populations et des États. Établir une stratégie plurisectorielle demande non seulement une structure permettant une planification participative de la part des divers intervenants, mais aussi un processus par lequel il est possible d'orienter les entrants, les actions et les extrants vers un objectif commun. De plus, pour effectuer une analyse en profondeur d'un État et de sa population, il faut un système de renseignement efficace. Ces deux processus – de planification et de renseignement – seront ici décrits et critiqués dans un contexte d'approche pangouvernementale.

Premièrement, en ce qui a trait au processus de planification, il n'existe aucun processus de décision formel au sein du gouvernement canadien. Comme l'a dit un

ministre adjoint : « *The perfect decision-making system is a chimera*⁶³ ». Le Premier ministre y joue un rôle crucial et ce dernier est appuyé par son Cabinet, le Bureau du Conseil privé et le Bureau de Premier ministre. « Le Cabinet est le corps de conseillers du Premier ministre et permet au Premier ministre d'arriver à un consensus avec les ministres y participant⁶⁴. » L'approche compréhensive devrait donc débiter là où les ministres concernés s'entendent sur une politique à adopter quand une situation menace les intérêts canadiens. Le Bureau du Conseil privé est l'organisme par lequel la fonction publique soutient le pouvoir exécutif, soit le Premier ministre, le Cabinet et les structures décisionnelles. Le Bureau du Conseil privé devrait aussi être impliqué pour coordonner cette approche puisqu'il gère le processus décisionnel et coordonne les initiatives stratégiques. Il n'existe toutefois aucune norme en ce qui a trait à un processus de planification globale et intégrée qui permettrait d'analyser une crise et d'en arriver à un plan d'action viable et en accord avec les principes de la RSS.

La collectivité ne relève pas d'un seul ministre, mais de plusieurs, qui sont chacun responsable des activités de renseignement pour les organismes qu'ils chapeautent⁶⁵.

Deuxièmement, en ce qui a trait au processus de renseignement: il est dit que: « *The RCMP and CSIS, on one side, and the Premier ministre through the PCO on the other, has become so close... that the minister responsible - the Solicitor General – is now*

63 Mark Schacter et Philip Haid, *Cabinet Decision-Making...*, p. 2.

64 BCP, "Au sujet du Cabinet", http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=cabinet&doc=about-apropos_f.htm; Internet; consulté le 17 janvier 2008.

65 BCP, "La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement", http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=csis-scrcs/si_text-fra.htm; Internet ; consulté le 10 mars 2009

*effectively cut out of some of the most important discussions and decisions*⁶⁶ ». Le gouvernement canadien doit pouvoir baser ses décisions sur des informations les plus détaillées possible, pertinentes, précises et à jour. Pour ce, il se fie à un réseau de cellules de renseignement qui collecte et analyse l'information pour ensuite disséminer des produits de renseignement. Un tel processus est bien représenté par le cycle du renseignement des FC qui comporte quatre étapes : direction, collecte, analyse, et dissémination. La première fonction de ce cycle, la direction, représente la lacune du système actuel au sein du Canada. En réalité, au Canada, il n'existe qu'un organisme ayant le mandat d'analyser le renseignement provenant d'autres organismes, de produire des évaluations exhaustives et de les diffuser⁶⁷, c'est le Centre intégré d'évaluation des menaces (CIEM)⁶⁸. Le centre ne peut toutefois effectuer de collecte ni coordonner les efforts des autres parties. Il n'y a donc aucune direction centrale permettant ainsi de canaliser les efforts de collecte ou d'analyse.

Le CIEM, qui relève du SCRS, collabore sur la scène internationale avec des alliés clés tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il est aussi partenaire au Canada de plusieurs organisations, dont le Bureau du Conseil privé le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le ministère de la Défense nationale et la GRC. Bien que les mandats de ces organisations soient différents, ils requièrent quand même un niveau d'échange d'information et de collaboration très complexe. Par exemple, la GRC doit porter une attention particulière aux informations

66 Donald J. Savoie, *Governing from the Centre...*, p. 125.

67 SCRS, "CIEM", <http://www.csis.gc.ca/nwsrm/bckgrndrs/bckgrndr13-fra.pdf>; Internet ; consulté le 24 février 2009, p. 2.

68 Le CIEM a été créé à la suite de l'adoption de la *Politique de sécurité nationale* en avril 2004. (SCRS, "CIEM", <http://www.itac-ciem.gc.ca/plc/index-fra.asp>; Internet; consulté le 28 février 2009).

qu'elle partage pour ne pas mettre en péril certaines preuves légales qui pourraient être présentées devant les tribunaux. Toutefois, cette situation s'est grandement améliorée à la suite évènements du 11 septembre 2001. Ainsi, le « besoin de savoir » a donné lieu à « besoin de partager » et est finalement devenu une « responsabilité de fournir ». Des évènements d'envergure ont aussi contribué à cette tendance. On pense aux Jeux olympiques de Vancouver en 2010 et au sommet du G8.

Une autre organisation qui a un rôle central au sein du Bureau du Conseil privé est le Secrétariat de l'évaluation du renseignement (SER) qui « évalue les conditions et l'évolution de la situation dans les pays étrangers et, notamment, leurs répercussions pour les décideurs canadiens⁶⁹ ». Donc, le SER se concentre principalement sur le renseignement diplomatique, mais il ne possède aucunement le mandat de fournir des orientations à la communauté du renseignement.

Outre la fonction de direction, d'autres défis sont particuliers au monde du renseignement dont les technologies de l'information. Celles-ci facilitent l'échange d'information pourvu que les systèmes informatiques, les logiciels et les bases de données soient compatibles. Or, « [il a été] constaté que l'information servant à appuyer les fonctionnaires de première ligne était habituellement inadéquate et que les systèmes d'information en matière de sécurité nationale avaient une capacité limitée de

69 BCP, «La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement» ; http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=csis-scrcs/si_text-fra.htm; Internet ; consulté le 10 mars 2009.

communiquer entre eux⁷⁰. » Donc, les systèmes sont incompatibles, même si les organisations partagent une banque d'information comme *Mendrake*. L'utilité de cette dernière est d'ailleurs limitée dans son application, car elle ne traite que du renseignement ultrasecret.

Malgré quelques embûches, qui ne sont pas insurmontables, il ne faudrait pas envisager un seul et unique système de renseignement. Chaque ministère et chaque organisation a un mandat distinct ainsi qu'un cadre législatif et juridique spécifique. Ainsi, chaque directeur ou cellule de renseignement sert un client qui a des besoins particuliers et des contraintes propres à son environnement. Mais, même si les diverses cellules collaborent déjà entre elles pour contribuer à la sécurité du Canada, il y a toujours place à amélioration.

Ainsi, le Canada ne possède aucune capacité interagence déployable pour collecter du renseignement stratégique qui permettrait de confirmer des indicateurs d'une situation qui se dégrade et ensuite de planifier des stratégies pour le gouvernement. Certes, il existe une certaine capacité de collecter du renseignement par l'entremise des ambassades, des consulats ou de certains moyens militaires, mais ils sont de nature diplomatique et classifiée.

70 Bureau du vérificateur général, "Déclaration d'ouverture au comité législatif sur le projet de Loi C-17", http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/osh_20030213_f_23374.html; Internet ; consulté le 23 février 2009.

Les finances

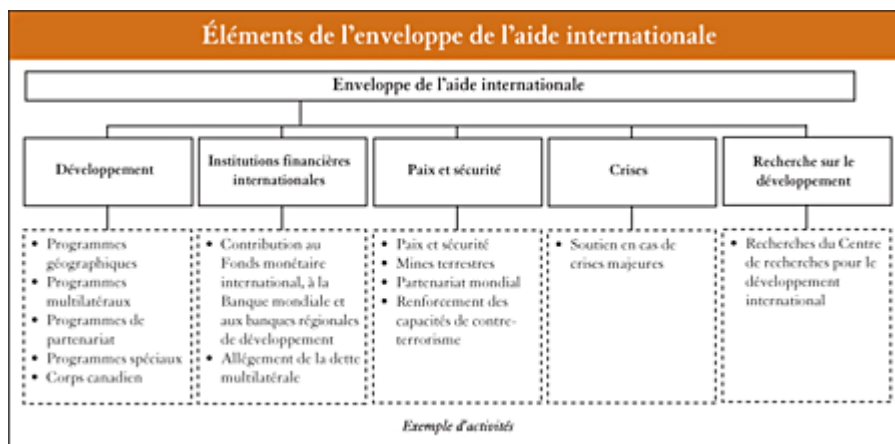
Le Conseil du Trésor « assure la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes⁷¹ ». Le Conseil du Trésor voit à l'application de la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui : « vise à accroître la responsabilisation, la transparence et la surveillance des activités gouvernementales⁷² ».

Le Canada participe au développement international (en parallèle avec les efforts visant la stabilité et la sécurité) par l'entremise d'organisations internationales comme l'ONU, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Il le fait aussi en confiant des responsabilités à certains ministères, surtout à l'ACDI et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le Canada a aussi créé un fonds d'assistance au développement international qui répond aux besoins liés au développement. Ce fonds se répartit ainsi : 1) développement et recherche; 2) institutions financières internationales; 3) crise; 4) paix et sécurité; 5) développement. Lors de l'exercice fiscal 2007-2008, il s'élevait à près 4.295 milliards \$⁷³. Les sommes ainsi réparties proviennent en majorité directement d'un ministère ou d'une agence.

71 Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), "Bienvenue", <http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-fra.asp>; Internet; consulté le 28 février 2009.

72 Canada, "Loi fédérale sur la responsabilité", <http://www.faa-lfi.gc.ca/index-fra.asp>; Internet; consulté le 28 février 2009.

73 SCT, "RPP 2007-2008 ACDI – section 3.3", <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/CIDA-ACDI/cida-acdi03-eng.asp#T1>; Internet; consulté le 28 février 2009.



Source : Le plan budgétaire de 2005, ministre des Finances Canada

Figure 5.2 - Élément de l'enveloppe de l'aide internationale du Canada

Source : ACIDI, "Énoncé de politique internationale du Canada 2005", <http://www.acdicida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-2107401-GV3?OpenDocument>; Internet; consulté le 8 mars 2009.

D'une part, le Canada a une régulation financière qui est très lourde, lente et bureaucratique. D'autre part, la responsabilité ministérielle implique un contrôle minutieux des dépenses selon les activités approuvées afin de rencontrer les exigences de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Toutefois, les fonds de l'enveloppe de l'aide internationale requièrent une certaine coordination et une synchronisation de la part des organisations impliquées, ce qui est à l'encontre de la culture de l'allocation budgétaire par ministère.

Pendant la mission en Afghanistan, les militaires ont fait part de besoins particuliers afin de remplir leur mission qui consiste à calmer des crises, réduire l'insécurité et soutenir rapidement des projets. Pour répondre à ces besoins, il a fallu des sommes importantes et pressantes qui dépassaient le seuil permis par l'autorité en place. En effet, les règlements du Conseil du trésor empêchaient d'approuver rapidement des dépenses

qui sortaient du cadre des fonds ou qui excédaient le budget déjà alloué. Il n'y a pas eu de vérification pour savoir si le Conseil du Trésor avait entamé des démarches pour résoudre la situation.

Les sommes allouées à l'aide internationale devraient retenir l'attention des contribuables et celle des membres du Parlement soucieux de leur électorat aux prochaines élections. Il est à noter que, pour la mission en Afghanistan, de 2001 à 2011, le gouvernement canadien a dépensé la somme de 11.3 milliards \$⁷⁴. Ce montant et la nombre de vies humaines perdues sont probablement les indicateurs les plus révélateurs de l'importance de cette mission aux yeux du gouvernement Harper et pour le Canada.

Les ressources humaines

En 2005, l'équipe consultative stratégique (ECS) a été créée pour travailler « en partenariat avec l'ambassade du Canada au renforcement du gouvernement national de l'Afghanistan tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique⁷⁵. » Ce groupe était initialement composé de militaires hauts gradés. Avec le *Rapport Manley*, qui recommandait une augmentation de l'apport du personnel civil en théâtre d'opérations pour assurer le développement des habiletés reliées à la bonne gouvernance, l'ECS s'est transformée et le personnel militaire a été remplacé par des civils. De plus, avec l'importance accrue de la mission canadienne à Kandahar, le nombre de civils a beaucoup

74 Canada, "Coût de la mission en Afghanistan 2001-2011", http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_02_25a.aspx?lang=fra; Internet ; consulté le 8 mars 2009.

75 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*, (printemps 2009), p. 60.

augmenté entre 2005 et 2009. Cette augmentation de civils déployés a causé bien des maux de tête aux gestionnaires à cause du nombre élevé d'abandons et de départs et aux ressources humaines qui devaient coordonner l'entraînement, le recrutement de remplaçants, les avantages liés au déploiement, etc. La majorité de ces problèmes ont été réglés depuis qu'il est possible de prolonger le déploiement du personnel pour l'entraînement et la préparation. Seules les FC ont cette capacité, et ce, pour des raisons opérationnelles évidentes. Un autre problème est d'avoir une banque de personnels déployables possédant les qualifications et l'expérience répondant aux besoins de la mission comme le décrit de passage :

Certains attributs relèvent plus d'importance dans un contexte [pangouvernemental], ils sont : l'acceptation du risque, la sensibilisation culturelle, l'expérience internationale et en résolution postconflit et la capacité d'intégration⁷⁶.

Donc, ces deux problèmes de la disponibilité immédiate et soutenue de personnel et de la possession de compétences particulières, exigent la mise sur pied d'une capacité expéditionnaire sur appel. Ce bassin de personnel déployable, provenant de la fonction publique, ou possiblement d'une agence de placement, devra recevoir un entraînement de base et une formation spécifique à la mission et au concept de la RSS. Des événements devraient aussi être planifiés pour créer et entretenir la culture de l'approche compréhensive. Ce concept de capacité expéditionnaire sur appel pose évidemment un sérieux défi aux ressources humaines en terme de recrutement, de formation et de rétention.

76 Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière?* ..., p. 3.

Communications

Le *Rapport Manley* indique clairement le besoin de communiquer au Parlement et à la population canadienne les objectifs, les risques et les progrès de la mission canadienne à Kandahar, sinon l'opinion publique se basera sur les informations diffusées à la télévision lors de décès ou d'incidents ayant de graves conséquences. Le silence du gouvernement ne fait que polariser le débat sur la légitimité de la mission. Comme il l'a été mentionné auparavant, le gouvernement actuel n'a pas d'intentions arrêtées sur la résolution du conflit afghan, il est plutôt préoccupé par les relations canado-américaines et son maintien au pouvoir. Par contre, il aurait avantage à expliquer l'importance de l'engagement canadien, les coûts et les risques qui y sont associés, à présenter son plan pour stabiliser l'Afghanistan et à donner sa vision de l'avenir de la mission. Pour y arriver, il faut revoir le discours politique et la façon d'aborder la situation, d'analyser les faits nouveaux et recommander au gouvernement certains messages destinés aux médias.

C'était, en résumé, le portrait de l'approche compréhensive du Canada. Cette approche s'est nettement améliorée depuis le dépôt du *Rapport Manley*. Toutefois, certains enjeux demeurent, à savoir : la structure en place (voir figure 5.1), est certes efficace dans le contexte politique actuel, mais est-elle durable? Le système de renseignement requiert une étroite collaboration entre les divers intervenants, mais le Canada aurait-il avantage à diriger et à synchroniser davantage les efforts de collecte et d'analyse de renseignements? Quant au Conseil du Trésor, établira-t-il vraiment des règles permettant aux intervenants sur le terrain de répondre aux besoins urgents reliés à

la résolution de crises internationales? La Commission de la fonction publique et le gouvernement seront-ils assez proactifs pour recruter, former, entraîner et retenir les ressources nécessaires pour assurer une formation de qualité aux fonctionnaires concernés par l'approche compréhensive? Finalement, y a-t-il trop de résistance ou un manque de volonté politique pour surmonter les problèmes reliés au choc des cultures dans les processus de collaboration et d'échange d'information? Cette dernière question fera l'objet de la prochaine section, qui porte sur l'obstacle que pose la culture organisationnelle au bon fonctionnement de l'approche compréhensive.

CHAPITRE 6 - LA CULTURE ORGANISATIONNELLE ET L'APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE

La culture contribue aussi à cet écart de compréhension mutuelle. Chaque ministère a aussi sa propre vision sur l'importance attribuée à la défense, au développement et à la diplomatie. Un progrès dans ce domaine doit passer par une volonté ainsi qu'une direction du Cabinet et des hauts fonctionnaires⁷⁷.

Le concept canadien de gouvernement à la Westminster impose une structure de pouvoir et de décision très centralisée et verticale. La responsabilité ministérielle et des législatives viennent renforcer ce contexte. De plus, avec des mandats et des rôles distincts, chaque ministère ou agence a développé une structure qui lui est propre et une culture lui permettant de fonctionner efficacement dans son environnement. Ainsi, un défi réel se pose lorsque le gouvernement tente de rassembler des intervenants provenant de différentes organisations, d'analyser et de comprendre les enjeux d'une crise ou d'un État fragile, de créer un environnement propice à la compréhension mutuelle et à la collaboration, et de produire un plan d'intervention selon une approche compréhensive. La culture représente probablement le plus grand obstacle à l'assimilation des bases et à l'application des principes de l'approche pangouvernementale. Et, il n'est pas clair que le gouvernement actuel ait la volonté ou même intérêt à promouvoir les changements de culture nécessaires.

Pourtant, la culture organisationnelle est la pierre angulaire de toute approche réellement intégrée et non seulement coordonnée. Mais existe-t-il une réelle culture organisationnelle au sein du Groupe de travail sur l'Afghanistan? Pour y répondre, cette

77 Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière?* ..., p. 7.

section décrira d'abord quelques concepts théoriques et leurs applications au sein des FC. Ensuite, une discussion abordera la notion de culture forte. Pour terminer, quelques recommandations seront faites afin de promouvoir une culture propre à chaque organisation multiculturelle, dont le Groupe de travail sur l'Afghanistan. D'emblée, il faut reconnaître que la notion de culture organisationnelle est complexe, en voici d'ailleurs quelques définitions afin de bien en saisir les nuances.

La culture organisationnelle peut être définie comme étant : « un ensemble de représentations de la réalité, de croyances, de signification et de valeurs qui sont partagées par un ensemble humain et qui encadrent efficacement les décisions que prennent ces personnes ainsi que les comportements qu'elles adoptent⁷⁸ ». Selon Schein, la culture influence la nature des comportements sociaux tels que l'affrontement ou la coopération⁷⁹. La culture organisationnelle est aussi représentée par les croyances, les valeurs et les hypothèses partagées au sein d'une organisation⁸⁰. Les anthropologues Kroeber et Kluckhohn ont défini cette culture comme :

[une série] d'habitudes, explicites ou implicites, de comportements acquis et transmis par les symboles, constituant l'accomplissement distinct d'humains [...]; l'essentiel d'une culture étant ses idées et ses valeurs traditionnelles; un système culturel peut d'une part être le fruit d'actions et, d'autre part, un catalyseur d'actions futures⁸¹.

Ces définitions font ressortir des éléments importants, notamment, les valeurs, les comportements et l'interdépendance de ces derniers (figure 6.1)⁸². Ainsi, sur le plan individuel ou collectif, les valeurs influencent les attitudes, les attitudes agissent à leur

78 Nicole Côté, Laurent Bélanger, Jocelyn Jacques, *La dimension humaine des organisations*, (Gaétan Morin Éditeur ltée, Boucherville, 1998), p. 36.

79 *Ibid.*, p. 373.

80 Gary Johns et Alan M. Saks, *Organizational Behavior: Understanding and Managing life at work*, 6e Éd., (Toronto : Pearson Prentice Hall, 2005), p. 256.

81 Nancy Adler, *International dimensions of Organizational Behavior*, 3e Éd., (Cincinnati : South-Western College Publishing, 1997), p. 15. (traduction libre).

82 Nancy Adler, *International dimensions of Organizational Behavior...*, p. 16.

tour sur les comportements qui, eux, façonnent une culture particulière. Il est donc normal d'observer des différences de comportements entre individus de groupes différents. Ces différences sont affectées par les facteurs suivants : la taille du groupe, l'adhésion des membres, les normes, les buts, la cohésion, le leadership et le milieu externe⁸³.

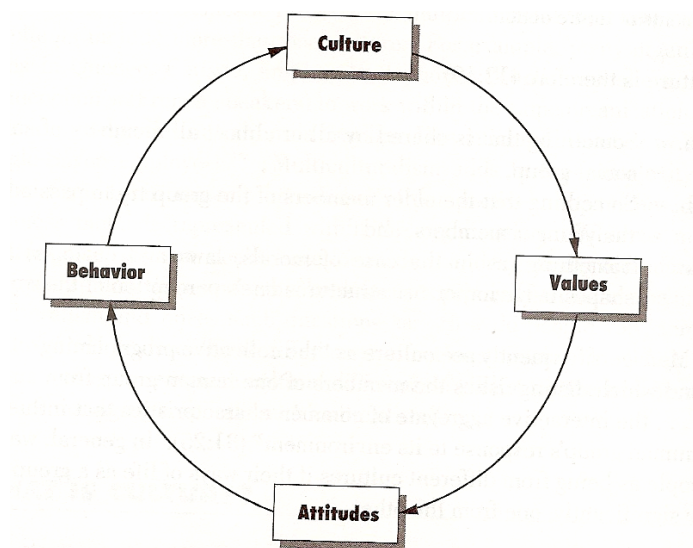


Figure 6.1 - Interactions entre les valeurs, les attitudes, les comportements et la culture

Source : Nancy Adler, *International dimensions of Organizational Behavior*, 3e Éd., (Cincinnati : South-Western College Publishing, 1997), p. 16.

Au sein d'une même culture, existent des sous-cultures issues d'une différence au plan de l'entraînement, des emplois ou des mandats.⁸⁴ Par exemple, la communauté du renseignement est composée de spécialistes ou de sous-groupes oeuvrant dans des domaines pointus tels que le renseignement humain, le renseignement électronique, le renseignement criminel, etc. Chaque membre a reçu une éducation, une formation et un

⁸³ *Ibid*, p. 218.

⁸⁴ Gary Johns et Alan M. Saks, *Organizational Behavior...*, p. 257.

endoctrinement particuliers à son milieu. Ceci complique la compréhension mutuelle, l'intégration de renseignements provenant de diverses sources et cultive également la culture du secret, ce qui empêche parfois l'ouverture et la coopération.

Un autre concept, avancé par Hofstede, est celui des valeurs organisationnelles. En effet, ce concept renvoie à cinq dimensions où les valeurs reliées au travail varient selon les cultures. Ces valeurs sont la masculinité et la féminité, l'évitement de l'incertitude, la distance avec le pouvoir, l'individualisme et le collectivisme et, finalement, le court ou long terme. La première dimension ne représente pas de défi particulier au sein du gouvernement canadien. Toutefois, au sein des FC, la primauté de la hiérarchie, du collectivisme ainsi que la tendance à planifier à long terme contrastent souvent avec d'autres organisations plus libérales qui ont une vision à court terme et dont les membres peuvent être moins engagés émotionnellement.

Un dernier concept à examiner est la culture au sein d'un groupe multidisciplinaire. Ainsi, dans une approche compréhensive, une collaboration étroite est exigée des gens provenant de diverses organisations ayant une culture distincte. « Il faut à cette fin des planificateurs politiques et opérationnels qui ont établi des liens entre eux et qui connaissent leurs processus et leurs contraintes respectifs⁸⁵. » Ce nouveau groupe multidisciplinaire ou multifonctionnel peut rencontrer plusieurs obstacles à sa cohésion et à son efficacité, dont : la nature physique; la communication (incluant les stéréotypes); les conflits (dont la tendance de certains sous-groupes à se polariser); la différence de statuts; un manque de souplesse (entre autres, des normes qui nuisent au bon partage des

85 Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière?* ..., p. 29.

tâches); des objectifs dissimulés; l'instabilité des rôles; et, une distorsion des objectifs (tel qu'un objectif imprécis)⁸⁶.

Ainsi, pour bien évaluer une culture, il faut considérer trois aspects : les histoires ou anecdotes (tel que les honneurs de batailles), les rituels (comme un défilé de fin d'études) et les symboles. Les symboles sont particulièrement utiles puisqu'ils sont concrets et plus visibles que les deux autres aspects. Les symboles d'une organisation sont censés transmettre une signification, une image, une émotion et des valeurs⁸⁷. Par exemple, les symboles peuvent ainsi indiquer si une organisation dégage un sens de l'autorité (hiérarchie des grades au sein des FC), une légitimité (présence de photos du gouvernement et de drapeaux canadiens) ou si elle offre des récompenses (médaille reçue lors d'une mission à l'étranger). En public, les membres des FC sont facilement reconnaissables et cela contribue à renforcer leur identité et leur culture militaires.

Pour bien illustrer le concept de culture, attardons-nous à la culture des FC. Une comparaison avec celle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et de l'ACDI aurait été souhaitable, mais ces organisations ne possèdent pas de documentation officielle sur ce sujet. Malgré tout, il y a des ressemblances puisque, selon Mintzberg, ces organisations sont des bureaucraties régies par une quantité de règlements administratifs (comme les ressources humaines) et de règles financières (en lien avec les directives du Conseil du trésor). Mais, chacune d'entre elles a aussi sa

86 *Ibid*, p. 229.

87 S. Ornstein, *Organizational symbols: A study of their meaning and influences on perceived organizational climate*, *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* 38, (s.l.:s.n., 1986), p. 208.

propre sous-culture qui découle principalement de son mandat. (Voir annexe D). Cette situation entraîne des différences sur le plan des valeurs, des symboles, des attitudes et de certaines des dimensions d'Hofstede.

Ainsi, le manuel *Servir avec Honneur – la profession des armes au Canada* décrit la culture des FC. La figure 6.2 affiche des termes similaires à ceux de la figure 6.1. On y démontre que les valeurs militaires, les croyances et les attentes forment le cadre de l'éthos militaire qui, à son tour, dicte la conduite des membres des FC (ou leurs attitudes et comportements) pour en arriver finalement à une culture basée sur un professionnalisme militaire. Quelques aspects se dégagent de la culture militaire et méritent d'être mentionnés : le devoir (ou le sens de la mission), l'intégrité, le travail d'équipe (similaire à la dimension du collectivisme d'Hofstede), l'expertise, l'identité militaire (qui sera discutée sous l'aspect des symboles), le leadership, le perfectionnement professionnel et les traditions.

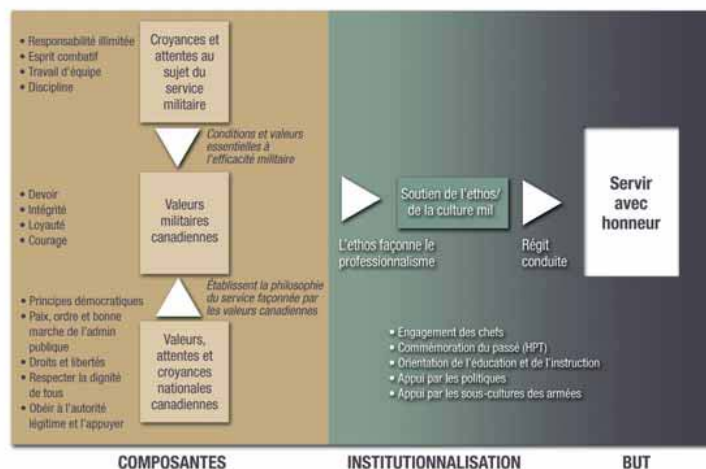


Figure 6.2 - Relations entre les valeurs, l'éthos militaire, le professionnalisme et la culture au sein des FC

Source : Ministère de la Défense nationale, *Servir avec honneur – la profession des armes au Canada*, (Ottawa : Groupe Communication Canada, 2003), p. 33.

En outre, la présence au sein des FC d'une chaîne de commandement omniprésente, de la primauté de la mission et de la promotion de l'esprit d'équipe peut paraître intimidante pour le non-initié qui doit collaborer avec les militaires. Il n'est pas rare d'entendre dire, au sujet d'un leader militaire parmi un groupe de civils, que son sens poussé de l'initiative et de l'organisation le porte à combler rapidement le manque de leadership. Ceci explique également une des dimensions d'Hofstede – la distance avec le pouvoir.

Cette constatation et la description précédente de la culture des FC mettent de l'avant le concept de culture forte. Les membres d'une culture forte partagent intensément et majoritairement les croyances et les valeurs formant cette culture⁸⁸. Celle-ci peut déborder sur d'autres sous-cultures. Ainsi, dans un groupe multidisciplinaire regroupant

88 Gary Johns et Alan M. Saks, *Organizational Behavior: Understanding and Managing life at work*, 6e Éd., (Toronto : Pearson Prentice Hall, 2005), p. 258.

du personnel des FC, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et de l'ACDI, il est possible que les militaires, par leur adhésion à une culture forte, imposent certaines attitudes aux autres. Cette situation présente toutefois des avantages, dont celle d'une coordination efficace et d'une meilleure résolution des conflits interpersonnels. Par contre, elle possède aussi certains inconvénients comme une résistance au changement et un choc des cultures qui seront discutés sous le chapitre 6 – la culture organisationnelle.

Alors, comment modifier les sous-cultures pour n'en créer qu'une seule au sein d'un groupe tel que le Groupe de travail sur l'Afghanistan? La gestion d'un changement nécessite deux conditions, soit la présence continue de l'initiateur du changement ainsi que l'application d'un processus de socialisation. D'autres facteurs secondaires influencent aussi le changement comme la compréhension de ce changement, du leadership (et une vision), le temps, la persévérance et les efforts de tous.

Le changement s'effectue aussi selon certaines étapes. Ainsi, pour former une nouvelle culture au sein d'un nouveau groupe, le processus doit suivre les trois phases du changement, qui sont: le dégel, le mouvement et la stabilisation⁸⁹. Cela exige du temps, de l'énergie et du leadership, sinon le processus n'apportera que confusion et insécurité.⁹⁰. Avant tout, le responsable du leadership doit établir, pour l'approche compréhensive, une vision claire du nouveau modèle de gouvernance et être prêt à expliquer ce besoin de changement. Le leadership politique est donc le déclencheur de ce

89 *Ibid*, p. 358.

90 *Ibid*, p. 372.

processus, qui sera discuté plus loin dans cette section sous la rubrique – volonté politique. Ensuite, lorsque les membres du nouveau groupe sont identifiés ou recrutés et rassemblés, le changement de culture peut s’amorcer selon les 3 phases suivantes :

La première est la phase du dégel. Les nouveaux membres arrivent avec un bagage de connaissances, d’expériences et, surtout, de méthodes imposées par leur ancien environnement de travail. Il est utile, pour un gestionnaire, d’écouter leurs commentaires, leurs suggestions, leurs préoccupations et de répondre à leurs questions afin de les rassurer. Les gens doivent sentir qu’ils font partie du processus de changement et qu’ils en sont aussi responsables. Une courte formation est de mise et elle pourrait couvrir les thèmes suivants : les rôles et les responsabilités de l’organisation, la structure, les règlements administratifs spécifiques à l’organisation, l’introduction à la RSS et à l’approche compréhensive et toutes autres formations spécifiques comblant des besoins individuels. Les leaders ne peuvent s’attendre à ce que tous les membres absorbent les nouvelles procédures simultanément, ils doivent donc établir des priorités à court terme, tout en tenant compte des objectifs finaux.

La deuxième phase est celle du mouvement. Pendant que les membres s’adaptent aux nouvelles façons de faire, il faut éviter les dangers d’un retour aux anciennes allégeances organisationnelles. Les leaders doivent demeurer à l’écoute de leurs membres et se montrer ouverts aux améliorations. Ils doivent aussi se concentrer sur l’implantation de la nouvelle vision et des objectifs. Des activités de groupe développent et renforcent l’esprit d’équipe.

Finalement, la troisième phase est celle de la stabilisation. Cette étape se produit lorsqu'un employé est impliqué mentalement, émotionnellement et physiquement. L'équipe devrait alors fournir un rendement efficace et faire preuve de cohésion. Les membres extérieurs devraient envier leurs confrères et même désirer travailler sous cette nouvelle organisation. Les leaders doivent s'attendre à ce que tous n'arrivent pas à cette étape en même temps.

Mais revenons à l'élément déclencheur de ce processus, celui qui cause l'inertie du changement, soit la volonté politique. Comme nous l'avons vu dans la Partie 3, les modèles de la théorie sur la volonté politique regroupent les facteurs qui influencent la prise de décision (par exemple, pourquoi un gouvernement devrait-il adopter une approche compréhensive en matière d'intervention internationale?). Parmi ces facteurs se retrouvent la culture et les mécanismes routiniers (dont les règlements). Après avoir consulté quelques intervenants clés, les mêmes constats ont été identifiés. Il semble donc que, pour adopter une approche compréhensive, il faut des changements aussi bien au sein de l'appareil politique qu'au sein de la bureaucratie gouvernementale.

Par conséquent, afin d'éviter certains problèmes liés au choc des sous-cultures à l'intérieur du Groupe de travail sur l'Afghanistan, les actions suivantes pourraient être envisagées :

- établir clairement les valeurs souhaitées, selon le mandat du groupe de travail;
- en lien avec ce mandat, encourager une vision à long terme et la promotion de l'esprit d'équipe;
- créer des symboles et des rituels renforçant ces valeurs;
- bâtir sur les acquis communs à la fonction publique qui sont compris et partagés par les organisations gouvernementales;
- assurer la présence d'une leader qui serait présente sur une longue période de temps pour permettre la phase de stabilisation de la nouvelle culture propre à ce Groupe de travail;
- effectuer la sélection du personnel de façon à ce que les valeurs organisationnelles et la description de tâche spécifique concordent;
- encourager la création d'activités de socialisation qui permettront au personnel d'apprendre les nouvelles normes, les valeurs et les rôles nécessaires pour bien fonctionner dans un groupe;
- offrir la possibilité de suivre des séances d'entraînement et de développement professionnel portant sur des processus ou des tâches propres au Groupe de travail sur l'Afghanistan.

Maintenant que les enjeux de l'approche compréhensive du Canada en Afghanistan, notamment, celui la culture organisationnelle, ont été discutés, il est temps de considérer les options qui s'offrent au gouvernement canadien pour l'avenir. C'est ce dont parlera la prochaine section.

CHAPITRE 7 – QUE NOUS RÉSERVE LE FUTUR?

L’Afghanistan peut encore être considéré comme un État fragile [...] Malgré des progrès substantiels à ce jour, ce pays a besoin que la communauté internationale poursuive ses efforts pour accéder à la paix, à la stabilité et à la prospérité. Faute d’une action internationale ferme, multiforme et durable, l’Afghanistan risque d’imploser et de se transformer en “narcoÉtat”. Or, ce n’est pas là dans notre intérêt.

*Rapport Manley*⁹¹

L’après 11 septembre 2001 et surtout le théâtre de l’Afghanistan ont permis au Canada d’améliorer tout au long des années son concept de l’approche compréhensive en créant un comité sur l’Afghanistan, en mettant sur pied le Groupe de travail sur l’Afghanistan, en déployant une quantité importante de personnel civil à Kandahar, en augmentant la collaboration entre les divers services de renseignement, etc. Cependant, il est clair plusieurs facettes sont encore à améliorer pour en arriver à une gouvernance efficiente et durable. Ceci nous amène à nous poser la question suivante : qu’arrivera-t-il de l’approche canadienne pangouvernementale à la fin de la mission afghane en 2011?

La partie qui suit examinera deux options que le Canada pourrait adopter dans l’avenir pour son approche compréhensive. Le deuxième scénario insistera surtout sur les changements nécessaires, y compris ceux touchant l’aspect organisationnel. Finalement, une liste de critères sera élaborée pour aider à la prise d’une décision pour l’approche compréhensive.

91 Manley, John, Burney, Derek H., Epp, Jake, Tellier, Paul, Wallin, Pamela, *Groupe d’experts indépendant...*, p.57.

Ainsi, il est possible d'entrevoir quelques scénarios dont deux sont discutés ici : le retour des pendules et l'organisation apprenante.

Le premier scénario serait le retour des pendules à la situation antérieure au *Rapport Manley*. À cause d'un changement dans les priorités du gouvernement et du manque de volonté politique, l'entropie du changement diminuerait et retournerait au point initial, soit à l'approche compréhensive si nécessaire et non à l'approche compréhensive nécessairement. Ainsi, à la prochaine crise, il faudra réinventer la roue parce que les gens expérimentés auront été mutés dans un autre ministère ou seront à la retraite.

Le deuxième scénario serait le fruit d'une organisation apprenante où non seulement l'approche compréhensive demeurerait, mais elle continuerait aussi à s'améliorer. Le concept s'étendrait à la résolution de conflits ou de crises et à leur prévention. La condition préalable, ici, serait que l'influence du gouvernement a été soutenue assez longtemps pour en arriver à créer des conditions de changement permanent permettant de vaincre tous les obstacles au changement. Ce scénario, qui est la solution prônée par la RSS, sera plus développé que le premier, car il est jugé plus efficace lors de conflits et plus approprié pour le Canada qui désire avoir un impact sur la scène internationale et améliorer son image.

Ce deuxième scénario requiert certains changements déjà mentionnés et qui seront repris sous le chapitre 8 – recommandations, dont : une réforme de certains règlements budgétaires et financiers; un effort accru des gestionnaires et des agences en ressources

humaines concernant le recrutement, la formation et la rétention de personnel qualifié et déployable; l'établissement d'un plan de communication stratégique; et, la création d'une culture propice à l'approche compréhensive. Sur le plan organisationnel, pour que le deuxième scénario se concrétise de trois façons, il faudrait :

premièrement, conclure des arrangements interdépartementaux indiquant à chaque organisation concernée par l'approche compréhensive son rôle, ses responsabilités (fonctionnelles et financières) et les capacités qu'elle devrait développer et maintenir;

deuxièmement, établir une unité centrale de coordination (soit sous le Bureau du Conseil privé ou le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international) qui serait responsable d'établir une stratégie compréhensive, de diriger les missions internationales d'importance et de coordonner les efforts de renseignement, de suivi, d'évaluation des objectifs et de communications;

troisièmement, mettre sur pied une institution indépendante ou un groupe de travail dédié en permanence à la prévention et à la résolution de conflits. Cette organisation ou ce groupe pourrait planifier et coordonner les missions importantes ou complexes.

Pour initier ceci, il faut tenir compte de l'importance du greffier du Bureau du Conseil privé dans la structure organisationnelle du gouvernement comme en témoigne

ce qui suit : « *in one area – machinery of government – only PCO has the mandate and the ability to promote and initiate change*⁹² ».

Le choix de l'un ou de l'autre de ces scénarios doit être soutenu par un guide portant sur le processus décisionnel de l'engagement international basé sur les trois éléments suivants⁹³ :

premièrement, définir clairement les critères de sélection pour déterminer OÙ le Canada devrait s'engager : en lien avec nos intérêts nationaux et les valeurs canadiennes; selon les impacts économiques ou en terme de sécurité (incluant les traités internationaux dont il est signataire); selon les probabilités de succès; et, dans une mission réaliste et selon les ressources et les priorités identifiées par la politique étrangère;

deuxièmement, élaborer un guide stratégique pour présenter CE QUE le gouvernement canadien devrait accomplir en : choisissant les objectifs stratégiques pertinents selon les causes du conflit, ce qui requiert une capacité de renseignement et d'analyse des pays fragiles; établissant une stratégie unifiée et cohérente qui tient compte des contributions internationales; et, en mesurant les objectifs selon les échéanciers, en évaluant les performances et en effectuant au besoin des corrections;

troisièmement, avoir un modèle de gestion proposant COMMENT le Canada devrait s'engager, soient : avoir une capacité de déploiement rapide et soutenable est essentiel

92 Donald J. Savoie, *Governing from the Centre...*, p. 122.

93 Document du gouvernement fédéral (sous révision en décembre 2008) provenant d'une source demandant de demeurer anonyme.

(donc, une capacité en attente) ainsi que posséder une capacité d'arrimer les besoins horizontaux aux principes de comptabilité qui sont de nature verticale.

Il est difficile de prévoir dans quelle direction le Canada se dirigera en ce qui concerne son engagement en Afghanistan après 2011 surtout si l'on considère la crise économique actuelle, la position minoritaire du gouvernement Harper, l'arrivée d'un nouveau président aux États-Unis, la possibilité d'une réconciliation avec les talibans modérés, etc. Néanmoins, avec une approche théorique faisant fi de certaines contraintes politiques (notamment le modèle 3 décrit sous le chapitre 4- le modèle des politiques gouvernementales), qui est en accord avec la RSS et qui englobe les idées principales de ce travail, la prochaine partie fera des recommandations envisageables pour 2011 et qui permettront l'implantation du deuxième scénario décrit ci-haut.

CHAPITRE 8 – RECOMMANDATIONS

Cette partie formulera des recommandations dans l'esprit du deuxième scénario – l'organisation apprenante - décrit sous la partie précédente. Celles-ci seront regroupées sous trois thèmes communs.

Le premier thème concerne la gouvernance et les politiques. Il faudrait que les sous-ministres adjoints impliqués dans les interventions internationales majeures produisent, de concert avec le greffier du Bureau du Conseil privé, un mémoire au Cabinet pour obtenir, après 2011, un appui politique afin que l'approche compréhensive devienne un mode de fonctionnement. Ce mémoire au Cabinet doit définir clairement la vision, les rôles et les responsabilités des intervenants clés, notamment, le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et l'ACDI. Ensuite, un groupe de travail interdépartemental développerait un plan pour la mise sur pied dudit scénario ainsi qu'un guide sur le processus décisionnel de l'engagement international du Canada (pour décider le où, le quoi et le comment). Il faudrait aussi modifier certains règlements financiers et budgétaires pour faciliter les dépenses imprévues et urgentes découlant d'une crise ou d'un besoin urgent et adapter les façons de faire des ressources humaines pour obtenir une plus grande flexibilité en matière de recrutement, de formation et de rétention. Finalement, il faudrait envisager la possibilité de créer un bassin d'experts connaissant la RSS et prêts à être déployés à tout moment en cas de crise.

Le deuxième thème concerne les processus et les mécanismes de coordination. À l'aide d'un système d'avertissement et de renseignement, il faudrait établir un cadre d'analyse compréhensif et commun pour déceler les États fragiles et ceux à risque de le devenir. Pour ce système de renseignement, un organisme pourrait recevoir le mandat de diriger les efforts de collecte et d'analyse d'une organisation centrale (ainsi que fournir un système de technologie de l'information adéquat). Il serait essentiel aussi d'établir un cadre de planification stratégique qui intègre la compréhension de l'approche compréhensive, la connaissance approfondie du problème et des besoins de la nation hôte et l'établissement d'objectifs stratégiques, le tout combiné aux efforts d'autres intervenants internationaux. Enfin, il faudrait établir un partenariat avec des institutions d'enseignement pour l'élaboration de cours portant sur la gestion de conflits internationaux sous la RSS, sur la planification horizontale stratégique et aussi créer des programmes de courte durée et en lien avec cette recommandation (afin d'éduquer davantage les gestionnaires à une approche multisectorielle) :

Il est recommandé qu'un centre d'excellence soit établi en collaboration avec des experts des ministères concernés pour développer une doctrine (ce qui est étranger aux ministères autres que le ministère de la Défense nationale), un entraînement et un plan d'éducation intégrés⁹⁴.

Le troisième et dernier thème aborde le changement de culture. Il faudrait mettre en place un leadership motivé et compétent et qui a la responsabilité et l'autorité de mettre en application les changements requis. Ce leadership devrait couvrir les trois phases du changement. De plus, les membres participants seraient des volontaires qui recevraient une formation préalable et combleraient les besoins en compétences et en expérience.

94 Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière? ...*, p. 5.

D'ailleurs, il faudrait également organiser des formations, des entraînements et des exercices qui favorisent l'échange d'information, qui permettent une planification interagence et qui suscitent une compréhension et une confiance mutuelles. Finalement, le gouvernement devrait communiquer clairement les changements et en expliquer la raison.

Il est clair que ces recommandations reposent au départ sur une volonté politique d'encourager le changement. Pour ce faire, un changement de culture devra s'opérer, cela prendra du temps et exigera une énergie constante de la part des leaders impliqués. La bureaucratie doit aussi être assez souple pour prendre plus de risques, par exemple dans le domaine des finances, afin de fournir la flexibilité dont a besoin le personnel oeuvrant sur le terrain. En présumant que ces actions sont implantées avec succès, le Canada aurait alors non seulement les outils et les moyens pour réagir efficacement à une crise selon ses moyens, mais il sera aussi apte à s'impliquer sérieusement dans la prévention de conflits.

CONCLUSION

Le but de ce travail était de démontrer que l'application de l'approche pangouvernementale canadienne en Afghanistan était une anomalie sur le plan stratégique. Le gouvernement du Canada pratique cette approche par nécessité et non selon une doctrine établie ou par souci d'efficacité, il agit ainsi parce que l'Afghanistan figure parmi ses priorités. De plus, comme cette mission correspond aux intérêts et aux valeurs du Canada, d'énormes ressources y sont consacrées et plusieurs vies humaines ont été sacrifiées. Le gouvernement a donc intérêt à redorer son image et son pouvoir sur la scène internationale.

Malgré cela, le Canada pourrait utiliser l'approche compréhensive par souci d'efficacité et parce qu'elle demeure la meilleure démarche pour stabiliser un État fragile. Un État fragile est le résultat d'une faible capacité de gouvernance, d'une économie absente ou instable, d'un conflit ou de l'absence de paix ainsi que d'un manque de soutien social. L'OCDE, pour répondre à ce problème, a produit un manuel qui propose une approche globale et centrée sur les besoins locaux, soit la RSS. Ainsi, le Canada pourrait baser son approche sur la RSS non seulement pour la résolution de conflits, mais aussi à des fins de prévention.

Toutefois, certaines contraintes rendent l'adoption de cette approche ardue, voire politiquement irréalisable : le pouvoir centralisé du Premier ministre, une structure gouvernementale verticale, un processus de décision informel et centralisé, des mandats

et des responsabilités propres à chaque ministère ou à chaque agence, des responsabilités financières incontournables, la rigidité des règles bureaucratiques des ressources humaines et, finalement, des cultures organisationnelles différentes et parfois même contradictoires.

Malgré cela, le Canada a fait beaucoup de progrès en quelques années, surtout à la suite de la publication du *Rapport Manley*. Aujourd'hui, il existe, grâce à ce rapport, un Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, un Groupe de travail sur l'Afghanistan ainsi que plusieurs sous-groupes de travail opérant au niveau stratégique. Le gouvernement a également dépêché un représentant à Kandahar pour coordonner les efforts des organismes civils avec les éléments militaires des FC.

Ce constat n'est pas parfait, loin de là. Il y a toujours des lacunes comme l'absence d'une compréhension commune de la problématique des États en déroute et de solutions, l'absence d'un service intégré de renseignement (qui posséderait les pouvoirs de diriger les efforts et une capacité de récolte de renseignement tactique), l'absence d'un système d'alerte en cas de conflits et, finalement, l'absence d'un processus commun de planification stratégique et de règles, en ressources humaines, permettant la création d'une banque d'experts civils en RSS prêts à être déployés à tout moment.

De ce constat, se dégagent deux options pour l'avenir de l'approche compréhensive canadienne : le retour des pendules et l'organisation apprenante. Afin de concrétiser la deuxième option, celle recommandée dans ce travail, le Canada devra se doter d'un

mécanisme décisionnel basé sur les trois principes suivants : où intervenir, quoi faire et comment y parvenir.

Finalement, des recommandations ont été proposées pour améliorer l'approche compréhensive au Canada et la maintenir. Elles ont été regroupées sous les thèmes de la gouvernance et des politiques, des processus et des mécanismes de coordination et sous le thème du changement de culture.

Ce cheminement a permis d'en arriver à la conclusion que la survie de l'approche compréhensive canadienne relève de la volonté politique du gouvernement fédéral. Malgré des progrès marquants, il n'en demeure pas moins que plusieurs domaines nécessitent des améliorations, principalement en ce qui a trait à la culture organisationnelle des intervenants principaux dont le Bureau du Conseil privé, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et l'ACDI. Mais dans le contexte politique actuel et en attendant la fin de la mission, il n'est pas surprenant que le gouvernement Harper s'intéresse davantage à son image qu'à l'obtention de réels progrès en collaboration les autres acteurs internationaux et le gouvernement afghan. L'avenir nous le dira en 2011...

BIBLIOGRAPHIE

Sources gouvernementales

Gouvernement du Canada

Canada. Agence canadienne de développement international. *Rapport sur les plans et priorités 2007-2008*, 26 septembre 2006, [en ligne]; accessible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0708/cida-acdi/cida-acdi-fra.asp>; Internet; consulté le 22 février 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion de risque*, 2003, [en ligne]; accessible à <http://pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/Precaution/precaution-fra.pdf>; Internet; consulté le 10 janvier 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Government Response to the Eighth Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development*, s.d., [en ligne]; accessible à <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3093769&Language=E&Mode=1>; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé*, novembre 2008, [en ligne]; accessible à <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=Role/role2007-fra.html>; Internet; consulté le 10 janvier 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Mandat et composition des Comités du Cabinet*, 30 octobre 2008, [en ligne]; accessible à http://pm.gc.ca/grfx/docs/Cab_committee-comitee.pdf; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Pour un gouvernement responsable : guide du ministre et du ministre d'État*, 2008, [en ligne]; accessible à <http://www.bcp.gc.ca/docs/information/Publications/ag-gr/2008/docs/ag-gr-fra.pdf>; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Rapport sur les plans et priorités 2008-2009*, 2008, [en ligne]; accessible à <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/tbd/tbd00-fra.asp>; Internet; consulté le 10 janvier 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, avril 2004, [en ligne]; accessible à <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/natsec-secnat/natsec-secnat-eng.pdf>; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Canada. Bureau du Conseil privé. *La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement : Préserver la sécurité du Canada et des Canadiens*, 2001, [en ligne]; accessible à http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=csis-scrs/si_text-fra.htm; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Canada. Bureau du Vérificateur général. *Chapter 4—Managing Horizontal Initiatives*, 2005 November Report of the Auditor General of Canada, Ottawa : s.n., 22 novembre 2005.

Canada. L'engagement du Canada en Afghanistan. *Canada's engagement in Afghanistan – Quarterly Report*, Rapport au Parlement, septembre 2008, , [en ligne]; accessible à http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/assets/pdfs/docs/rep-rap09_08_e.pdf; Internet; consulté le 6 mars 2009.

Canada. L'engagement du Canada en Afghanistan. *Coût de la mission en Afghanistan 2001-2011*, 25 février 2009, [en ligne]; accessible à http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_02_25a.aspx?lang=fra; Internet; consulté le 8 mars 2009.

Canada. Ministère de la Défense nationale. *Fort-épée ou rapière? La participation des Forces canadiennes aux opérations de coalition dans le XXI^e siècle*, Ottawa : Groupe Communication Canada, 2008.

Canada. Ministère de la Défense nationale. *Servir avec honneur – la profession des armes au Canada*, Ottawa : Groupe Communication Canada, 2003.

Canada. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Advancing Canada's role in international support for democratic development*, Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, juillet 2007, [en ligne]; accessible à <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3066139&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1> ; Internet; consulté le 7 mars 2009.

Canada. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *Mobiliser la capacité du Canada en réponse aux crises internationales*, Ottawa : Groupe Communication Canada, 2006.

Canada. Ministère des Finances. *Budget des dépenses 2009-2010 Parties I et II*, Ottawa : Groupe Communication Canada, 2008.

Canada. Services canadiens du renseignement de sécurité. *Le Centre intégré d'évaluation des menaces*, [en ligne]; accessible à <http://www.itac-ciem.gc.ca/index-fra.asp>; Internet; consulté le 7 mars 2009.

Manley, John, Burney, Derek, Epp, Jake, Tellier, Paul, Wallin, Pamela, *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, rapport rédigé pour pour le Premier Ministre du Canada, Ottawa : Groupe Communication Canada, 2008.

Gouvernement des États-Unis

États-Unis. Department of Defence. *Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, Report to Congress, juin 2008 [en ligne]; accessible à http://www.defenselink.mil/pubs/Report_on_Progress_toward_Security_and_Stability_in_Afghanistan_1230.pdf; Internet; consulté le 7 janvier 2009.

États-Unis. US Agency for International Development (US AID). *Conducting a conflict assessment – A framework for Strategy and Program Development*, 17 août 2004 [en ligne]; accessible à http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_ConflAssessFrmwrk_8-17-04.pdf; Internet; consulté le 8 janvier 2009.

États-Unis. US Agency for International Development (US AID). *Conflict Mitigation and Management Policy*, avril 2005, [en ligne]; accessible à http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/USAID_Conflict_MM_Policy.pdf; Internet; consulté le 11 février 2009.

Katzman, Kenneth, *Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 2 septembre 2008 [en ligne]; accessible à <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>; Internet; consulté le 7 janvier 2009.

Wyler, Liana Sun, *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 28 août 2008, [en ligne]; accessible à <http://fas.org/sgp/crs/row/RL34253.pdf>; Internet; consulté le 7 janvier 2009.

Gouvernement du Royaume-Uni

Austin, Greg, Brusset, Emery, Chalmers, Malcolm, Pierce, Juliet, *Evaluation of the conflict prevention pools- Synthesis Report*, rapport rédigé pour le Department for International Development, mars 2004 [en ligne]; accessible à http://www.rusi.org/downloads/assets/PPP_synthesis_report.pdf; Internet; consulté le 15 janvier 2009

Royaume-Uni. Prime Minister Stabilisation Unit. *Afghanistan and the new stabilisation agenda*, Speech Notes to the Overseas Development Institute by the Head PMSU, 29 janvier 2009 [en ligne]; accessible à <http://www.odi.org.uk/events/report.asp?id=341&title=afghanistan-new-stabilisation-agenda>; Internet; consulté le 15 janvier 2009.

Royaume-Uni. Prime Minister Stabilisation Unit. *Countries at Risk of Instability: Risk Factors and Dynamics of Instability*, Londres, 2005 [en ligne]; accessible à http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/countries_at_risk.aspx; Internet; consulté le 7 janvier 2009.

Livres

Adler, Nancy J., *International dimensions of Organizational Behavior*, 3e Éd., Cincinnati : South-Western College Publishing, 1997.

Bélangier, André-J., Lemieux, Vincent, *Introduction à l'analyse politique*, Boucherville : Gaëtan Morin éditeur Itée, 2002.

Forsey, A. Eugene, *Les Canadiens et leur système de gouvernement*, 6e Éd., Ottawa : Groupe Communication Canada, 2005.

Johns, Gary, Saks, Alan M., *Organizational Behavior: Understanding and Managing life at work*, 6e Éd., Toronto : Pearson Prentice Hall, 2005.

Lemieux, Vincent, *L'étude des politiques publiques*, 2^e Éd., Saint-Nicolas : Les Presses de l'Université Laval, 2002.

Milne, Glen, *Un guide pratique – Le processus de formulation et d'adoption des politiques fédérales*, Ottawa : s.n., mai 2004.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité*, Paris, France, s.n., 2007 [en ligne]; accessible à http://www.oecd.org/document/63/0,3343,fr_2649_33693550_38497151_1_1_1_1,00.html; Internet; consulté le 22 septembre 2008.

Savoie, Donald J., *Governing from the Centre*, Toronto : University of Toronto Press, 1999.

Autres sources

Ball, Nicole, et Luc Van de Goor. *Promoting conflict prevention through security*, Price Waterhouse Coopers, s.l., s.n., avril 2008.

Ball, Nicole, et Luc Van de Goor. *Promoting conflict prevention through security - key messages*, Price Waterhouse Coopers, s.l., s.n., mai 2008.

Capstick, Mike D. "Déterminer quelle sera la culture de l'Armée de terre du Canada au XXI^e siècle", extrait de *Revue militaire canadienne* 4, n^o 1, (printemps 2003) [en ligne]; accessible à <http://www.journal.dnd.ca/vo4/no1/military-militair-fra.asp>; Internet; consulté le 7 mars 2009.

Carment, David, Souleima El-Achkar, Stewart Prest, et Yiagadeesen Samy. “The 2006 Country Indicators for Foreign Policy – Opportunities and challenges for Canada”, *Canadian Foreign Policy* 13, N^o. 1, (2006), p. 1-35.

Carment, David, Stewart Prest, J. Gazo, T. Bell, et S. Houghton. *Assessing the circumstances and forms of Canada's involvement in fragile states: towards a methodology of relevance and impact*, Country Indicators for Foreign Policy, 6 décembre 2006,) [en ligne]; accessible à <http://www.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1142.pdf> ; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Centre d'études de politiques internationales. “Scaling back expectations in Afghanistan”, Country Indicators for Foreign Policy, *Policy Brief No. 2*, février 2009, [en ligne]; accessible à http://www.socialsciences.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/CIPS_PolicyBrief_Paris_Feb2009_001.pdf ; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Errington, Major J. *Transitioning National Security from Policy to Reality*, Toronto : mémoire de maîtrise dans le cadre du cours de commandement et d'État -major, Collège des Forces canadiennes, 2007.

Fick, Nathaniel, et John Nagl. “Letters”, extrait de *Foreign Policy*, mars-avril 2009, p.8.

Flon, Marie. *Les enjeux identitaires et sécuritaires de la mission du Canada en Afghanistan*, Série Mémoires 8, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, Université du Québec à Montréal/ Concordia University, septembre 2008.

Gizewski, Peter, tt-gén Andrew, et lcol Michael Rostek. *Une nouvelle approche globale des opérations des Forces canadiennes*, *Revue militaire canadienne* 9, N^o. 1, 27 août 2008.

Gleditsch, Nils Petter, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg, et Havard Strand. “Armed Conflict 1946-2000: A new Dataset”, extrait de *Journal of Peace Research* 39, no 5. (2002), p. 615-637; www.pcr.uu.se; Internet; consulté le 28 janvier 2009.

Global Facilitation Network. *SSR Bulletin*, vol. 25, (février 2009) [en ligne]; accessible à <http://www.ssrnetwork.net/ssrbulletin/index.php>; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Henry, capc B. *The Whole of Government Approach Applied to Canadian National Security*, Toronto : mémoire de maîtrise dans le cadre du cours de commandement et d'État -major, Collège des Forces canadiennes, 2007.

Institut sur la gouvernance. *Government Decision-making in Canada*, janvier 2001 [en ligne]; accessible à <http://www.iog.ca/publications/CentralD-Making.pdf>; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Law, David. *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Genève: s.n., septembre 2007.

Marcella, Gabriel. *Affairs of State: the Interagency and National Security*, Strategic Studies Institute, United States Army War College, Carlisle, Pennsylvania, décembre 2008 [en ligne]; accessible à <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/Pubs/display.cfm?pubid=896>; Internet; consulté le 7 février 2009.

Milne, Glen. *Objectives, Decision-Making and Lessons Learned for the Canadian Peace-Keeping Operation in Haiti, 2003-2005*, 2 février 2004.

Milne, Glen. Last, Davie, *Chapter 9 – National Security Decision-Making*, ébauche fournie par M. Glen, janvier 2009.

Naler, Christopher L. *Are we ready for an Interagency Combatant Command?*, JFQ, numéro 41, 2e semestre, 2006 [en ligne]; accessible à http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/4104.pdf; Internet; consulté le 7 février 2009.

Nyheim David. *Can Violence, War and State Collapse be Prevented?*, OCDE, 18 mai 2008 [en ligne]; accessible à <http://www.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1158.pdf>; Internet; consulté le 7 février 2009.

O'Connor S. Julia. *Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union*, *Journal of European Social Policy* 15, (2005), p. 345-361, [en ligne]; accessible à <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/15/4/345>; Internet; consulté le 7 février 2009.

Ornstein, Suzyn. "Organizational symbols: A study of their meaning and influences on perceived organizational climate", extrait de *Organizational Behaviour and Human Decision Processes* 38, (1986), p. 207-229.

Palma, Georges. "Le modèle «actanciel», méthode d'analyse d'une politique", extrait de *Études et recherches* 48, Centre d'analyse politique des relations internationales, Université de Liège, Belgique, 22 novembre 1990.

Patrick, Stewart, et Kaysie Brown. *Greater than the sum of its parts?*, New York : International Peace Academy, 2007.

Pricewaterhouse Coopers. *Promoting Conflict Prevention through Security Sector Reform - Review of Spending on Security Sector Reform through the Global Conflict Prevention Pool*, Londres, avril 2008, [en ligne]; accessible à www.pwc.co.uk/internationaldevelopment; Internet; consulté le 11 février 2009.

Salt, capc J. *The Whole-of-government approach to maritime information sharing – reality or fiction?*, Toronto : mémoire de maîtrise dans le cadre du cours de commandement et d'État -major, Collège des Forces canadiennes, 2007.

Schacter, Mark, et Phillip Haid. *Cabinet Decision-Making in Canada:Lessons and Practices*, Institute on governance, avril 1999, [en ligne]; accessible à <http://www.iog.ca/publications/cabinet2.pdf>; Internet; consulté le 7 février 2009.

St-Louis, Michel-Henri. “L’équipe consultative stratégique en Afghanistan : un élément de l’approche canadienne d’ensemble aux opérations de stabilisation”, extrait de *Revue militaire canadienne* 9, n° 3, (printemps 2009), p. 58-67.

Sutherland, R.J. “Situation stratégique du Canada à long terme”, extrait de *International Journal* 17, n°3 (été 1962), p. 199-223.

Utz, Clayton. *Good decision-making for Government*, 2003, [en ligne]; accessible à http://www.claytonutz.com/downloads/GDMG_LegalPersp_Jan05.pdf; Internet; consulté le 7 février 2009.

Webb, Robert N. *Comprendre la dimension humaine du conflit et de la conduite de la guerre au XXIe siècle*, Rapport technique DRDC-TR-2007-004, Recherche et développement pour la défense Canada, s.l., s.n., août 2007.

Woocher, Lawrence. *Deconstructing Political Will*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, s.d., p. 180-208 [en ligne]; accessible à http://www.princeton.edu/~jpia/pdf2001/Vol12_Spring01_10.pdf; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

ANNEXE A – DÉFINITIONS D'ÉTATS FRAGILES⁹⁵

Selected U.S. government and government affiliated efforts to define weak states include the following:

U.S. Agency for International Development (USAID). In the 2005 *Fragile States Strategy*,⁷⁶ USAID uses the term “fragile states” to include those that fall along a spectrum of “failing, failed, and recovering from crisis.” The most severe form of fragile states are “crisis states,” where conflict is ongoing or “at great risk” of occurring and the central government does not exert “effective control” over its territory, is “unable or unwilling to assure the provision of vital services to significant parts of its territory,” and holds “weak or non-existent legitimacy among its citizens.”

National Intelligence Council (NIC). The NIC describes “failed or failing states” as having “expanses of territory and populations devoid of effective government control” and are caused by internal conflicts, in the 2020 Project’s 2004 final report, *Mapping the Global Future*.⁷⁷ In this report, the NIC considers the terms “post-conflict” and “failed state” to be synonymous.

National Security Council (NSC). The NSC defines “weak states” as lacking the “capacity to fulfill their sovereign responsibilities” in the 2003 *National Strategy for Combating Terrorism (NSCT)*.⁷⁸ The strategy document also describes some weak states as lacking “law enforcement, intelligence, or military capabilities to assert effective control over their entire territory.” The NSC describes “failing states” in the 2006 NSCT as similar to “states emerging from conflict.”

U.S. Government Accountability Office (GAO). GAO, in its 2007 report *Forces That Will Shape America’s Future*, defines “failed or failing states” as “nations where governments effectively do not control their territory, citizens largely do not perceive the governments as legitimate, and citizens do not have basic public services or domestic security.”

U.S. Interagency Working Group on International Crime. In the 2000 *International Crime Threat Assessment* report, an interagency working group created under the Clinton Administration defines “failed states” as “unwilling or unable” to meet “many of the accepted standards and responsibilities of sovereign control over its territory,” which may lead to “significant economic deterioration and political unrest that threatens both internal and regional stability.”

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The OECD’s Development Assistance Committee (DAC), of which the United States is a member, defines “fragile states” as lacking “either the will or the capacity to engage productively with their citizens to ensure security, safeguard human rights, and provide the basic function for development.” They are further characterized as possessing “weak governance, limited administrative capacity, chronic humanitarian crisis, persistent social tensions, violence, or the legacy of civil war.”

Political Instability Task Force (PITF). Originally commissioned by the CIA’s Directorate of Intelligence in 1994 and called the “State Failure Task Force,”

⁹⁵ Liana Sun Wyler, *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, p. 25, [en ligne]; accessible à <http://fas.org/sgp/crs/row/RL34253.pdf>; Internet; consulté le 7 janvier 2009.

PITF defines “state failure” as a “range of severe political conflicts and regime crises” and is characterized by a “total or near-collapse of central political authority.” The Task Force’s statistical methodology identifies instances of politicicide, genocide, adverse regime changes, and ethnic and revolutionary wars as situations when total or partial state failure occur.

U.S. Commission on Weak States. This bipartisan commission, sponsored by the Washington think tank Center for Global Development, in its final 2003 report entitled *On the Brink: Weak States and U.S. National Security*, defines “weak states” as those with “governments unable to do the things that their own citizens and the international community expect from them: protecting people from internal and external threats, delivering basic health services and education, and providing institutions that respond to the legitimate demands and needs of the population.”

World Bank. The World Bank’s Fragile States Initiative, previously called the Low-Income Countries Under Stress (LICUS) Initiative, describes “fragile states” as often characterized by poor governance, internal conflicts or tenuous post-conflict transitions, weak security, fractured societal relations, corruption, breakdowns in the

De plus, le *PMSU* a écrit ce qui suit au sujet de la stabilité : « Stabilisation usually requires external, joint military and civilian support, a focus on the legitimacy and capability of the state, and tangible benefits to the population to underpin confidence in the state and the political process⁹⁶ ».

96 Royaume-Uni. Prime Minister Stabilisation Unit. *About the Stabilisation Unit* [en ligne]; accessible à http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=54:about-the-stabilisation-unit&catid=36:about&Itemid=60 ; Internet; consulté le 9 mars 2009.

ANNEXE B – SOMMAIRE COMPARATIF DES APPROCHES COMPRÉHENSIVES ENTRE CERTAINS PAYS⁹⁷

<u>Pays</u>	<u>Organisations impliquées</u>	<u>Actions</u>	<u>Problèmes</u>
Angleterre	<ul style="list-style-type: none"> • Cross-Whitehall • Department for International Development (DFID) • Post-Conflict Reconstruction Unit (PCRU), which became the Stabilisation Unit • DoD 	<ul style="list-style-type: none"> • Prime Minister's Strategy Unit (PMSU) • International Development Act, which mandates that its funds be spent "to support sustainable development." And 90% of its budget be spent on low-income countries • to improve the strategic and operational coherence of the UK's stabilization efforts and to develop a deployable civilian force whose expertise and skill sets would complement those of UK troops. • <i>Investing in Prevention</i> proposed a sophisticated methodology to assess instability in any given country, and a strategic planning process to design comprehensive interventions involving all relevant UK and international actors. 	<ul style="list-style-type: none"> • It remains ambiguous as to whether the ACPP and GCPP funds should be driven primarily by UK national security and national interest considerations, or by the more disinterested goals of poverty alleviation, conflict prevention, and human security. • PCRU "typifies the problem of creating a whole of government unit in a hurry, in a complex issue area, without prior consensus among stakeholders on the strategy and what you want to achieve."
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> • State Department • DOD • NIC • United States Agency for International Development (USAID) • Office of the Coordinator of Reconstruction and Stabilization (S/CRS) created in 2004 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 pillars of US foreign policy: 3D • USAID works with other agencies through the National Security Council's Policy Coordination Committee (PCC) process • S-CRS is to conduct the management of interagency efforts concerning Reconstruction and Stabilization • "US military forces shall be prepared to perform all tasks necessary to establish or maintain order when civilians cannot do so," • USAID in March 2005 created a new Office of Military Affairs (OMA) IOT achieving greater policy coherence requires bridging these two planning cultures (civ + mil) • foreign assistance represents nearly \$24 billion, or less than 1 percent of the federal budget. 	<ul style="list-style-type: none"> • But bureaucratic resistance within the State Department itself, intra-agency rivalries and jockeying for power, along with the decision not to have the office take part in the two main US reconstruction efforts of Afghanistan or Iraq, left S/CRS with inadequate authority and respect within the executive branch • State Department continues to have difficulty staffing a modest number of civilian slots in reconstruction efforts abroad (lack of hardships rewards and joint service across agencies for promotions) • Currently, the State Department, DoD, and USAID each maintain their separate monitoring and warning processes to identify countries that might warrant intervention • Perhaps the biggest obstacle to a whole of government approach to failed states is the massive budgetary imbalance between the Department of Defense and US civilian agencies, which leaves the United States ill-prepared to address the long-term challenge
Canada	<ul style="list-style-type: none"> • START under DFAIT • CIDA • DND • Cabinet's Foreign Affairs and National Security 	<ul style="list-style-type: none"> • Policymakers in Ottawa recognize the need for holistic approaches... <i>International Policy Statement (IPS)</i> of 2005 • Canadian policymakers recognize that a whole of government approach to fragile states need not imply an equal 	<ul style="list-style-type: none"> • START has struggled to assert its coordinating leadership in conflict prevention and post-conflict reconstruction, having to contend with bureaucratic turf battles and departmental preferences for template-driven, stove-piped programs

⁹⁷ Stewart Patrick et Kaysie Brown, *Greater than the sum of its parts?*, New York : International Peace Academy, 2007.

	Committee (FANS)	<p>role among all of the agencies involved.</p> <ul style="list-style-type: none"> • There is a need for Ottawa to be selective in deciding where to engage fragile states, given the real resource constraints on Canada's global Presence • START has a broad mandate and dedicated funding to work on issues of conflict prevention, disaster response, and post-conflict reconstruction. • START also funds CANADEM (5000 civ with specific skillsets). • CIDA's perspective, the message was that in many contexts physical security is a fundamental precondition for poverty reduction • For DFAIT and DND, it was that sustainable livelihoods and good governance were important antidotes to political instability and violent extremism • Canada Corps, housed within CIDA, seeks to mobilize Canadians with expertise in key pillars of governance for deployment • The Crisis Pool seeks to fill this lacuna by providing a new window on which both CIDA and DFAIT can bid 	<ul style="list-style-type: none"> • A glaring omission in IPS "whole of government" rhetoric is an established definition or classification for fragile states, let alone an interagency wide strategy toward assessing state fragility and the launching of policy interventions in these countries • There have also been concerns to ensure that whole of government approaches do not lead to a homogenization of distinct departmental concerns, violate the mandates of any of them, or reduce their comparative advantages • The experiences in Afghanistan and elsewhere persuaded DFAIT that CIDA, in particular, lacked the mandate, authority, and skill sets to help bridge the gap between immediate security tasks undertaken by DND, and longer-term capacity building and poverty reduction measures. • CIDA is uncomfortable with DFAIT's use of a conflict fund for development purposes • DFAIT, DND, and CIDA have continued to generate independent political, security, and economic analyses, making it difficult for officials to see the interconnections between these realms and achieve a common situational awareness
--	------------------	---	--

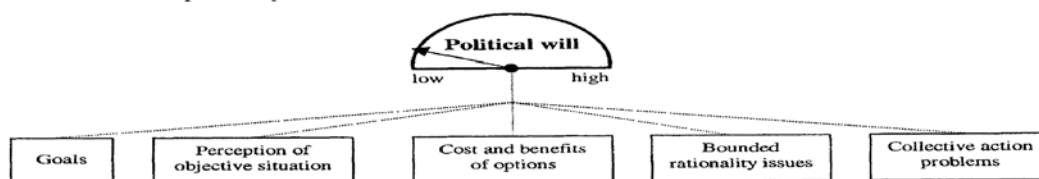
ANNEXE C – MODÈLES DE LA VOLONTÉ POLITIQUE

L'auteur utilise 3 modèles utilisés par un gouvernement pour en arriver à une décision. Ainsi, il est possible d'identifier les obstacles qui empêcheraient une décision d'agir afin de prévenir un conflit. Ce qui suit est extrait de l'article *Deconstructing Political Will*⁹⁸.

Modèle 1 : The Rationale Actor Model :

policy. It conceives of actions by governments as being made by a unitary actor, selecting among a set of options based on their expected consequences as valued through a set of goals and objectives. The choice by the anthropomorphized government is made to maximize a particular utility function, or set of goals. Model I thus conceives of government decision-

Figure 2
A Model I conception of political will



The rational actor model posits that a policy outcome is determined by three major factors: (1) the actor's goals, (2) the actor's perceptions of the objective situation, and (3) the actor's judgment of the costs and benefits of various options.⁸ Each of these factors bears on political will.

Modèle II : The Organisational Behavior Model:

II, government actions are conceived not as conscious choices of unitary actors, but as outputs of large organizations based on pre-established organizational routines and standard operating procedures (SOPs). Organizations are thought to act according to the "logic of appropriateness,"

Figure 3
A Model II conception of political will



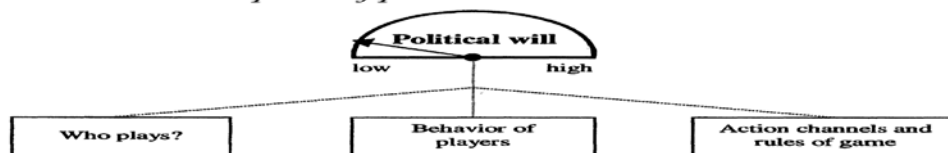
generally lends Model II to more useful analysis of early warning and institutional capacity than of political will.

⁹⁸ Lawrence Woosler, *Deconstructing Political Will*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, s.d., p. 180-208 [en ligne]; accessible à http://www.princeton.edu/~jpia/pdf2001/Vol12_Spring01_10.pdf; Internet; consulté le 11 janvier 2009.

Modèle III: The Governmental Politics Model:

process of political bargaining based on established rules and pursued through established channels. Individual players share power, differ in their influence on the outcome, and have different perceptions, priorities and preferences, based largely on the constituencies they represent. One

Figure 4
A Model III conception of political will



In Model III terms, government action is determined by three factors: (1) who plays, (2) individual players' behavior,¹⁴ and (3) the action channels and rules of the game. Each of these factors seems directly related to political will as distinguished from warning or capacity to act.

ANNEXE D – DESCRIPTION COMPARATIVE D’ORGANISMES FÉDÉRAUX DU CANADA

<u>Organisation</u>	<u>Mandat</u>
MAECI ⁹⁹	<p>Le mandat principal du Ministère est défini par la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (R.S. 1985, c. E-22). Cette dernière a pour but :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de faire en sorte que la politique étrangère du Canada reflète les valeurs authentiquement canadiennes et préserve les intérêts nationaux du Canada; [...] • de travailler avec toute une gamme de partenaires, tant au gouvernement qu'à l'extérieur, pour améliorer les perspectives économiques et la sécurité du Canada et des Canadiens, au pays et à l'étranger. <p>Les priorités étant:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un Canada plus sécuritaire et plus prospère au sein d'un partenariat nord-américain renforcé. 2. [...] 3. Un soutien international accru en faveur des valeurs de liberté et de sécurité, de démocratie, de primauté du droit, de respect des droits de la personne et de gestion de l'environnement. 4. Une utilisation responsable et cohérente des systèmes multilatéraux afin d'atteindre les résultats escomptés en ce qui concerne les enjeux mondiaux auxquels s'intéressent les Canadiens. 5. [...] 6. Une meilleure harmonisation des ressources ministérielles (humaines, financières, matérielles et technologiques) pour soutenir les objectifs de la politique internationale et la prestation des programmes tant au pays qu'à l'étranger.
FC ¹⁰⁰	<p>La raison d'être</p> <p>Les Forces canadiennes sont une armée moderne et efficace qui est capable de jouer plusieurs rôles importants au Canada et à l'étranger.</p> <p><i>Protéger le Canada</i></p> <p>Protéger les Canadiens et défendre la souveraineté du Canada est notre priorité.</p> <p><i>Défendre l'Amérique du Nord</i></p> <p>En collaboration avec les États-Unis, notre principal allié, nous assurons la défense de l'Amérique du Nord, notamment par le biais d'accords tels que le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD).</p> <p><i>Contribuer à la paix et à la sécurité internationales</i></p> <p>Nous contribuons à la paix et à la sécurité internationales en participant à des opérations partout dans le monde.</p>
ACDI ¹⁰¹	<p>L'objectif de l'aide canadienne est de soutenir le développement durable dans les pays en développement, afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère.</p>

⁹⁹ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, “À propos du ministère”, http://www.international.gc.ca/about-a_propos/index.aspx?lang=fra&menu_id=40&menu=L&redirect=true ; Internet ; consulté le 22 avril 2009.

¹⁰⁰ Forces canadiennes, “À notre sujet”, <http://www.forces.gc.ca/site/acf-apfc/index-fra.asp> ; Internet ; consulté le 22 avril 2009.

¹⁰¹ ACDI, “À propos du ministère”, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/NIC-5493749-HZK> ; Internet ; consulté le 22 avril 2009.