

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE CANADIENNE:
ÉTUDE DE L'ÉQUIPE PROVINCIALE DE RECONSTRUCTION À KANDAHAR

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR CAROLINE LEPRINCE

NOVEMBRE 2012

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

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

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier personnellement plusieurs personnes qui ont joué un rôle clé dans la présentation de ce mémoire. Parmi ceux-ci, je tiens tout particulièrement à souligner la contribution de mon directeur, Stéphane Roussel Ph.D, pour ses précieux conseils et son support tout au long de la rédaction de ce mémoire. De plus, cette étude n'aurait pu être réalisée sans la précieuse collaboration de toutes les personnes interviewées. Je vous remercie sincèrement de m'avoir accordé une entrevue, dans vos horaires souvent surchargés, et d'avoir partagé les riches expériences de votre déploiement à l'Équipe provinciale à Kandahar.

De plus, j'aimerais souligner le support de Peter Gizewski Ph.D et Roger Roy de la Direction des concepts et schémas de la Force terrestre des Forces canadiennes pour m'avoir ouvert des portes pour faire de la recherche terrain. Leur soutien m'a permis de participer à l'exercice de pré-déploiement *Maple Guardian*, à Wainwright en juin 2009, et au Fort Irwin en février 2010. Ces opportunités m'ont donné une chance unique d'observer les dynamiques de coopération civilo-militaire dans un contexte pangouvernemental. Je tiens aussi à remercier Kevin Langlois pour son aide logistique pour réaliser les figures et la mise en page de ce mémoire, ainsi que Jacqueline Garand pour la relecture du texte. J'aimerais aussi souligner la contribution de Richard Garon, Guillaume Desjardins et Adrienne Turnbull pour leurs généreux conseils sur les versions antérieures de ce mémoire. De plus, je souhaite souligner le soutien que j'ai obtenu de la Faculté de science politique et de droit de l'UQÀM au cours de mes études, et je tiens à remercier plus particulièrement Luc Côté Ph.D, adjoint au doyen, et René Côté Ph.D., ancien doyen de la Faculté (2005-2010) pour leurs dévouements exemplaires auprès de leurs étudiants.

J'aimerais aussi exprimer ma sincère gratitude pour les bourses d'études que j'ai reçues durant mon parcours à la maîtrise, notamment du Forum sur la sécurité et la défense du ministère de la Défense nationale 2010/2011, de la Fondation de l'UQÀM 2010/2011 et de la Fondation Simons/Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité internationale (PRISI) des Affaires étrangères du Canada 2011/2012. Ces bourses aident non seulement par leur contribution financière, mais elles permettent également aux étudiants de voir leur travail valorisé.

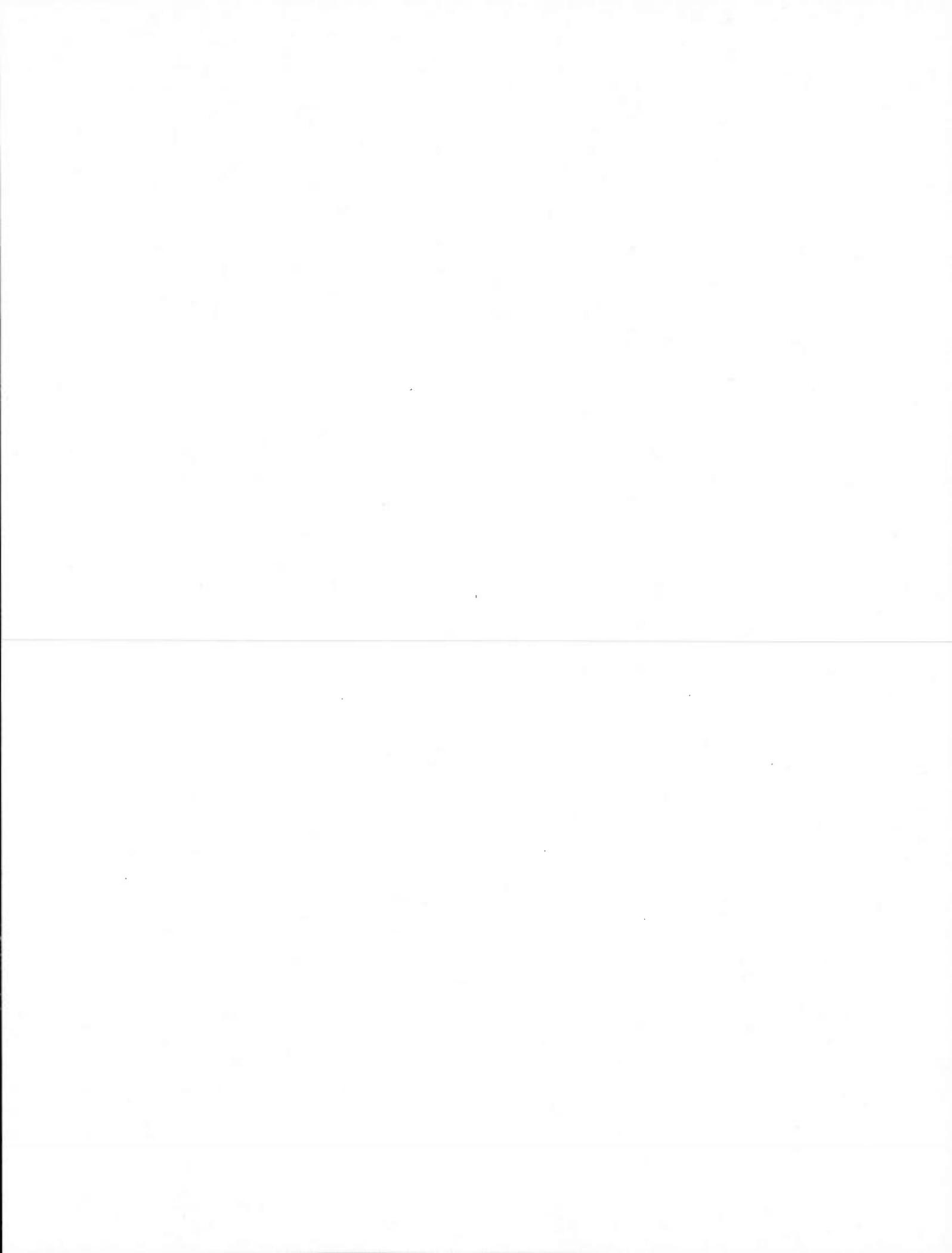
Finalement, je ne peux remercier suffisamment ma famille, mes amis et mes collègues de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques pour leur support inconditionnel et leurs encouragements tout au long de mes études. Sans vous, le processus de rédaction aurait été beaucoup plus long et ardu.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| REMERCIEMENTS..... | i |
| TABLES DES MATIÈRES..... | iii |
| LISTE DES FIGURES..... | vi |
| LISTE DES TABLEAUX..... | vii |
| LISTE DES ABBRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES..... | ix |
| RÉSUMÉ..... | xi |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| | |
| CHAPITRE I | |
| CADRE D'ANALYSE | 11 |
| 1.1 Culture organisationnelle : une définition formelle..... | 12 |
| 1.2 Application de la culture organisationnelle pour analyser les dynamiques interministérielles dans un contexte pangouvernemental..... | 18 |
| 1.3 Méthodologie | 20 |
| 1.4 Indicateurs de collaboration | 21 |
| | |
| CHAPITRE II | |
| ANALYSE DES CULTURES ORGANISATIONNELLES ET DES DYNAMIQUES D'INTERACTION À L'ÉPR..... | |
| 2.1 Vue d'ensemble de l'organisation de l'ÉPR | 29 |
| 2.2 Comparaison des cultures organisationnelles des agences et ministères canadiens impliqués à l'ÉPR..... | 30 |
| 2.2.1 Appréciation du temps et indices de succès | 34 |
| 2.2.2 Structures organisationnelles..... | 35 |
| 2.2.3 Lignes de communication..... | 37 |
| 2.2.4 Méthodes de planification | 38 |
| 2.2.5 Niveau de formalité..... | 40 |
| 2.2.6 Méthodes de prises de décisions et styles de leadership..... | 41 |
| 2.2.7 Langage | 42 |
| 2.2.7 Langage | 44 |

| | | |
|---|---|----|
| 2.3 | Dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR | 46 |
| 2.3.1 | Les militaires | 48 |
| 2.3.2 | Les corps en uniforme | 48 |
| 2.3.3 | Les civils..... | 50 |
| 2.3.4 | Les 3D | 52 |
| 2.4 | Conclusion..... | 55 |
| | | |
| CHAPITRE III | | |
| BIOGRAPHIE ORGANISATIONNELLE DE L'ÉPR..... | | |
| | | 59 |
| 3.1 | Analyse de la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale à l'ÉPR à Kandahar –2005-2007 | 60 |
| 3.2 | Retombées de la publication du rapport Manley | 65 |
| 3.2.1 | Expansion de la contribution civile | 66 |
| 3.2.2 | Assignment de hauts dirigeants civils aux échelons supérieurs de la mission..... | 68 |
| 3.2.2.1 | Création du Comité du Cabinet | 69 |
| 3.2.2.2 | Représentant du Canada à Kandahar et directeur de l'ÉPR..... | 70 |
| 3.2.3 | Délégation d'autorité financière | 71 |
| 3.2.4 | Harmonisation des priorités nationales..... | 74 |
| 3.3 | Évolution de l'ÉPR durant la période de 2009 à 2011 | 76 |
| 3.3.1 | Passage de commandement de l'ÉPR aux autorités civiles..... | 76 |
| 3.3.2 | Envoi de renfort américain à Kandahar | 77 |
| 3.3.3 | Passage de commandement de l'ÉPR aux Américains..... | 79 |
| 3.4 | Conclusion..... | 81 |
| | | |
| CONCLUSION | | |
| | | 85 |
| | | |
| ANNEXE A | | |
| FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT | | |
| | | 97 |

| | |
|--|-----|
| ANNEXE B | |
| QUESTIONNAIRE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE | |
| PANGOUVERNEMENTALE À L'ÉPR EN AFGHANISTAN | 101 |
| ANNEXE C | |
| TABLEAU PRÉSENTANT LES ROTATIONS DURANT L'OPÉRATION ATHÉNA.. | 103 |
| BIBLIOGRAPHIE | 105 |

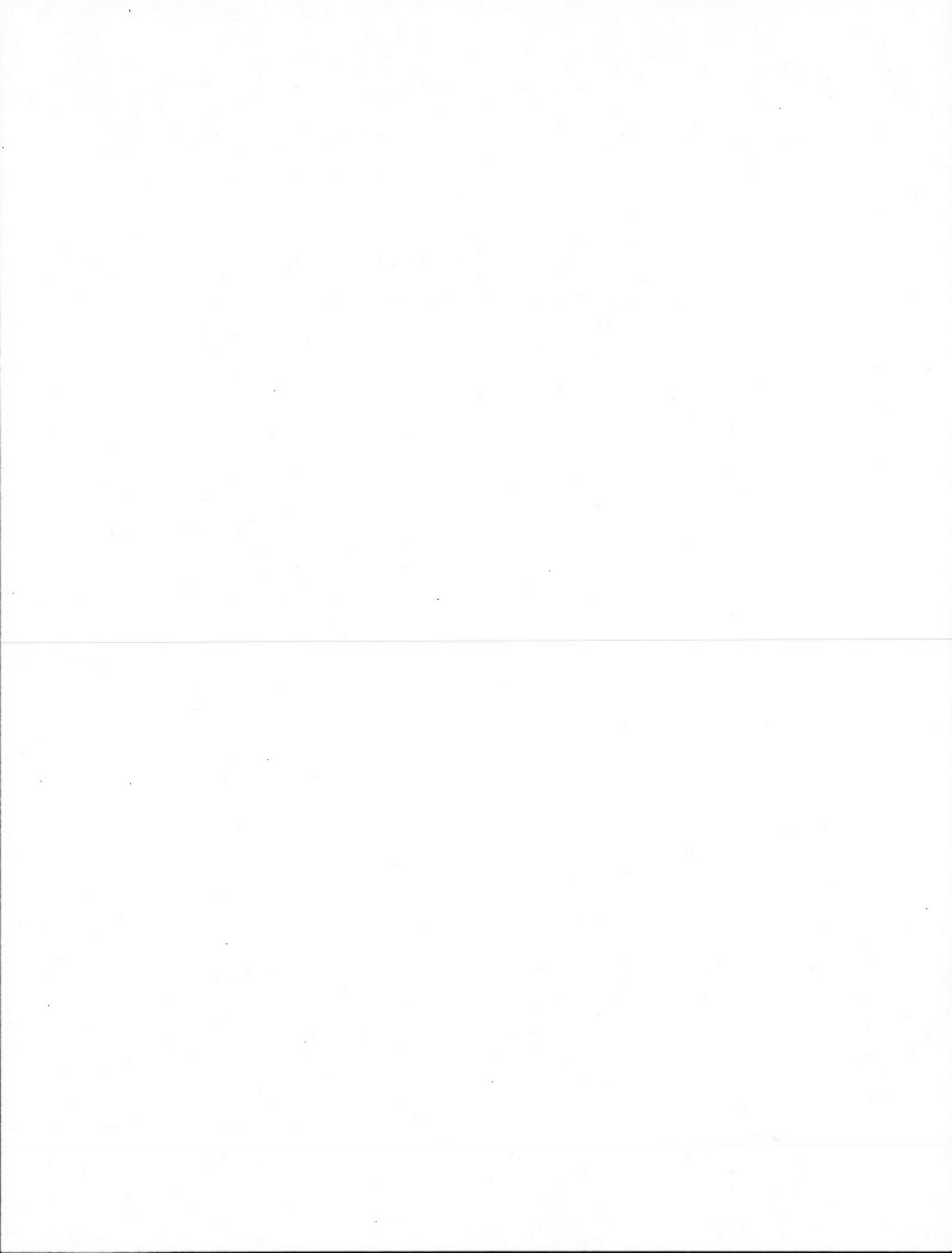


LISTE DES FIGURES

| Figure | | Page |
|--------|---|------|
| 1.1 | Schéma conceptuel de l'organisation..... | 17 |
| 1.2 | Continuum de l'action conjointe | 24 |
| 2.1 | Schéma organisationnel de la FOI-A | 32 |
| 2.2 | Dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR..... | 47 |

LISTE DES TABLEAUX

| Tableau | | Page |
|---------|--|------|
| 1.1 | Illustration d'un objectif conjoint avec les indicateurs de l'IAM et le degré d'interdépendance..... | 25 |



LISTE DES ABBRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

| | |
|--------|--|
| 3D | Diplomatie, Défense, Développement |
| 24/7 | 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 |
| ABCA | Programme de défense regroupant les armées américaines, britanniques, canadiennes, australiennes (et néozélandaises) |
| ACDI | Agence canadienne de développement international |
| CNS | Camp Nathan Smith |
| COCIM | Coopération civilo-militaire |
| COMFEC | Commandement de la Force expéditionnaire du Canada |
| CR-S | Commandement régional sud |
| DoS | <i>US Department of State</i> |
| ELMO | Équipe de liaison et de mentorat opérationnel de la police |
| ÉPI | Énoncé de politique internationale |
| ÉPR | Équipe provinciale de reconstruction |
| FC | Forces canadiennes |
| FIAS | Force internationale d'assistance et de sécurité |
| FO | Force opérationnelle |
| FOI-A | Force opérationnelle interarmées en Afghanistan |
| FPSM | Fonds pour la paix et la sécurité mondiales |
| FSNA | Forces de sécurité nationales afghanes |
| GRC | Gendarmerie Royale du Canada |
| GRIA | Gouvernement de la République Islamique d'Afghanistan |
| GT | Groupement tactique |

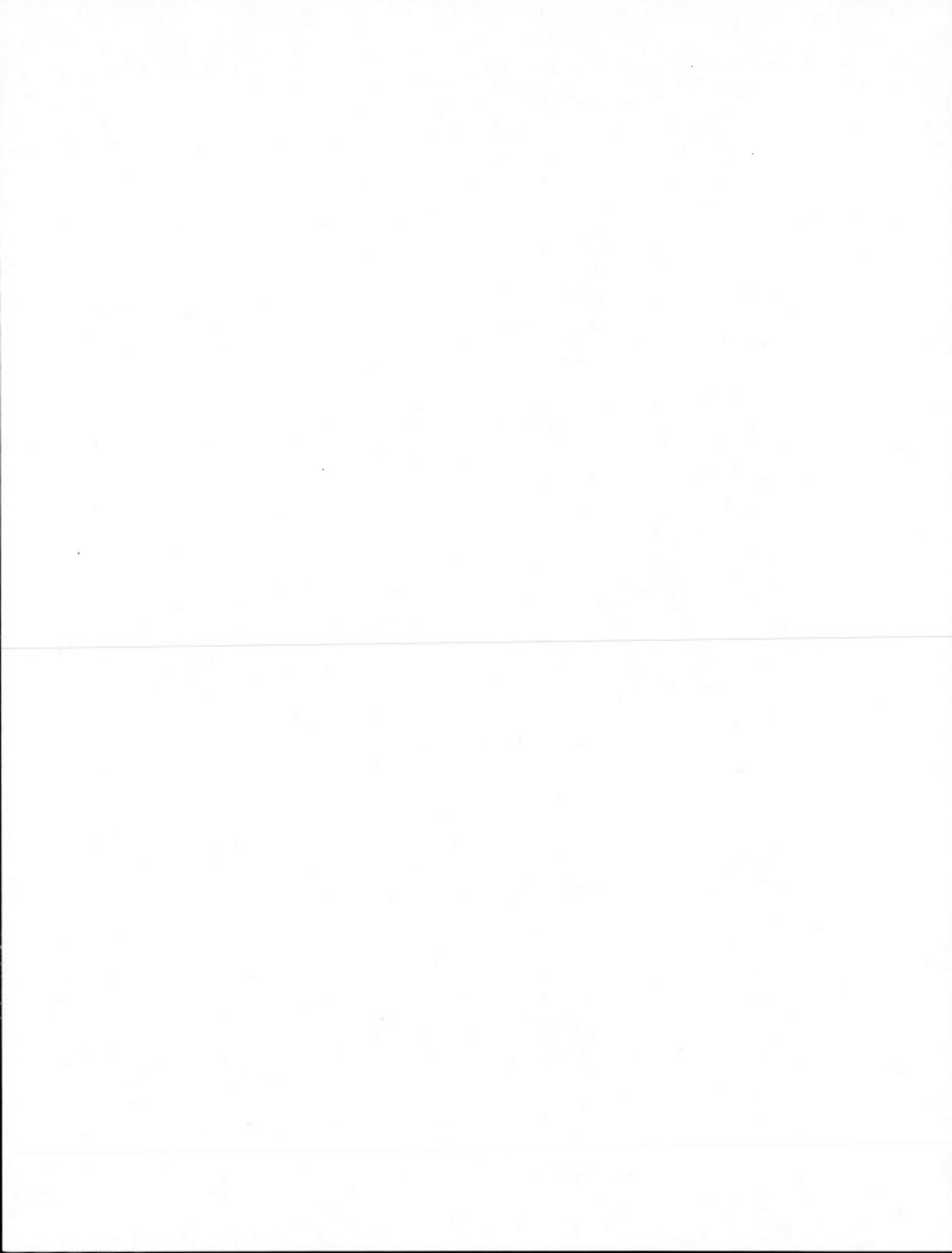
| | |
|--------|--|
| IAM | <i>Interorganizational Arrangements Model</i> |
| KAF | Aérodrome de Kandahar |
| LN | Locaux nationaux |
| MAECI | Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international |
| MDN | Ministère de la Défense nationale |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OTAN | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord |
| POLCIV | Police civile |
| PPO | Processus de planification opérationnel |
| QG | Quartier général |
| RCK | Représentant du Canada à Kandahar |
| Roto | Rotation |
| SCC | Service correctionnel Canada |

RÉSUMÉ

Depuis 2005, le gouvernement canadien a adopté une stratégie dite « pangouvernementale » qui met à contribution l'expertise des agences nationales spécialisées et des ministères afin de mieux répondre aux situations complexes de crise et de reconstruction post-conflit. Bien que cette stratégie pangouvernementale ait été développée comme outil optimal pour intervenir dans des États fragiles, il ne peut être présumé qu'une intégration suivra naturellement entre les parties. Les diverses organisations réunies sous un effort pangouvernemental possèdent toutes une culture, des valeurs et des pratiques qui leurs sont propres. Ces différences peuvent favoriser l'émergence de tensions entre les partenaires qui partagent parfois des objectifs divergents. Cette étude s'interroge sur la manière dont ces tensions organisationnelles affectent les dynamiques d'interaction entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale.

Afin d'examiner les sensibilités des organisations publiques impliquées dans un contexte pangouvernemental, cette étude se fonde sur le cadre d'analyse de la culture organisationnelle, développé par Edgar H. Schein. Cette recherche s'appuie sur une étude de cas et étudie l'engagement du Canada dans l'Équipe provinciale de reconstruction (ÉPR) à Kandahar, en Afghanistan. Les résultats présentés dans le cadre de cette étude se basent sur des entrevues réalisées auprès de quatorze représentants canadiens provenant de l'ensemble des agences et ministères (i.e. MAECI, ACDI, FC, SCC et GRC) qui ont participé à l'ÉPR. Cette étude analyse plus précisément les dynamiques interministérielles qui ont lieu à l'ÉPR à Kandahar, suite à la publication du rapport du *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, en janvier 2008. Les changements, qui ont succédé la publication de ce rapport, ont eu des retombées bénéfiques sur la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale canadienne.

Mots clés : Afghanistan, Approche pangouvernementale, Collaboration interministérielle, Culture organisationnelle, État fragile, Équipe provinciale de reconstruction, Gouvernement du Canada, OTAN, Relations civilo-militaires.



INTRODUCTION

Au cours des dernières années, le gouvernement canadien a employé une nouvelle stratégie d'intervention afin de mieux répondre aux situations complexes de crise et de reconstruction post-conflit. L'*Énoncé de politique internationale du Canada* de 2005 a introduit une stratégie d'intervention dite « pangouvernementale » qui est plus adaptée aux « nouvelles » réalités internationales. En adoptant une vision plus holistique des conflits, cette approche formalise une collaboration plus étroite entre les éléments de la défense, de la diplomatie et du développement (3D) afin d'intervenir dans les États fragiles ou en déroute (Canada, 2005a :v, 23)¹.

L'adoption de cette nouvelle politique s'inscrit dans la foulée des changements qui ont suivi les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et identifiés les États fragiles comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales. Dans le cadre de son intervention en Afghanistan, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a vite réalisé qu'il ne suffisait pas de neutraliser les insurgés pour gagner la guerre; il fallait simultanément gérer les causes d'ordre politique et économique ayant mené à l'insurrection. Ces préoccupations ont mené à la conceptualisation de l'approche pangouvernementale qui a ensuite été intégrée dans les politiques internes d'intervention des pays membres de l'OTAN. Cette stratégie joint les expertises civiles et militaires des agences gouvernementales d'un pays afin de combler simultanément les besoins présents dans la zone d'opération en matière de sécurité et de stabilité, de bonne gouvernance et de développement. Elles ont été principalement testées

¹ Cette stratégie pangouvernementale a d'abord été présentée, par le gouvernement libéral, sous son éponyme accrocheur de l'approche 3D. Elle faisait référence à l'étroite collaboration entre les éléments de diplomatie, de défense et de développement. Lorsque le gouvernement conservateur est entré au pouvoir l'année suivante, il a désormais utilisé l'appellation d'approche pangouvernementale. Essentiellement, cette approche est plus holistique; elle se base sur l'esprit de l'approche 3D et intègre en plus l'expertise additionnelle des agences et ministères jugés les plus aptes à répondre à une situation donnée, e.g. la police, la justice, l'immigration, l'agriculture, les services correctionnels. Dans cette étude, nous utiliserons le concept d'approche 3D et d'approche pangouvernementale de façon interchangeable.

lors de la participation des pays occidentaux en Afghanistan et en Irak (Patrick et Brown, 2007 : 2).

Bien que la stratégie pangouvernementale demande à ce qu'il y ait une plus grande intégration entre les principaux partenaires de la défense, du développement et des Affaires étrangères, il ne pouvait être présumé que cette transition se fasse naturellement entre les parties. Les diverses organisations réunies sous un effort pangouvernemental possèdent toutes une culture, des valeurs et des pratiques qui leur sont propres. La pratique sur le terrain a d'ailleurs révélé que plusieurs motifs pouvaient expliquer les résistances institutionnelles vécues par les principaux partenaires impliqués dans une approche pangouvernementale². Malgré la diversité des agences et ministères réunis dans un contexte pangouvernemental, ces derniers sont-ils capables de surmonter leurs résistances institutionnelles afin d'atteindre les objectifs de collaboration pour laquelle l'approche a été conçue?

Courants de littérature critiques des processus de réforme organisationnelle

La littérature portant sur les sensibilités et traditions culturelles des organisations publiques impliquées dans un processus de réforme offre des hypothèses intéressantes pour expliquer les résistances institutionnelles pouvant être vécues par les principaux partenaires de la défense, du développement et des Affaires étrangères.

² Les obstacles souvent cités pour expliquer les résistances institutionnelles entre les principaux partenaires gouvernementaux participant à une approche pangouvernementale incluent : des mandats contradictoires, des objectifs parfois incompatibles, les contraintes budgétaires, des systèmes de communication inconciliables, des conceptions différentes des critères de succès, une compétition pour les ressources et le manque de personnel. De plus, d'importants éléments dissuasifs peuvent décourager les ministères à s'engager dans un partenariat pangouvernemental; la consultation gruge du temps, elle nécessite de faire des compromis qui diluent l'agenda politique et elle diminue la visibilité gouvernementale (OCDE, 2006 :8; Patrick et Brown, 128-144; Rintakoski et Autti, 2008; Thompson et Gill, 2010 : 5).

D'emblée, dans un contexte pangouvernemental, les organisations publiques traditionnellement indépendantes sont incitées à collaborer. Or ces pressions peuvent indisposer certains des agences et ministères, qui craignent que les rôles et fonctions, qui leur sont attribués dans le cadre de cet effort conjoint, ne correspondent pas aux objectifs et mandats poursuivis par leur organisation respective. Ces administrations peuvent réagir négativement à la restructuration non seulement parce qu'elles redoutent que la nouvelle structure réduise leur autonomie, mais aussi, parce qu'elles appréhendent de se faire assimiler et que leurs valeurs et préoccupations organisationnelles ne soient plus reflétées (Baumann, 2008 : 71; Christensen et Laegreid, 2006 : 17). D'ailleurs, cette approche est particulièrement critiquée par la communauté du développement qui craint que l'harmonisation des politiques réduise leur autonomie et leur capacité d'agir conformément à leurs objectifs de lutte contre la pauvreté (Brown, 2008; Patrick et Brown, 2007 : 131).

Dans la littérature, deux courants formulent des suggestions pour améliorer la collaboration interministérielle dans le contexte d'une approche pangouvernementale. Le premier, qui est le courant dominant, adopte une vision relativement technique au problème. Afin de pallier au déficit de collaboration, cette approche suggère de réduire les différends culturels en ajoutant davantage de mécanismes de coordination, ainsi qu'en mettant en place des structures pour améliorer les processus d'interaction et de planification entre les ministères. Paradoxalement, la littérature portant sur la confiance organisationnelle démontre que l'ajout de structures et de mécanismes de contrôle tend plutôt à jouer l'effet contraire. En fait, ce fardeau additionnel contribuerait à diminuer la confiance entre les membres. Des études portant sur les réformes organisationnelles ont, de plus, observé que l'ajout de nouvelles structures organisationnelles n'étaient pas garantes de changements dans la culture corporative. Les pratiques et les procédures, adoptées par les membres de l'organisation, ont, dans les faits, plus d'impacts sur la culture organisationnelle que les structures en elles-mêmes. Conséquemment, les membres déjoueront les nouvelles structures qui ne sont pas compatibles avec leurs pratiques et procédures institutionnelles. Cela signifie que les structures à elles seules ne peuvent garantir l'atteinte des objectifs poursuivis par les initiatives pangouvernementales (Das et Teng, 1998 : 495-496; Hill, 2007 : 20).

La seconde approche considère que le fossé entre la politique pangouvernementale et ses échecs en pratique est causé par des contradictions inhérentes aux mandats, aux valeurs et aux intérêts fondamentaux des acteurs. Ces incohérences posent des contraintes quant à la collaboration possible entre les partenaires poursuivant un effort pangouvernemental. Puisque chaque acteur provient d'une communauté distincte – diplomatique, militaire ou du développement – chacun a intégré les principes et les philosophies propres à leur profession et sphère d'activité. Il serait naïf de croire que ces différences fondamentales, qui façonnent les identités des organisations, puissent être résolues par la simple coordination. Ignorer ces profondes différences risque de créer de nouvelles tensions entre les acteurs internes qui soutiennent l'effort pangouvernemental. Pour qu'un processus de réforme soit réussi, il faut donc reconnaître la spécificité propre à chaque culture et ensuite instaurer progressivement un esprit de collectivité auprès des nouveaux partenaires (Baumann, 2008 : 70-73; Christensen et Laegrid, 2006 : 13; de Coning et Friis, 2011 : 259-261). Ces deux courants de littérature – l'un basé sur l'ajout de mécanismes de coordination et l'autre axé sur la valorisation des traditions culturelles des organisations – peuvent améliorer l'efficacité de la collaboration entre les partenaires, s'ils sont appliqués de façon complémentaire.

Compte tenu de la grande diversité des agences et ministères appelés à travailler dans un contexte pangouvernemental, des risques de résistances institutionnelles étaient prévisibles. Ce mémoire s'interroge sur la manière dont ces tensions organisationnelles affectent les dynamiques d'interaction entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale. Ces derniers sont-ils capables d'atteindre les objectifs de cohérence et de collaboration prescrits par cette nouvelle approche d'intervention? L'hypothèse défendue est la suivante :

Plus les contradictions seront grandes entre les cultures organisationnelles des agences et ministères (i.e. mandats, valeurs, pratiques d'intervention), plus cela limitera les possibilités pour les partenaires de poursuivre leurs objectifs de collaboration.

L'approfondissement des connaissances sur ce sujet d'étude a le mérite de mettre la lumière sur les enjeux qui posent problèmes actuellement dans cette nouvelle stratégie d'intervention. Même si l'usage des approches pangouvernementales a fait l'objet de plusieurs critiques par le passé, peu de recherches se sont véritablement penchées sur les raisons pour lesquelles ces tensions existent entre les partenaires gouvernementaux. Ces résultats de recherche sur les expériences acquises en Afghanistan pourront certainement bénéficier aux opérations canadiennes qui ont lieu dans des États fragiles – comme l'Afghanistan, Haïti, le Soudan et les territoires palestiniens. Également, les conclusions de cette étude présentent un intérêt pour d'autres nations qui ont adopté des approches pangouvernementales – comme les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande – et sont désireuses d'apprendre sur les expériences canadiennes dans le domaine des relations civilo-militaires³.

Étude de cas : Envergure et limites de l'étude

Pour appuyer cette recherche, nos observations se basent sur l'étude de cas de l'Équipe provinciale de reconstruction (ÉPR) à Kandahar⁴ que le Canada a dirigé de août 2005 à janvier 2011. Cet engagement au sein de l'ÉPR est un élément central de la contribution canadienne à la mission en Afghanistan qui s'inscrit en droite ligne avec la nouvelle stratégie d'intervention adoptée par le gouvernement⁵. Cette équipe pangouvernementale, réunie au camp Nathan Smith (CNS) à Kandahar, regroupait les efforts du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), de l'Agence

³ Ces nations sont toutes membres de l'ABCA – un programme qui rallie les armées américaine, britannique, canadienne, australienne et néozélandaise. Fondée en 1947, l'ABCA a pour objectif d'optimiser l'interopérabilité entre ces armées, qui partagent de fortes traditions historiques, afin d'augmenter leurs succès dans des opérations de coalition. Dans le cadre de son mandat, le programme de l'ABCA publie des lignes directrices sur les leçons apprises dans le cadre d'opérations internationales.

⁴ L'ÉPR est mieux connu sous son appellation anglophone *Provincial Reconstruction Team* (PRT).

⁵ D'ailleurs, l'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005 en faisait explicitement mention : « En Afghanistan, où la contribution canadienne est déjà importante – de l'action militaire à l'appui aux élections – nous mettrons bientôt sur pied à Kandahar une Équipe de reconstruction provinciale qui réunira nos instruments diplomatiques, militaires et de développement afin d'améliorer les conditions de vie de la population locale (Canada, 2005a : 15). »

canadienne de développement international (ACDI), des Forces canadiennes (FC), du Service correctionnel Canada (SCC) et des policiers civils coordonnés par la Gendarmerie Royale du Canada (GRC). Cette équipe coordonnait leurs actions en vue de sécuriser la région de Kandahar, de renforcer l'autorité du gouvernement central ainsi que de faciliter la reconstruction économique et la distribution de l'aide humanitaire. L'ÉPR réalisait des projets de développement et de reconstruction clés dans la province; dans lesquels le gouvernement canadien a investi plus de 1,6 milliards de dollars.

Cette étude analyse plus précisément l'évolution des dynamiques interministérielles entre les principaux partenaires gouvernementaux canadiens à l'ÉPR à Kandahar, entre les années de 2005 à 2011. Cette recherche est divisée en deux périodes distinctes, soit la période précédant la publication du rapport du *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan* (communément appelé le rapport Manley) (2005-2007) et la période suivant sa publication jusqu'au transfert de responsabilité de l'ÉPR aux Américains (2008-2011).

Près de deux ans après que le Canada avait mis en oeuvre sa stratégie pangouvernementale à l'ÉPR, les organisations ne s'entendaient toujours pas sur les priorités qui devaient être mises de l'avant à Kandahar. Initialement, les FC ont tiré profit du déploiement à Kandahar et ils imposaient leur vision stratégique aux autres agences et ministères à l'ÉPR. À cette époque, il y avait un nombre insuffisant de diplomates et d'agents de développement sur le terrain pour que le partenariat pangouvernemental soit fonctionnel. Le décès du diplomate canadien Glyn Berry en janvier 2006, survenu dans une attaque suicide perpétrée contre son véhicule, n'a qu'empiré la situation. Jusqu'au début de 2008, le personnel civil du MAECI et de l'ACDI restait confiné aux périmètres de sécurité des bases militaires de Kandahar, à cause de mesures de sécurité rigoureuses imposées par Ottawa. De 2005 à 2007, les partenaires de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement se sont révélés incapables de travailler ensemble, en partie, à cause des contraintes bureaucratiques imposées par Ottawa.

Cette tendance n'a été renversée qu'en janvier 2008, suite à la publication du rapport du *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, chargé d'évaluer le rôle du Canada en Afghanistan au-delà de 2009. Leurs recommandations ont donné leur aval à d'importants changements dans la mission canadienne en Afghanistan, dont certaines étaient destinées à améliorer la collaboration pangouvernementale. Ils ont notamment rééquilibré les missions civile et militaire en augmentant considérablement le nombre de civils et en ajoutant de nouvelles structures organisationnelles, comme le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et le poste de Représentant du Canada à Kandahar. C'est ainsi que le MAECI et l'ACDI ont été capables de prendre une place plus importante et de faire contrepoids à la Défense. Également, le gouvernement canadien a finalement annoncé en juin 2008 les six priorités de l'engagement du Canada en Afghanistan, ainsi que trois « projets de premier plan », soient la construction d'un barrage, l'établissement de nouvelles écoles et une campagne massive pour éradiquer la poliomyélite. Cet énoncé de priorités fut un premier pas qui a permis aux agences et ministères en présence de mieux délimiter et minimiser l'empiètement dans leurs sphères de responsabilité respectives. Malgré que les réformes organisationnelles mises en oeuvre pour améliorer la collaboration interministérielle aient été un succès, elles ont initialement créé des tensions entre les partenaires canadiens, qui nécessitaient du temps pour modifier leurs mentalités organisationnelles afin de supporter plus adéquatement la mission en Afghanistan. Néanmoins, les améliorations qui ont suivi la publication du rapport Manley ont donné les outils nécessaires aux ministères et agences impliquées à l'ÉPR pour véritablement travailler dans une logique de partenariat pangouvernemental et d'acquérir une expertise inégalée en matière de consolidation de la paix.

Malgré les nettes améliorations qui ont succédé la publication du rapport Manley, peu de recherches ont été consacrées pour analyser l'ÉPR canadienne entre 2008 et 2011, une période pourtant riche en évolution⁶. Conséquemment, nos recherches visent à pallier à ces

⁶ Jusqu'à présent, la majorité des analyses qui a évalué la mise en oeuvre de l'approche pangouvernementale au sein de l'ÉPR a porté sur la période de 2005 jusqu'à la fin de 2007 (Baker, 2007; Canada, 2007a; Canada, 2007b; Canada, 2007c; CFLI, 2008; Fortmann et Mérand, 2005; Hrychuk, 2009; Lerhe, 2006; Schmitz et Philipps, 2007; Senlis Afghanistan, 2006; Senlis Council,

lacunes dans la littérature ainsi qu'à apporter une analyse plus approfondie de cette période riche en événements.

Cadre théorique

Afin d'examiner les tensions vécues par les agences et ministères dans un processus de réforme organisationnelle, notre cadre théorique s'inscrit dans un courant de la théorie des organisations. Il se base plus précisément sur la méthodologie développée par Edgar H. Schein sur la culture organisationnelle (Schein, 1991).

Jusqu'à présent, la dimension de la culture organisationnelle dans les approches pangouvernementales a fait l'objet de très peu d'analyse approfondie. Ce constat est étonnant quand on considère que la culture organisationnelle est citée dans de nombreux articles comme étant le principal obstacle à la coordination civilo-militaire (Baumann, 2008; Duffey, 2000; Jenny, 2001; Thompson et Gill, 2010; Van der Kloet, 2006). Pourtant, les débats actuels ont eu tendance à minimiser l'importance des tensions sous-jacentes aux cultures organisationnelles, en les réduisant à un problème de coordination.

Une telle perspective, axée sur la culture organisationnelle, permet de tenir compte du point de vue des organisations dans ce processus de réforme, plutôt que de se concentrer uniquement sur une vision qui englobe l'approche dans son ensemble. Également, son application à un contexte pangouvernemental permet d'approfondir la compréhension des schèmes culturels entre les différentes communautés qui interprètent la mission à travers les lunettes de leurs propres référents culturels. En retour, cette analyse examine plus en profondeur les raisons pour lesquelles certains organismes répondent différemment à une même situation et de mieux saisir la nature des dissensions qui émanent entre les partenaires gouvernementaux.

2007; Stein et Lang, 2007). Seulement quelques auteurs ont analysé l'approche pangouvernementale canadienne à l'ÉPR en Afghanistan durant la période de 2008 à 2010 (Buchan, 2011; Holland; 2010).

Afin d'acquérir une meilleure compréhension des dynamiques d'interaction entre les agences et ministères canadiens de l'ÉPR à Kandahar entre 2008 et 2011, il fut choisi de réaliser des entrevues semi-dirigées avec des représentants canadiens ayant travaillé au sein de l'organisation durant cette période. Dans le cadre de cette recherche, l'échantillonnage a été sélectionné de façon non aléatoire au jugé, c'est-à-dire qu'il est constitué de personnes choisies pour leur représentativité. Ces individus, au nombre de quatorze, ont accepté de collaborer à notre étude et ont tous comblé un poste à l'ÉPR pendant une période d'un minimum de six mois.

Structure

Dans le premier chapitre, l'approche théorique utilisée est d'abord explicitée. Pour ce faire, nous présentons les fondements relatifs à l'analyse culturelle dans les théories des organisations, selon le modèle d'analyse développé par Schein (1991). Puis, nous expliquons comment appliquer la culture organisationnelle pour analyser les dynamiques interministérielles sous une approche pangouvernementale. Ensuite, nous exposons la méthodologie qui a été utilisée pour la réalisation de nos entrevues. En dernier lieu, nous présentons les indices que nous avons définis pour évaluer la collaboration pangouvernementale.

Dans le chapitre deux, nous débutons en faisant une analyse du processus et du contenu des entrevues, en dégagant, sous formes thématiques, un ensemble de dimensions permettant d'identifier les principales divergences entre les cultures des agences et ministères canadiens en Afghanistan. Ensuite, nous présentons les dynamiques d'interaction interministérielles qui ont eu lieu à l'ÉPR. Il fut intéressant de noter que certains groupes s'identifiaient davantage les uns aux autres, puisqu'ils partageaient davantage de valeurs et de priorités en commun. L'utilisation de ce modèle est dérivée de notre cadre d'analyse et

permet de dégager les hypothèses sous-jacentes de la culture organisationnelle des principaux partenaires gouvernementaux canadiens à Kandahar.

Dans le chapitre trois, nous présentons une analyse qui dresse une « biographie organisationnelle » de l'ÉPR. Pour chacun des événements marquants, nous cherchons à évaluer ses impacts sur les dynamiques interministérielles et de tracer l'évolution des relations civilo-militaire canadiennes entre 2005 et 2011. Une analyse dresse d'abord le bilan des deux premières années de la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale à l'ÉPR. Ensuite, nous examinons plus en détail les retombées de la période entre 2008 et 2011, suite à la publication du rapport Manley, afin de répertorier les événements qui ont marqué significativement les dynamiques d'interaction interministérielles entre les organisations impliquées à l'ÉPR.

En conclusion, nous tentons d'évaluer, en considérant les résultats obtenus si, en effet, les agences et ministères qui présentaient de fortes divergences culturelles avaient plus de difficulté à collaborer. Ainsi, nous déterminerons si une collaboration a véritablement eu lieu entre les organisations canadiennes en Afghanistan et, conséquemment, si une approche pangouvernementale est efficace lors d'intervention dans les situations de crise et de reconstruction post-conflit. Nous terminons en présentant certaines initiatives qui aident à bâtir la confiance et consolider les facteurs de cohésion entre les partenaires gouvernementaux travaillant sous une approche pangouvernementale.

CHAPITRE I

CADRE D'ANALYSE

« Culture is beneath awareness in the sense
that no one bothers to verbalize it,
yet it forms the roots of action »
- Trompenaars et Hampden-Turner (1998 :24)

Afin d'approfondir la compréhension des tensions vécues par les agences et ministères gouvernementaux dans un contexte de réforme organisationnelle, la méthodologie développée par Edgar H. Schein sur l'analyse culturelle des organisations servira de référence pour cette étude. Les bases de son modèle sont principalement exposées dans son article *Plaidoyer pour une conscience renouvelée de ce qu'est la culture organisationnelle*, publié en 1991.

Pour débiter, nous fixerons le cadre d'analyse qui sera utilisé dans la présente étude, en faisant un retour sur les principes qui définissent la culture organisationnelle. L'application du cadre théorique sera ensuite appliquée à l'analyse des dynamiques interministérielles sous une approche pangouvernementale. La présentation de la méthodologie utilisée dans cette recherche qui se base sur la réalisation d'entrevues sera ensuite explicitée. En dernier lieu, des indices pour évaluer la collaboration seront définis et permettront, en retour, d'analyser la nature du partenariat pangouvernemental canadien à l'ÉPR.

1.1 Culture organisationnelle : une définition formelle

Afin d'examiner les sensibilités des organisations publiques impliquées dans un effort pangouvernemental, cette étude se fonde sur le cadre d'analyse de la culture organisationnelle, développé par Edgar H. Schein. Cette perspective a le mérite d'inspirer des alternatives aux réponses institutionnelles traditionnellement proposées pour atténuer les différences interministérielles. De plus, il se révèle véritablement adapté pour analyser la question posée dans le cadre de cette étude, à savoir de quelles manières l'approche pangouvernementale affecte les dynamiques d'interaction entre les organisations publiques.

Afin de mettre en évidence la culture d'une organisation, il est nécessaire de recourir à une démarche inductive, c'est-à-dire de mettre à jour les principes fondamentaux sous-jacents d'une culture qui ne peuvent être expliqués par la seule observation. Pour ce faire, le modèle de Schein a défini trois niveaux d'analyse à la culture d'une organisation. Le premier étudie l'aspect superficiel d'une culture, qui se perçoit par les *artefacts* visibles. Ceux-ci se manifestent dans l'environnement construit de l'organisation qu'on repère sous formes de logo, de tenues vestimentaires, de langage usuel, de documents publics et dans les modes de comportement visibles. Ces données sont *a priori* accessibles et permettent de décrire l'environnement de l'organisation et de discerner certains modèles de comportement chez ses membres. Cependant, ces observations sont incapables d'expliquer la logique interne de l'organisation, c'est-à-dire d'expliquer « pourquoi un groupe se comporte comme il le fait (Schein, 1991 : 176). »

Pour comprendre la façon dont les membres d'une organisation agissent, il faut tenter d'identifier les *valeurs* qui guident leurs comportements, ce qui constitue le deuxième niveau d'analyse. Or ces valeurs ne peuvent être directement observées; il est nécessaire de les inférer, soit en interrogeant les membres de l'organisation ou en consultant le contenu des *artefacts* – comme les constitutions et documents officiels qui définissent le mandat et les objectifs poursuivis par l'organisation. Cependant, ce procédé ne présente que les valeurs manifestes ou affichées publiquement par l'organisation. Dès lors, ces valeurs n'expliquent

pas nécessairement les véritables raisons sous-jacentes des conduites des membres, qui demeurent cachées ou inconscientes (Ibid. : 176-177).

Ainsi, pour vraiment comprendre une culture, il importe d'approfondir le troisième niveau, soit les *principes sous-jacents* qui sont ordinairement inconscients et qui déterminent dans les faits comment les membres d'un groupe pensent et agissent. Ces principes sous-jacents doivent nécessairement être inférés au moyen d'une sorte d'enquête du type utilisé en anthropologie parce qu'ils intègrent des aspects de la culture qui sont pris pour acquis et qui sont difficilement discutables⁷. À la base, un principe sous-jacent vient d'une valeur qui s'est traduite en conduite pour résoudre un problème. Progressivement, au fur et à mesure de son utilisation, cette conduite fut enseignée aux nouveaux membres qui l'ont intégrée comme faisant partie de la nature des choses (Ibid. : 177-178). En somme, chacun des trois niveaux est lié aux autres; le fait de les considérer séparément l'un de l'autre n'est réalisé que pour faciliter leur compréhension, plutôt que comme un moyen pour décrire de façon distincte ces domaines conceptuels (Hill, 2007 : 32).

Compte tenu de la grande diversité des agences et ministères appelés à travailler dans un contexte pangouvernemental, des risques de résistances institutionnelles étaient prévisibles. Dès lors, il est essentiel d'explorer les significations intersubjectives partagées par les membres de chaque organisation et, de celles-ci, dégager des observations globales sur leur culture organisationnelle. Afin de bien saisir l'impact des cultures organisationnelles sur la dynamique des interactions interministérielles au sein de l'ÉPR, il est nécessaire de mener une recherche empirique qui identifie clairement la culture de chaque organisation pour, ensuite, observer l'intégration de ces spécificités organisationnelles distinctes dans l'ÉPR.

Certes, les éléments dits apparents de la culture de l'organisation doivent tenir compte de la signification des choses plutôt que de leur apparence (Thévenet, 1993 : 55). En

⁷ Par exemple, le fait que les entreprises devraient faire des profits, que les écoles devraient enseigner, ou que la médecine devrait prolonger la vie ; ce sont tous des principes sous-jacents, même s'ils sont souvent perçus par les membres comme de simples valeurs (Schein, 1991 : 178).

effet, cette distinction s'impose afin de distinguer les éléments de la culture du climat organisationnel; deux concepts qui sont souvent confondus. Globalement, le climat organisationnel fait référence aux perceptions quotidiennes que les membres portent sur leur organisation – e.g. la structure d'autorité, les méthodes de prise de décision, les ressources et les capacités que l'organisation décide d'acquérir. Les membres d'une organisation décrivent souvent à tort la culture organisationnelle en faisant état des facettes visibles de l'organisation et en discutant de ses structures organisationnelles. Si ces observations nous informent sur les pratiques formelles de l'organisation, ni le climat ou les structures organisationnelles ne révèlent les raisons sous-jacentes aux comportements de ses membres qui sont en fait intimement liées à la culture organisationnelle (Hill, 2007 : 9).

Ainsi, des efforts destinés à modifier la culture organisationnelle, qui ne vont pas au-delà du niveau des *artefacts*, c'est-à-dire qu'ils toucheraient essentiellement au climat et aux structures, n'engendreront pas de changements durables dans l'organisation. À titre d'exemple, Hill (2007) soutient que ce serait espérer voir un changement de personnalité chez quelqu'un qui change de tenue vestimentaire (p.10). Dans cette étude, il importe de distinguer clairement la différence entre la culture et le climat organisationnels, afin d'éviter de traiter des éléments qu'en superficialité et, ainsi, concentrer notre analyse aux couches profondes de la culture.

Schein soutient que la culture d'une organisation s'observe dans l'effort d'adaptation d'un groupe de personnes face à un environnement changeant à l'externe et dans la recherche de solutions à des problèmes d'intégration à l'interne. Rappelons ici sa définition de la culture organisationnelle :

La culture organisationnelle est le pattern de principes ou postulats de base qu'un groupe donné a créé, découvert, ou développé, en apprenant à traiter ses problèmes d'adaptation à l'environnement extérieur et d'intégration interne, et qui se sont avérés suffisamment efficaces pour être considérés valables et qui, par conséquent, peuvent être enseignés aux nouveaux membres comme la bonne manière de percevoir, de penser et de sentir, par rapport à ces problèmes (Schein, 1991 : 176).

Dès lors, le concept de culture organisationnelle est révélateur de la *raison d'être* d'une organisation, duquel découle le sens des objectifs qu'elle poursuit dans son environnement externe (Duffey, 2000 : 148; Bentley, 2010 : 1-3). Minear et Weiss (1993) décrivent le concept de culture organisationnelle comme étant la façon dont une organisation se perçoit et désire être perçue dans son environnement : « [its] an organization's way of approaching its tasks, its relationships with other agencies, its self-image and public image and its standard operating procedures (p.69). » En plus de guider les façons de faire d'une organisation dans ses procédures et ses routines, la culture organisationnelle se reflète également dans les valeurs fondamentales, symboles et pratiques collectives partagés par les membres d'une organisation.

C'est à travers un processus d'acculturation⁸ que les membres de l'organisation apprennent et intègrent les règles et les modèles de conduite prescrits par la culture organisationnelle (Duffey, 2000 :148). Les valeurs et les principes sous-jacents de l'organisation sont donc intériorisés par le membre et, en retour, influencent la façon dont ce dernier perçoit, prend des décisions et se comporte quotidiennement dans son environnement. Ce processus d'acculturation établit un cadre culturel duquel sont puisés les schèmes d'action qui permettent à un individu d'agir de façon « approprié » dans son environnement.

Bien que la culture de l'organisation ne va pas engendrer des comportements prédéterminés, ce processus d'apprentissage façonnera durablement les réponses cognitives et émotives des membres de l'organisation face à leur environnement externe. En fait, ce processus d'acculturation se renforcera au fil du temps et à mesure que les membres doivent réagir à certaines situations. Par conséquent, « plus longue est notre vie au sein d'une culture donnée et plus cette culture est ancienne, plus elle aura d'influence sur nos perceptions, pensées et sentiments (Schein, 1991 : 191). » Face à des circonstances inhabituelles et sous des conditions de fortes pressions, les réactions et mécanismes d'adaptation d'un individu seront guidés par les habitudes et façons de faire inculquées par sa culture organisationnelle.

⁸ L'acculturation se définit comme un processus qui transmet à un individu des représentations idéologiques (valeurs, connaissance, normes) et des modèles de conduite pour fonctionner comme membre d'une culture (Rhum, 1997 : 149).

La culture est considérée comme étant relativement stable, « en faisant l'un des aspects les plus difficiles à gérer dans un climat de perpétuel changement (Davis, 2010 : 48). Ainsi, ces dispositions socialement construites font tellement partie intégrante de la vie quotidienne qu'elles sont prises pour acquies; pour ainsi dire, l'acculturation d'un individu se fait surtout de façon inconsciente. Paradoxalement, les personnes chez qui l'acculturation est la plus forte sont celles qui ne prendront pas conscience de l'influence qu'exerce leur culture sur leur vie. En conséquence, un individu ne peut se rendre compte de sa propre acculturation à moins d'être exposé à une autre culture (Dasen, 1993). Une fois à l'extérieur de leur milieu, les individus ont tendance à recourir à l'altérité et à observer le monde à travers des dichotomies, ce qui leur permettent en retour de mieux définir ce qu'ils sont de ce qu'ils ne sont pas (Hill, 2007 : 28; Mussweiler et Bodenhausen, 2002).

L'ethnocentrisme joue également un rôle important dans le processus d'acculturation. Il s'exprime par une tendance à comprendre le monde à travers le biais normatif des valeurs de sa propre société pour analyser les autres sociétés (Sumner, 1906). Cela s'explique par les forts liens qui unissent les membres d'une culture et qui procurent, en retour, des sentiments de sécurité, de familiarité et d'ordre à ses membres (Kimmel, 1998 : 59). Tel que présenté par Preiswerk et Perrot (1975), l'ethnocentrisme permet d'interpréter les communautés hors-groupes (*outgroup*) qui sont jugées à travers les concepts, les normes et les critères de l'endogroupe (*ingroup*). En d'autres termes, « l'ethnocentrisme est défini comme l'attitude d'un groupe consistant à s'accorder une place centrale par rapport aux autres groupes, à valoriser positivement ses réalisations et particularismes, et menant à un comportement projectif à l'égard des hors-groupes qui sont interprétés à travers le mode de pensée de l'endogroupe (p.49). » Ainsi, les membres de l'endogroupe utilisent leurs propres référents culturels pour conceptualiser le monde dans lequel ils vivent. Ces individus ont tendance à prendre pour acquis que les schèmes de comportement qu'ils ont appris et internalisés sont meilleurs que ceux des autres. En fait, l'adoption d'un comportement par une personne à l'extérieur de l'endogroupe, qui dévierait de ce qui est approprié dans le schème culturel d'un individu, serait jugé illogique et incompréhensible par ce dernier.

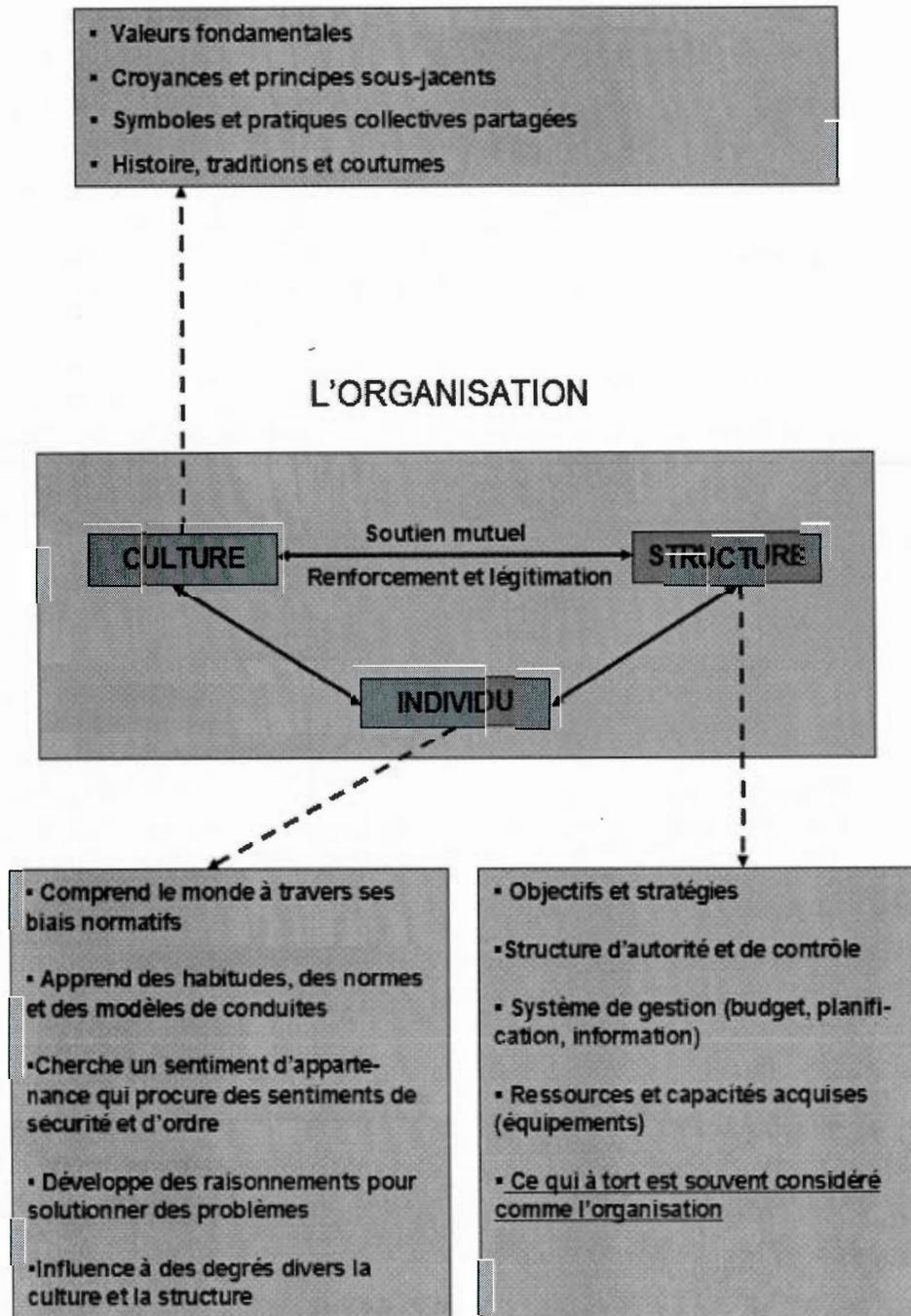


Figure 1.1 Schéma conceptuel de l'organisation
(Inspirée de Abravanel, Harry et al., 1998 : 206)

Afin de représenter l'ensemble des concepts inhérents à l'organisation, la figure schématique, présenté ci-haut, incorpore les dynamiques des parties constituantes de l'organisation : la structure, la culture et les individus (Figure 1.1).

1.2 Application de la culture organisationnelle pour analyser les dynamiques interministérielles dans un contexte pangouvernemental

L'application de la culture organisationnelle à un partenariat pangouvernemental permet d'approfondir la compréhension des tensions organisationnelles pouvant émerger entre les agences et ministères canadiens qui interprètent la mission à travers les lunettes de leurs propres référents culturels. Cette particularité propre aux opérations multidimensionnelles a été soulignée par Rubinstein (1993) :

A peacekeeping mission may mean many different things to different people, because each may have a different political understanding of the situation. Peacekeeping operations take place in the context of the daily lives of multiple communities: diplomatic, military, and local. Each of these communities embodies culturally constituted ways of behaving and understanding the objectives and practices of operations. Sometimes the intersection of these cultural spheres is problematic (p.553).

Ainsi, chaque communauté – diplomatique, militaire ou du développement – a développé une culture organisationnelle unique qui s'est renforcée au contact des autres communautés. Chacune opère donc selon ses référents culturels en répondant à une situation selon sa compréhension organisationnelle et ses politiques d'intervention (Thompson et Gill, 2010 : 8).

Dans un contexte pangouvernemental où tous les partenaires travaillent conjointement, nous avons tenté de comprendre de quelles manières les différentes cultures organisationnelles affectaient la collaboration. Des études récentes sur la coopération civilo-militaire ont révélé que le manque de familiarité entre les différentes communautés peut inciter les membres à développer une méfiance face aux autres groupes et à faire usage de stéréotypes négatifs. Ces pratiques ethnocentriques viennent d'un besoin de se sécuriser face

à une peur de l'autre (Duffey, 2000 : 149; Fertherston et Nordstrom, 1995 : 97-98; Jenny, 2001 : 27; Kimmel, 1998 : 58-59).

Par exemple, si des militaires, des diplomates et des spécialistes en développement se voient confier la mission de sécuriser un village en Afghanistan, ils auront tendance à envisager différentes approches pour arriver à leur fin. Notamment, ils auront des attentes différentes quant au temps nécessaire pour atteindre cet objectif et leurs indices de succès varieront les uns par rapport aux autres. Conséquemment, les moyens, employés par les membres de différentes communautés pour mener à bien leurs objectifs, peuvent devenir une source de frustration importante entre les individus. Cette incompréhension, éprouvée par un acteur face aux raisonnements qui façonnent les choix d'un intervenant extérieur à sa communauté d'appartenance, peut effriter la confiance de ce dernier qui juge l'autre inapte à anticiper correctement la réponse à une crise. Lorsqu'aucun effort supplémentaire n'est fait pour comprendre la culture de l'autre, il devient peu probable qu'une collaboration s'établisse entre les membres de ces organisations respectives (Smith, 2007 : 373).

Force est de constater que même les partenaires provenant d'un même État tendent à sous-estimer la force de leur culture organisationnelle. En observant les formations offertes au personnel se préparant à être déployé, on constate qu'elles se concentrent essentiellement à approfondir les connaissances culturelles du pays hôte et les façons d'interagir avec la population locale. Or le rôle que joue la culture organisationnelle dans les relations interministérielles est une dimension qui est souvent oubliée et qui ne reçoit pas suffisamment d'attention. Pourtant, il semble qu'il soit difficile pour les partenaires gouvernementaux de dépasser leurs différends organisationnels⁹.

⁹ Les cultures organisationnelles des diplomates, des agents de développement et des militaires sont profondément distinctes les unes des autres. Conséquemment, ces derniers risquent de partager davantage de référents culturels avec leurs homologues internationaux – au niveau du langage, de leurs valeurs, des règles d'usage employées et de leur compréhension du monde – qu'avec leurs partenaires de même nationalité regroupés dans une stratégie pangouvernementale. Par exemple, un diplomate canadien et un diplomate japonais partageront davantage de référents culturels qu'un militaire et un agent de développement du même pays.

1.3 Méthodologie

Afin d'acquérir une meilleure compréhension des dynamiques d'interaction entre les agences et ministères canadiens de l'ÉPR à Kandahar entre 2008 et 2011, il fut choisi de réaliser des entrevues semi-dirigées avec des représentants canadiens ayant travaillé au sein de l'organisation durant cette période. Dans le cadre de cette recherche, l'échantillonnage a été sélectionné de façon non aléatoire au jugé, c'est-à-dire qu'il est constitué de personnes choisies pour leur représentativité (Ouellet, Roy et Huot, 2010 : 15). Ces individus, au nombre de quatorze, ont accepté de collaborer à notre étude et ont tous comblé un poste à l'ÉPR pendant une période d'un minimum de six mois.

Notre échantillon, constitué de quatorze représentants canadiens, provenaient de l'ensemble des agences et ministères présents à l'ÉPR à Kandahar : 3 diplomates du MAECI, 3 agents de développement de l'ACDI, 5 officiers des FC, 1 policier de la GRC et 2 agents des services correctionnels du SCC. Également, nous nous sommes assurés d'interviewer un directeur provenant de chacune des organisations civiles (i.e. ACDI, MAECI, GRC et SCC), afin de bien saisir les enjeux politiques qui avaient lieu au niveau décisionnel. Les participants ont été contactés par courriel, dans lequel nous présentions les objectifs de l'étude et faisons parvenir le formulaire de consentement (Annexe 1). Les entrevues ont été réalisées en personne, lorsque possible, et par téléphone, dans le cas échéant. Puisque les répondants, ayant participé à l'étude, sont toujours à l'emploi du gouvernement, il fut décidé de conserver leur anonymat et de présenter les résultats en ne mentionnant que leurs organisations d'origine.

Les questions d'entrevue, divisées en quatre parties distinctes, portaient sur les observations personnelles de l'interviewé sur l'efficacité de la collaboration interministérielle (Annexe 2). Dans un premier temps, nous avons posé des questions plus générales sur le déploiement du répondant – la période d'affectation et le poste occupé. Deuxièmement, une série de questions exploratoires visaient à révéler le regard que posait l'interviewé sur la culture de son organisation d'origine – en comparant cette dernière aux autres agences et

ministères présents à l'ÉPR¹⁰ – ainsi que de discuter de l'atmosphère générale au sein de l'ÉPR. Troisièmement, quelques questions avaient pour but d'enquêter sur les difficultés présentes à l'ÉPR qui minaient la collaboration interministérielle. Pour conclure, nous avons couvert avec l'interviewé ses perceptions sur les bénéfices potentiels de l'approche pangouvernementale, plus précisément, à savoir si une collaboration avait véritablement eu lieu entre les partenaires.

Une fois les entretiens complétés, nous avons procédé à la compilation de l'ensemble des données qualitatives obtenues. Celles-ci ont été scrutées ligne par ligne. Chacune des données a ensuite été indexée de façon inductive et catégorisée sous des thèmes généraux (Altheide et Johnson, 1998). Les données qualitatives, compilées sous des thèmes généraux, ont ensuite été codées en catégories descriptives (Strauss et Corbin, 1990). Un code hiérarchique a été manuellement appliqué (King, 2004) afin de rediviser les catégories en sous-thèmes et sous-catégories.

1.4 Indicateurs de collaboration

Le cœur de la stratégie pangouvernementale repose sur la collaboration interministérielle. En effet, l'Énoncé de politique internationale (ÉPI) de 2005 incite explicitement les organisations de la diplomatie, de la défense et du développement à collaborer :

De nouveaux problèmes [...], comme la défaillance des États et la dégradation de l'environnement, exigent à présent une politique cohérente qui regroupe les compétences en matière de sécurité, de développement et de commerce. Le défi, en bref, consiste à établir une collaboration pangouvernementale. Les ministères doivent être mieux reliés les uns aux autres, et le système tout entier doit réussir à mieux utiliser les ressources actuelles, où qu'elles se trouvent (Canada, 2005a :31).

¹⁰ Selon Mussweiler et Bodenhausen (2002), le recours à l'altérité encourage l'interviewé à faire preuve d'auto-évaluation, c'est-à-dire à énumérer les différences qui le distinguent des autres.

Afin d'évaluer si une collaboration a véritablement eu lieu entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale à l'ÉPR, il incombe de bien définir cette notion.

A priori la collaboration n'est pas un concept qui a été clairement défini dans l'ÉPI. Contrairement à ce qu'avait laissé croire le gouvernement dans le document de sécurité nationale *Protéger une société ouverte* de 2004 (Canada, 2004 :53-54), l'ÉPI n'a pas véritablement abouti sur une approche intégrée, ni créé un cadre commun d'intervention pour la politique internationale du Canada. D'ailleurs, au vu des différents livrets publiés par chacun des ministères de l'approche 3D, il paraît bien évident que ces derniers ne se sont pas consultés pour rédiger l'ÉPI; aucun d'entre eux ne partage une définition commune de l'approche pangouvernementale¹¹.

Conséquemment, cette étude recourt à un modèle conceptuel éprouvé pour analyser la nature des relations entre les organisations publiques. Garon (2010) s'est particulièrement intéressé à ce champ d'étude; il a réalisé une revue exhaustive de la littérature portant sur les interactions interorganisationnelles en étendant sa recherche à plusieurs disciplines. Dans ses recherches, Garon (2010) choisit le modèle conceptuel de l'*Interorganizational*

¹¹ Dans le livret sur la diplomatie, le MAECI présente une vision de l'approche pangouvernementale qui indique que l'organisation désire garder la mainmise sur la formulation de la politique étrangère. Selon leur conception, l'approche pangouvernementale implique la consultation des autres ministères afin de s'assurer que les ressources affectées au développement et à la défense puissent renforcer les objectifs de la politique étrangère (Canada, 2005b). Pour le MDN, leur conception de la stratégie pangouvernementale canadienne se rapproche davantage de l'approche globale des opérations de l'OTAN (Canada, 2005c ; Leslie, Gizewski et Rostek, 2008). Les FC ont adopté la notion de « guerre à trois volets » dans leur doctrine, ce qui laisse sous-entendre qu'elles accompliront simultanément leurs tâches – d'opérations de combat, de maintien de la paix et d'activités de reconstruction – sans nécessairement recourir aux autres ministères fédéraux (Fortmann et Mérand, 2005 : 52). Pour l'ACDI, l'expression pangouvernementale fait plutôt référence à la nécessité de renforcer la cohérence de l'efficacité de l'aide au développement (Canada, 2005d; OCDE, 2005b). Dans leur *Énoncé*, la place du développement dans la stratégie des 3D est plutôt floue et le document n'a jamais été officiellement adopté par l'Agence. Inévitablement, ces divergences d'opinion importantes sur la signification accordée à l'approche pangouvernementale par chacun des agences et ministères se sont indirectement traduites sur le terrain par de fortes rivalités institutionnelles entre les organisations canadiennes.

Arrangements Model (IAM), élaboré par Intriligator (2004)¹², pour définir selon des critères précis le niveau d'interdépendance des organisations entre elles.

Le modèle d'analyse de l'IAM permet donc de déterminer la nature du partenariat entre les organisations, i.e. coopération, coordination ou collaboration. Dépendamment d'où se situe l'engagement des partenaires sur le continuum de l'action conjointe, la nature de leur association variera en fonction du niveau d'interdépendance des organisations. Ci-dessous, la figure 1.2 illustre ces degrés de variation, passant de l'indépendance des organisations à une interdépendance accrue. Sur cette échelle, la « coopération » représente l'arrangement institutionnel au sein duquel les organisations préservent leur autonomie mais s'entendent pour accomplir un but spécifique à court terme (McCabe, 1995 :16). Au deuxième échelon du continuum, la « coordination » désigne un arrangement institutionnel au sein duquel les organisations appuient conjointement une activité qui requiert un niveau modéré d'interdépendance à plus ou moins long terme, e.g. les services d'urgence 911 (Intriligator et Goldman, 1989 :135-136)¹³. Au niveau maximal d'interdépendance du continuum, la « collaboration » coïncide avec une disposition institutionnelle engagée et à long terme entre des organisations qui doivent s'associer pour accomplir une tâche, qu'elles ne peuvent accomplir de manière autonome (McCabe, 1995 :16).

¹² Utilisé depuis une vingtaine d'années, le modèle de disposition interorganisationnelle de Barbara Intriligator a été raffiné et amélioré. De nombreux chercheurs se sont également appuyés sur ce modèle pour leurs analyses : Andersen-Smith (1993), McCabe (1995), Thatcher (2007) et Spivey (2009).

¹³ Les services d'urgence 911 coordonnent les appels destinés aux services de police, des incendies et des soins d'urgence. Même s'ils répondent simultanément à un même appel d'urgence, chaque organisation intervient dans son domaine d'expertise. Ils n'empiètent pas dans les sphères d'activités des autres (Garon, 2010 : 8).

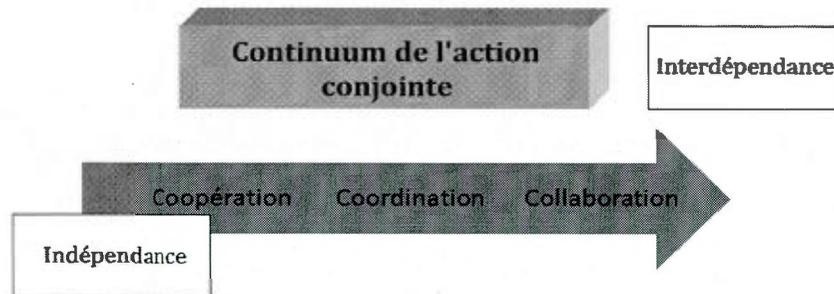


Figure 1.2 Continuum de l'action conjointe (Intriligator et Goldman, 1989 :132)

Pour déterminer le niveau correspondant à la disposition organisationnelle étudiée, quatre indicateurs sont utilisés : le temps, la difficulté de la tâche, le rôle de l'organisation et l'ardeur à l'effort collectif. Ainsi, l'indicateur de « temps » correspond à la durée du partenariat. Plus cette période a lieu sur une longue période de temps, plus la disposition organisationnelle passe d'une coopération vers une collaboration. Au niveau de l'indicateur de la « difficulté de la tâche », la complexité du travail à accomplir ainsi que la fréquence à laquelle les activités nécessitent un effort conjoint se traduisent par une interdépendance accrue. Par conséquent, une tâche simple à exécuter est synonyme de coopération, alors que l'exécution de multiples tâches complexes sur une base quotidienne correspond à de la collaboration. Puis, l'indicateur du « rôle de l'organisation » détermine si une organisation au sein du partenariat peut exécuter des tâches de manière autonome ou si elle nécessite absolument de compter sur d'autres pour y parvenir. Finalement, l'indicateur de « l'ardeur à l'effort collectif » dépend de la nature du partenariat, à savoir s'il est volontaire ou mandaté. Lorsque l'action est entreprise de manière volontaire, il s'agit davantage de coopération, alors qu'un partenariat mandaté a plus de possibilité de favoriser des liens d'interdépendance accrue.

Tableau 1.1 Illustration d'un objectif conjoint avec les indicateurs de l'IAM et le degré d'interdépendance

| Indicateurs | Arrangement de coopération | Arrangement de coordination | Arrangement de collaboration |
|-----------------------------|--|--|--|
| Temps | Court terme | Moyen à long terme | Long terme |
| Difficulté de la tâche | Tâche simple | Tâches à multiples composantes, répétées | Multiple, tâches complexes avec possibilités d'extension |
| Rôle de l'organisation | Travail indépendant possible | Tâches nécessitant une assistance | Tâches devant nécessairement être réalisées conjointement |
| Ardeur à l'effort collectif | Typiquement, une initiative volontaire | Volontaire ou mandatée, coordination de services complémentaires | Volontaire ou mandatée, transformation d'un service pour une population ciblée |

Source : Thatcher, Christine. 2007. *A study of an interorganizational arrangement among three regional campuses of a large land-grant university*. Connecticut : University of Hartford, p.48.

En tenant compte de ces indicateurs, la collaboration se définit comme un partenariat engagé et à long terme entre des organisations qui doivent s'associer pour atteindre un objectif collectif. Chaque organisation, réunie sous ce partenariat, s'engage à appuyer les initiatives poursuivies dans ce cadre interorganisationnel. Les membres du groupe dépendent grandement de l'expertise des uns et des autres pour mener à bien leurs activités ; ainsi, ils ne pourraient accomplir leurs tâches de manière autonome. Afin d'encadrer le travail des membres, des lignes directrices et des procédures sont clairement établies. Les décisions prises dans le cadre du partenariat sont décidées sur la base du consensus. Également, l'information générée par tous les membres de l'organisation est partagée au sein du partenariat. Les membres entretiennent des relations formelles entre eux; ils sont reconnus au sein de leur organisation respective comme des ambassadeurs du partenariat collectif. Également, les membres du partenariat détiennent l'autorité et l'autonomie nécessaires pour créer des programmes collectifs, distincts de leur organisation d'origine. Finalement, un

comité peut être créé pour vérifier les activités menant à l'atteinte de l'objectif collectif (Garon, 2010 : 8).

De plus, pour analyser plus précisément la dimension des dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR, nous avons développé une grille d'analyse qui dégage sous formes thématiques un ensemble de critères qui comparent les principales divergences entre les cultures des agences et ministères canadiens en Afghanistan. Sur le plan méthodologique, il existe peu de modèles qui se consacrent exclusivement à la comparaison de différentes cultures organisationnelles. Néanmoins, l'étude de Hill (2007) a inspiré notre réflexion.

L'auteure s'est intéressée au processus de réforme institutionnelle qui fut initiée dans le cadre de la « transformation des FC » en 2006, avec la mise sur pied du Commandement Canada¹⁴. Étant donné que la modification d'une culture organisationnelle peut engendrer des conséquences inattendues et potentiellement indésirables, son étude visait à approfondir la compréhension de la culture organisationnelle du MDN et de son personnel, composé de militaires et de fonctionnaires civils (Hill, 2007 : 1). Ce travail exploratoire comparait les cultures civile et militaire au sein du MDN, sous différents thèmes¹⁵.

Cependant, puisque l'étude se circonscrit à la seule culture du MDN et que nous analysons plusieurs agences et ministères, nous avons été forcés de développer notre propre grille d'analyse. Nous comparerons donc les différentes organisations fédérales sous les thèmes suivants : 1) l'appréciation du temps et les indices de succès; 2) les structures organisationnelles; 3) les lignes de communication; 4) les méthodes de planification; 5) le

¹⁴ La « transformation des FC » visait à changer fondamentalement la culture des FC pour permettre la mise en place d'une vision plus intégrée et unifiée au sein des forces armées et, ainsi, faciliter la conduite des opérations courantes et de contingence au Canada et en Amérique du Nord.

¹⁵ L'auteure avait présenté ses résultats sous trois catégories conceptuelles : les individus, la politique et la géographie (Hill, 2007 :11). Elle a également créé une catégorie additionnelle pour les thèmes transversaux. Pour notre étude, les catégories les plus pertinentes étaient celles des individus et des thèmes transversaux. Ainsi, les thèmes analysés sous ces catégories touchaient : 1) leadership et gestion; 2) communication; 3) confiance, compétence et respect; 4) secret et transparence; 5) silos; 6) formalité et informalité; 7) impact des personnalités; 8) changement, résistance et transformation des FC; 9) temps; 10) articulation des différences.

niveau de formalité; 6) les méthodes de prise de décision et les styles de leadership et 7) le langage. Ces thèmes permettent de couvrir les principaux points discutés dans les entrevues des participants.

Suite à cette analyse, nous serons davantage en mesure d'évaluer si les agences et ministères qui présentaient de fortes divergences culturelles avaient plus de difficulté à collaborer. Également, cette définition de la collaboration nous permettra de déterminer si les agences et ministères canadiens réunis à l'ÉPR à Kandahar ont été en mesure d'atteindre les objectifs de collaboration prescrits par l'approche pangouvernementale. En somme, nous pourrons déduire de ces analyses si l'approche pangouvernementale constitue une stratégie efficace lors d'intervention dans les situations de crise et de reconstruction post-conflit.

CHAPITRE II

ANALYSE DES CULTURES ORGANISATIONNELLES ET DES DYNAMIQUES D'INTERACTION À L'ÉPR

Afin de bien saisir l'impact des cultures organisationnelles sur les dynamiques d'interaction interministérielles au sein de l'ÉPR, ce chapitre dégage sous formes thématiques un ensemble de dimensions qui analysent les principales divergences entre les cultures des agences et ministères canadiens en Afghanistan. L'utilisation de ce modèle est dérivée de notre cadre d'analyse et permet d'approfondir les aspects de la culture organisationnelle qui ne sont pas facilement articulés par les individus en faisant partie.

Dans un premier temps, nous comparerons les différentes organisations fédérales sous des grands thèmes : 1) l'appréciation du temps et les indices de succès; 2) les structures organisationnelles; 3) les lignes de communication; 4) les méthodes de planification; 5) le niveau de formalité; 6) les méthodes de prise de décision et les styles de leadership et 7) le langage. Deuxièmement, nous présenterons les dynamiques d'interaction interministérielles qui ont eu lieu à l'ÉPR. Il fut intéressant de noter que certains groupes s'identifiaient davantage les uns aux autres, puisqu'ils partageaient davantage de valeurs et de priorités en commun. Outre ces affinités culturelles qui ont favorisé le développement de relations interpersonnelles entre les individus de certaines organisations, il demeure tout aussi important de commenter les rapports entre les principales composantes à la base de l'approche pangouvernementale, i.e. la diplomatie, la défense et le développement.

Avant de s'attarder sur l'analyse, nous présenterons brièvement les mandats et objectifs poursuivis par chacun des agences et ministères canadiens qui participaient à l'approche pangouvernementale à Kandahar. Il sera, par la suite, plus aisé d'évaluer si les agences et ministères qui présentaient de fortes divergences culturelles avaient plus de difficulté à collaborer.

2.1 Vue d'ensemble de l'organisation de l'ÉPR

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, revendiqués par *Al-Qaïda*, ont marqué un tournant important sur la scène internationale. Ces attentats, planifiés à partir de l'Afghanistan, ont précipité l'invasion de ce pays par une coalition dirigée par les États-Unis en octobre 2001 (Schmitz et Phillips, 2008 :1). En décembre 2001, la résolution 1386 (2001) des Nations Unies autorisait, sous les dispositions prévues au chapitre VII de la Charte, la création d'une Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) pour aider l'autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul. Dans le cadre de son engagement en Afghanistan, le Canada a d'abord pris part à une mission de stabilisation, de 2002 à 2005, sous le commandement de la FIAS à Kaboul¹⁶. Puis, au printemps 2005, la mission militaire canadienne s'est progressivement déployée dans la province de Kandahar, prêtant ainsi main-forte à l'Opération américaine Enduring Freedom à Kandahar¹⁷. C'est à partir de ce moment que le Canada a pris en charge l'ÉPR à Kandahar qui est devenue un élément central de la mission du Canada en Afghanistan.

L'ÉPR tombait sous la responsabilité de la mission canadienne en Afghanistan, dirigée par le quartier général de la Force opérationnelle à Kandahar (FOK). Le mandat de la FOK consistait à s'assurer que la contribution canadienne supporte la mission de la FIAS

¹⁶ Notons toutefois que la participation du Canada aux opérations militaires en Afghanistan a d'abord débuté avec le déploiement d'un contingent canadien dans une mission de six mois en appui à l'opération Enduring Freedom. De février à juillet 2002, 850 soldats canadiens ont participé à cette opération dirigée par les États-Unis à Kandahar.

¹⁷ Ce n'est qu'en juillet 2006 que l'OTAN a étendu la mission de la FIAS aux quatre provinces du sud de l'Afghanistan – Helmand, Kandahar, Uruzgan et Zabul – qui était auparavant dirigée par les Américains.

dans la province de Kandahar, dirigé par le commandement régional sud (CR-S). En plus de diriger la mission de la FOK, le quartier général canadien était également responsable de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-A), qui avait le mandat de mettre en œuvre les priorités du Canada en Afghanistan. Par conséquent, le brigadier-général qui commandait la mission militaire canadienne en Afghanistan portait deux chapeaux, en étant à la fois commandant de la mission de la FOI-A et de la FOK. Le commandant militaire supervisait les activités de la mission liées à la sécurité et il était ultimement redevable au Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC) à Ottawa. Au niveau de la mission civile, les enjeux liés à la gouvernance et au développement étaient dirigés par un diplomate d'expérience des Affaires étrangères, qui tenait la position de Représentant du Canada à Kandahar (RCK), une assignation créée en 2008. Le RCK supervisait les activités de toutes les agences civiles canadiennes à Kandahar et communiquait régulièrement avec le MAECI et l'ACDI. Le commandant militaire et le RCK veillaient à coordonner toutes leurs actions afin de soutenir les objectifs poursuivis par le Canada en Afghanistan et éviter les risques de dédoublement.

La passation des pouvoirs de l'ÉPR à Kandahar aux Canadiens a été officialisée le 16 août 2005. L'ÉPR canadienne avait pour mandat de favoriser un environnement sécuritaire et de rétablir la loi et l'ordre, en renforçant les capacités de l'Armée nationale afghane et de la police, en soutenant la gouvernance dans les secteurs de la justice et des services correctionnels et en encourageant les initiatives de développement durable dans la province. Le Canada a donc mis à contribution l'expertise et les ressources des FC, du MAECI, de l'ACDI, du SCC et de la POLCIV, tous nécessaires à la reconstruction du pays. Les agences et ministères fédéraux présents à l'ÉPR poursuivaient des initiatives de reconstruction et de consolidation des capacités dans les secteurs d'activités en lien avec leurs mandats respectifs, en appuyant trois lignes d'opération distinctes : la gouvernance, le développement et la sécurité. La figure 3.1 ci-dessous représente la structure organisationnelle de l'ÉPR à Kandahar. Nous présenterons ensuite brièvement les objectifs poursuivis par chacune des organisations canadiennes afin de mieux saisir leur contribution au sein de l'effort pangouvernemental.

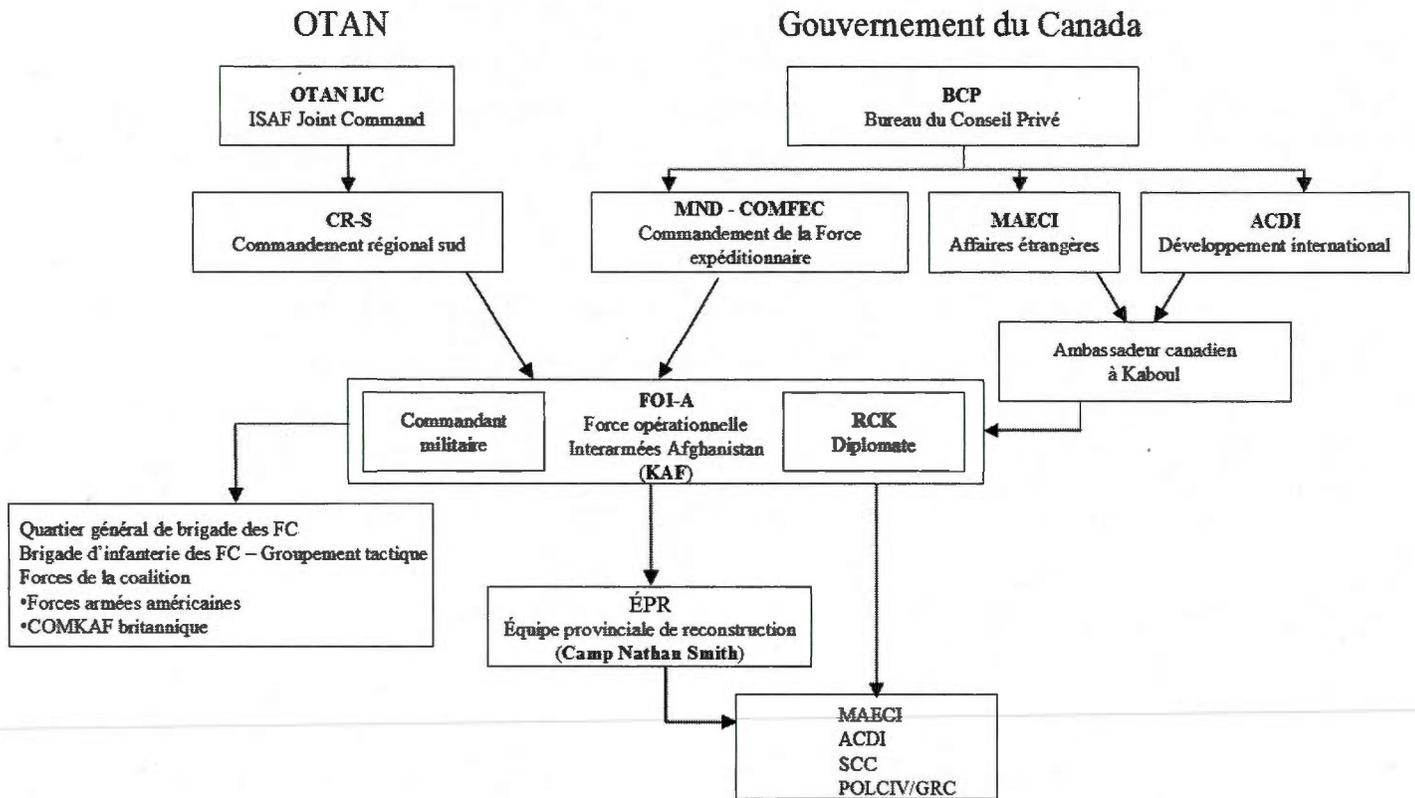


Figure 2.1 Schéma organisationnel de la FOI-A
(Inspirée de Turnbull et Ulrich, 2010 : 2)

Les FC avait la direction sur la ligne d'opération de la sécurité et leur rôle consistait, entre autre, à fournir la protection et la logistique pour faciliter le travail de leurs partenaires civils. Parmi les ressources à leur disposition, la compagnie de stabilisation assurait les transports et la sécurité pour leurs partenaires civils et patrouillaient la ville de Kandahar. Également, l'équipe d'ingénieurs spécialisés disposait de personnel hautement qualifié, qui était chargé de gérer le cycle des projets de reconstruction, en passant par l'évaluation des appels d'offre soumises par les compagnies afghanes jusqu'à la réalisation finale des projets. De plus, le bureau des contrats, géré par les FC, permettait d'employer et de payer des employés afghans ; étant donné que les FC avait une entente avec une banque afghane, les

autres agences sollicitaient également les services du bureau des contrats et transféré directement l'argent au ministère de la Défense nationale (MDN). Finalement, les FC disposaient d'un Fonds de contingence du commandant de 30 millions de dollars, qui opérait sous une structure de commandement décentralisée, ce qui permettait d'initier rapidement des projets à impacts rapides.

L'ACDI, quant à elle, était responsable de la ligne d'opération du développement et d'assister au renforcement des capacités institutionnelles du gouvernement afghan pour offrir des services de base et apporter de l'aide humanitaire. À l'échelle nationale, le programme de développement canadien a investi 1,6 milliards de dollars dans des initiatives de relèvement multilatérales et nationales, comme le Programme de Solidarité nationale et le Mécanisme de microfinancement et de soutien en Afghanistan, et un tiers de ce financement était consacré exclusivement au sud de l'Afghanistan. En 2008, l'ACDI concentrait leurs priorités sur les trois projets de premier plan : le barrage de Dalah (création de 10 000 emplois), l'éducation (construction et réparation de 50 écoles) et l'éradication de la poliomyélite. L'ACDI communiquait étroitement au dirigeant de l'aide à Kaboul, mais l'Agence était ultimement redevable à leurs bureaux chefs à Ottawa.

Le MAECI avait la direction de la ligne d'opération de la gouvernance et était secondée par l'expertise du SCC et de la POLCIV. Dans le cadre de leur mandat, le MAECI détenait un rôle important pour négocier avec des acteurs clés dans la province de Kandahar – les députés provinciaux, les chefs de districts, les organisations non gouvernementales, les organisations internationales et d'autres personnes d'influence – ainsi que de renforcer la gouvernance au sein des institutions afghanes : réformes dans le secteur de la justice, gestion de la frontière afghano-pakistanaise, soutien aux élections et appui aux efforts de réconciliation. Bien qu'en principe le MAECI devait rendre des comptes à l'ambassadeur à Kaboul, dans les faits, leurs directions venaient principalement de leurs bureaux chefs à Ottawa. Le SCC avait pour mandat d'assurer la formation et de faire du mentorat auprès des gardiens et des administrateurs de la prison et d'améliorer la sécurité et les conditions des détenus de la prison de Sarposha. Le rôle de la POLCIV était de conseiller, d'entraîner et de

faire du mentorat auprès de la police nationale afghane à leur quartier général et leurs postes de quartier. Les salaires et les fonds d'opération du SCC et de la POLCIV étaient tous deux financés avec l'aide du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) de 12 millions, administré par le ministère des Affaires étrangères.

Cette vue d'ensemble nous a permis de décrire la structure organisationnelle de l'ÉPR. Nous avons également présenté les mandats, les fonds ainsi que les activités poursuivies par les agences et ministères actifs dans la stratégie pangouvernementale à l'ÉPR de Kandahar. La prochaine section s'intéresse aux tensions qui ont émergé entre les partenaires qui partageaient parfois des visions organisationnelles divergentes.

2.2 Comparaison des cultures organisationnelles des agences et ministères canadiens impliqués à l'ÉPR

Afin de mieux comprendre l'impact des cultures organisationnelles sur les dynamiques d'interaction interministérielles, cette section dégage sous formes thématiques un ensemble de dimensions permettant d'analyser les principales divergences entre les agences et ministères canadiens. Pour ce faire, nous nous baserons sur les données obtenues lors des entrevues qui permettront de comparer les cultures des différentes organisations sous de grands thèmes: 1) l'appréciation du temps et les indices de succès; 2) les structures organisationnelles; 3) les lignes de communication; 4) les méthodes de planification; 5) le niveau de formalité; 6) les méthodes de prise de décision et les styles de leadership et 7) le langage¹⁸. Par la suite, cette section servira de référence afin d'évaluer si les agences et ministères qui présentaient de fortes divergences culturelles avaient plus de difficulté à collaborer.

¹⁸ Nous avons noté que les conflits de personnalités ont un impact important sur les relations interpersonnelles. En effet, les personnes affectées par des différends de personnalité peuvent avoir tendance à transposer leurs perceptions négatives à l'ensemble de l'organisation, en faisant l'usage de stéréotypes. Ultiment, cela peut avoir pour effet d'entraver la collaboration interministérielle. Néanmoins, puisque notre cadre théorique se concentre sur la culture organisationnelle, nous avons décidé que cette dimension ne serait pas étudiée dans le cadre de cette étude.

2.2.1 Appréciation du temps et indices de succès

Il fut observé que les organisations civiles et militaires opèrent sous des délais différents, dépendamment qu'elles adoptent une vision à court ou à long terme pour atteindre leurs objectifs organisationnels. Ainsi, les militaires opèrent dans un délai relativement court comparativement aux agences de développement. Ils pensent en terme de jours, de semaines et possiblement de mois plutôt qu'en terme d'années (Entrevue no. 1; Entrevue no. 10). Durant leur rotation de 6 à 12 mois, les militaires se mettent énormément de pression pour accomplir le plus de projets possibles durant leur présence sur le terrain (Entrevue no. 12). Chacun des commandants veut faire sa marque; chaque bataillon désire démontrer qu'il a fait davantage que le précédent. En revanche, dans la culture du développement, l'engagement de l'ACDI s'inscrit dans un mandat à long terme, leur personnel ressent moins la nécessité de performer dans de courts laps de temps. C'est ce que reflète les propos d'un directeur, déployé au début de 2008 : « J'étais au début d'un engagement d'un mandat de trois ans. Ma vision était d'atteindre nos objectifs d'ici mars 2011, cela me suffisait (Entrevue no. 12.) » Les civils sont beaucoup plus à l'aise de laisser le personnel qui les remplace prendre leurs tâches là où ils les ont quittées.

Également, l'organisation des FC a une culture clairement orientée vers l'atteinte d'objectifs à court terme (Entrevue no. 1; Entrevue no. 8). Le quartier général de la FOK désirait obtenir des résultats immédiats (Entrevue no. 10). Pour ce faire, ils avaient constamment besoin de démontrer que des progrès étaient réalisés dans la zone d'opération. Par conséquent, les militaires rédigeaient des rapports sur une base hebdomadaire qui chiffrèrent statistiquement leurs résultats : combien d'écoles ont été construites, de routes, de centres médicaux. De plus, ils se remettaient perpétuellement en question; ils procédaient rapidement à des changements s'ils n'atteignaient pas leurs objectifs, mettaient en œuvre de nouvelles stratégies et recommençaient leur cycle d'évaluation (Entrevue no. 10).

L'ACDI et le MAECI, quant à eux, adoptent une vision à plus long terme (Entrevue no. 8; Entrevue no. 10). Leurs indices de succès s'échelonnent sur des années; certains estiment même que des changements seront perceptibles seulement au cours de la prochaine

génération (Entrevue no. 9). Contrairement à l'armée, l'ACDI doit attendre que leurs partenaires locaux, chargés de mettre en œuvre les projets de reconstruction, soumettent leurs rapports mensuels ou annuels (Entrevue no. 11). Étant donné que les secteurs de la gouvernance et du développement n'évoluaient pas à la vitesse que les FC désiraient, les militaires avaient tendance à imposer leur rythme aux autres ministères et agences (Entrevue no. 2; Entrevue no.9; Entrevue no. 12). À un moment donné, le MAECI et l'ACDI ont même été jusqu'à refuser de compléter le modèle d'évaluation des militaires parce que les indices de temps utilisés par les FC donnaient l'impression qu'aucun de leurs objectifs organisationnels n'avaient progressé; les retombées de leurs projets à long terme n'étaient quantifiables qu'en terme d'années (Entrevue no. 10). Le fait que les FC avaient tendance à imposer leurs procédures afin d'accélérer les processus en théâtre a occasionné certains désagréments à leurs partenaires civils dont les objectifs organisationnels ne peuvent être atteints sous les mêmes délais.

De plus, il fut observé que certains aspects sous-jacents à la culture militaire pouvaient être dommageables aux initiatives de reconstruction et de développement. Les militaires ont une culture fondée sur l'action; ils sont formés pour agir et obtenir des résultats. Confrontés à un vide institutionnel ou à la lenteur des travaux de reconstruction, les militaires ont tendance à vouloir prendre en charge la situation et résoudre le problème d'eux-mêmes. Ne pas passer à l'action est un principe contre-intuitif pour les militaires (Entrevue no. 12; Tamas, 2009: 57, 179-180). Pour les agents de développement, le processus d'apprentissage est plus important encore que la réussite d'un projet; pour eux, leur principal objectif est le renforcement des capacités des autorités locales (Entrevue no. 9; Entrevue no. 12). Pour les travailleurs en développement, apprendre de ses erreurs constitue une étape essentielle au renforcement des compétences de gestion. Ils ont donc une plus grande résilience face à ce qui pourrait être perçu par d'autres comme une situation d'échec. Même si dans leurs directives, les militaires prônent l'adoption de solutions afghanes, dans les faits, la culture militaire accorde beaucoup d'importance au succès d'une opération, au point que l'échec est jugé de façon très négative (Entrevue no. 10).

2.2.2 Structures organisationnelles

D'importantes différences ont été observées dans les structures organisationnelles des organismes civils et militaires. Au sein de la culture militaire, la hiérarchie occupe une place prépondérante. Les grades règlementent fortement les rapports entre les militaires, plus spécifiquement dans les relations entre les officiers et les membres du rang, ainsi qu'entre les sous-officiers supérieurs et les rangs juniors. Même s'il n'y a pas de chaîne hiérarchique équivalente à celle de l'armée dans la fonction publique, les fonctionnaires accordent autant d'importance aux positions d'autorité dans leur structure organisationnelle (i.e. plus précisément vis-à-vis les personnes occupant des postes au niveau exécutif)¹⁹. Il fut également observé que l'importance accordée à la hiérarchie diffère dépendamment des organisations étudiées au sein de la fonction publique. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères est considéré comme étant l'organisation la plus hiérarchique à l'extérieur du secteur de la sécurité (Entrevue no. 5). Quant à la structure organisationnelle de l'ACDI, elle est plus décentralisée et leur culture de gestion tend à instaurer des rapports égalitaires entre les employés.

Pour les militaires, il s'est révélé difficile – surtout au début du déploiement – de comprendre les structures d'autorité des organisations civiles (Entrevue no. 1; Entrevue no. 7; Entrevue no. 11). Quoiqu'il était facile d'identifier les directeurs, il était plus ardu pour les militaires de faire la distinction entre les différents niveaux d'autorité occupés par leurs subordonnés. Chez les militaires, leur chaîne hiérarchique est clairement établie et leur progression de carrière est structurée de sorte que des compétences claires sont attendues des individus selon le grade qu'ils occupent (Hill, 2007 :14). Les militaires ont donc éprouvé de la difficulté à s'ajuster aux organisations civiles dont les structures organisationnelles étaient plus horizontales et où le personnel possédait un bagage de compétences plus variées (Entrevue no. 1). Pour pallier à ces différences organisationnelles, des tentatives ont été

¹⁹ Cependant, cette reconnaissance n'est pas identifiable par des signes extérieurs, comme le port du rang sur un uniforme (Turnbull et Ulrich, 2010 :7). De plus, les différentes classifications des employés, basés sur le niveau d'ancienneté, n'instaurent pas systématiquement une relation hiérarchique dans les rapports interpersonnels, contrairement à l'usage du rang par les militaires.

initiées en Afghanistan afin d'accorder des équivalences de rang aux différentes positions tenues par les civils – par exemple, les directeurs avaient l'équivalent d'un rang de colonel et le RCK de brigadier-général (Entrevue no. 12; Tamas, 2009 : 193). Ces appellations avaient pour objectif de donner un cadre de référence aux militaires pour mieux saisir la position de leurs collègues civils et d'aider à la cohésion dans les relations civilo-militaires.

De plus, il fut observé qu'une certaine incompréhension régnait quant aux rôles respectifs joués par les militaires et le personnel civil au sein de l'ÉPR. Certains militaires avaient la perception erronée que le personnel civil travaillait pour eux. Par conséquent, certains militaires demandaient aux agents diplomatiques et de développement de donner leurs expertises afin de l'intégrer en tant que contribution pangouvernementale dans leurs plans opérationnels et les rapports militaires. Pour le personnel du MAECI et de l'ACDI, leur contribution devait d'abord se consacrer au soutien de la dimension civile de la mission, en appuyant le RCK et l'ambassade à Kaboul et, ensuite, s'ils disposaient de suffisamment de temps, ils conseillaient les militaires dans l'élaboration de leurs plans. Toutefois, il est arrivé que les militaires envoient tellement de demandes d'informations et d'invitations pour assister à leurs réunions que les conseillers civils se voyaient dans l'obligation de les décliner²⁰. Parfois, face à l'attitude directive et intransigeante de certains militaires, les civils se défendaient en répondant ou en agissant d'une manière qui signifiait « nous ne travaillons pour vous (Entrevue no. 10, Entrevue no. 12) ». En effet, ces situations soulignent l'importance dans un contexte pangouvernemental de mieux clarifier les rôles respectifs ainsi que les attentes de chacun des agences et ministères impliqués dans un effort conjoint.

2.2.3 Lignes de communication

Puisque les lignes de communication avec Ottawa différaient entre les organisations civiles et militaires, le manque de centralisation de l'information en théâtre a parfois donné

²⁰ Cette situation est également imputable au fait qu'il y avait beaucoup plus de militaires que de civils à Kandahar. Conséquemment, même si sur une base individuelle, les militaires ne faisaient pas des demandes exagérées, leur cumul donnait l'impression aux civils qu'ils étaient submergés.

lieu à certaines situations tendues. Puisque les ministres de chaque agence et ministère, impliqués en Afghanistan, étaient ultimement responsables des programmes et des activités poursuivis dans le théâtre opérationnel, ils comptaient sur le support de leur personnel déployé pour les tenir informés de l'avancement des dossiers qui touchaient l'Afghanistan pour, ensuite, rapporter ces informations au Parlement et au public canadien (JTFA, 2009 :4-5). Par conséquent, dans le cadre de leurs tâches officielles, les directeurs du MAECI, de l'ACDI, du SCC et de la POLCIV devaient régulièrement communiquer avec leurs sièges au Canada. De plus, un ancien directeur de l'ACDI mentionnait qu'il devait se rapporter quotidiennement au dirigeant de l'aide à Kaboul, à trois fonctionnaires au sein du Groupe de travail sur l'Afghanistan de l'ACDI, en plus de s'entretenir avec le Bureau du Conseil privé (Entrevue no. 12). Malheureusement, les informations que les directeurs transmettaient à Ottawa n'étaient pas toujours relayées horizontalement à leurs partenaires organisationnels, ni au RCK (JTFA, 2009 :5; Entrevue no. 8; Entrevue no. 10). Du côté militaire, les FC opéraient au sein d'une structure organisationnelle hautement centralisée, dans laquelle la chaîne hiérarchique était clairement établie et respectée. Comparativement aux directeurs civils, le commandant militaire de l'ÉPR ne se rapportait qu'au commandant de la FOK, à KAF. De plus, toute l'information obtenue par les militaires en théâtre opérationnel était centralisée, avant d'être envoyée de façon officielle à Ottawa (Entrevue no. 8).

Cette ambivalence dans la transmission d'information vers Ottawa a parfois occasionné des situations inconfortables, notamment lors de la tenue de rencontres interministérielles. Ainsi, le ministre de la Défense a été plus d'une fois surpris par les enjeux soulevés par le ministre des Affaires étrangères ou de l'ACDI, sur lesquels il n'avait pas été préalablement informé (Entrevue no. 8). Lorsqu'à son tour, le ministre de la Défense questionnait le COMFEC ou le Commandant de la FOI-A sur ces situations, ils étaient tout aussi ignorants des problèmes soulevés. Les organisations civiles oublièrent de tenir informés leurs partenaires gouvernementaux des problèmes qu'ils mentionnaient à Ottawa. Afin d'éviter ce genre de situations embarrassantes, les militaires souhaitaient que les communications officielles de tous les agences et ministères soient centralisées dans la zone d'opération et, ensuite, transmises d'une seule voix vers Ottawa (Entrevue no. 8). Des changements ont d'ailleurs été effectués, en 2009, pour centraliser l'information de la

mission civile au sein du bureau du RCK afin de s'assurer que les hauts dirigeants de la FOI-A soient également mis au courant des difficultés présentes sur le terrain, avant Ottawa (JTFA, 2009 :8).

2.2.4 Méthodes de planification

Les différences fondamentales qui opposent les méthodes de planification civiles et militaires ont relativement compliqué la coordination interministérielle. Les militaires sont formés pour penser de façon linéaire; ils suivent des processus logiques et séquentiels (Entrevue no. 12). Cela se reflète d'ailleurs dans l'outil de planification utilisée par les FC : le processus de planification opérationnelle (PPO) synchronise progressivement les tâches qui doivent être accomplies au fur et à mesure qu'elles descendent dans la chaîne de commandement. En revanche, les civils sont habitués à adopter une pensée beaucoup plus abstraite, puisqu'ils planifient habituellement au niveau d'ambassade, où ils élaborent des plans à grande échelle devant être mis en œuvre à long terme. Par conséquent, les agents de développement de l'ACDI ont initialement nécessité une période d'adaptation pour être capables d'élaborer des projets avec des retombées immédiates pour la population locale (Entrevue no. 12).

Pour faciliter la planification interministérielle à l'ÉPR, l'outil de planification du PPO a été désigné pour mettre en commun les projets et les activités de tous les agences et ministères. Puisque cet outil de planification est relativement flexible, certaines modifications ont pu être apportées afin de satisfaire les exigences plus spécifiques de planification en matière de développement et de gouvernance (Entrevue no. 11). Le choix d'employer le PPO est dû au fait qu'aucun autre mécanisme n'existait pour permettre aux ministères de planifier leurs opérations sur le terrain²¹.

²¹ Néanmoins, il serait judicieux de conceptualiser un modèle de planification intégrée qui puisse tenir compte des exigences de planification dans le cadre d'un contexte pangouvernemental (JTFA, 2009 : 10).

Du point de vue des militaires, les civils ne fournissaient pas suffisamment de détails pour traduire leurs plans stratégiques en projets pouvant être réalisés sur le terrain (Entrevue no. 11; Duffey, 2000 : 155; JTFA, 2009 :6). Néanmoins, il importe de souligner qu'il n'est pas juste de comparer les compétences en matière de planification des militaires par rapport à celles des employés de la fonction publique. Au sein des forces armées, cela prend en moyenne une dizaine d'années de formation et d'expérience avant qu'un officier occupe un poste nécessitant des aptitudes de planification (JTFA, 2009 :11). Dès leur entrée dans les FC, les officiers sont progressivement exposés aux techniques de planification militaire, jusqu'à ce qu'ils aient suivi leur cours de commandement et d'état-major, qui s'échelonne sur plusieurs mois, au Collège des Forces canadiennes de Toronto. En comparaison, leurs partenaires civils n'ont eu que très peu de temps pour se familiariser avec cet outil de planification. En 2010, un cours d'introduction sur le PPO de trois jours fut créé pour les civils, destinés à travailler dans des positions de planification (Thomson, Hall et Adams, 2010 : 39-40; Turnbull et Ulrich, 2010 : 6). En Afghanistan, il fut observé que le manque de familiarité des civils aux procédures militaires a initialement ralenti leur participation puisqu'ils ont d'abord dû s'immerger dans la culture de la planification militaire avant d'apporter une véritable contribution.

2.2.5 Niveau de formalité

Certaines différences dans le niveau de formalité entre les cultures civiles et militaires avaient parfois pour effet de créer des tensions dans leurs interactions, puisqu'ils ne comprenaient pas les raisons derrière les comportements adoptés par les groupes extérieurs à leurs communautés d'appartenance. Ainsi, les civils qui travaillaient à l'ÉPR trouvaient que les militaires avaient tendance à adopter un comportement directif (Entrevue no. 2; Entrevue no. 9). Cette attitude autoritaire, partagée par les membres de la communauté militaire, s'explique en partie par les valeurs transmises dans leur culture, qui leur inculque un respect pour la discipline et une application stricte des règlements. Au sein des FC, les mauvaises conduites sont sanctionnées par des punitions collectives, même si une seule personne, ou un petit groupe de personnes d'une unité, sont fautifs. Même de façon informelle, les réactions

face aux infractions faites aux règlements sont fortes et agressives (par exemple, lorsque des personnes oublient d'enlever leurs couvre-chefs en entrant dans un mess (Soeters et al., 2008 : 212)).

Puisque les civils ne sont pas habitués à de telles habitudes, ils trouvaient que la façon dont les militaires s'adressaient à eux pouvait être très directe, voire rude (Entrevue no. 9). Ce sentiment était d'autant plus exacerbé dans les situations où les militaires étaient responsables de la sécurité des civils à l'extérieur de la base (Entrevue no. 1). Quelques civils négligeaient de respecter les consignes de sécurité lorsqu'ils étaient escortés en convoi; ils arrivaient en retard, ne voulaient pas porter l'équipement de protection et prolongeaient leur réunions de plusieurs heures (Entrevue no. 7). Par conséquent, la négligence manifeste de certains individus était perçue de façon très négative par les militaires. Ces comportements étaient jugés dangereux, non seulement pour la sécurité personnelle de ces individus, mais également pour les militaires, chargés de leur protection. Bien que seulement quelques civils étaient à blâmer, les soldats avaient tendance à faire usage de stéréotype et jugeaient que les civils manquaient de professionnalisme et de discipline. Le ton parfois autoritaire que les FC employaient pour interagir avec leurs homologues civils tendait à refroidir les relations civilo-militaires (Entrevue no. 7).

2.2.6 Méthodes de prise de décision et styles de leadership

En comparant les méthodes de prises de décisions et les styles de leadership adoptés par les organisations civiles et militaires, il est possible d'identifier les qualités organisationnelles recherchées chez leurs hauts dirigeants. La prise de décisions revêt une importance particulière dans la culture militaire puisque les soldats sont parfois appelés à agir dans des situations qui comportent de haut risque et dans lesquelles des vies peuvent être mises en danger. Précédant la prise de décisions, le commandant militaire indiquera d'abord ses intentions et ses objectifs à sa chaîne de commandement; sa cellule de planification élaborera ensuite des plans et des lignes de conduite afin de guider ses choix. En se basant sur l'ensemble des informations disponibles, le commandant devra ultimement prendre une

décision qu'il communiquera à sa chaîne de commandement. Une fois qu'une décision est prise par le commandant, elle n'est plus remise en question ou mise en doute. Ainsi, une des compétences recherchées auprès des militaires séniors de l'armée est leur capacité de prendre la meilleure décision possible dans un court laps de temps (Turnbull et Ulrich, 2010 :2). À Kandahar, les opérations menées au niveau tactique – plus précisément lors d'opérations offensives contre des insurgés – nécessitaient que des décisions soient prises en quelques minutes.

À l'exception des situations d'urgence gérées par les services consulaires, les diplomates ont rarement besoin de prendre des décisions avec des implications opérationnelles immédiates. Dû à la nature de leur profession, les diplomates cherchent à obtenir l'accord et le soutien de leurs homologues sur un enjeu politique, plutôt que d'exercer une influence directe (Baumann, 2008 : 72). Face à une crise diplomatique, la culture de gestion de risques des Affaires étrangères tend à convoquer de nombreuses consultations internes, afin d'adopter une décision qui reflète adéquatement la position du Canada. De plus, des approbations formelles additionnelles peuvent être ajoutées aux procédures de routine, de façon à éviter que des erreurs soient commises (Turnbull et Ulrich, 2010 :2).

Quant aux styles de leadership, le modèle qui prédomine dans la culture militaire est étroitement associé à la capacité de commandement de ces dirigeants. L'exercice du leadership, au sein des FC, se caractérise comme étant hautement autoritaire et directif, ce qui convient parfaitement aux besoins opérationnels de l'institution (Hill, 2007 :13). Le leadership militaire s'exprime donc par la capacité de ses dirigeants militaires séniors de diriger efficacement leur chaîne de commandement, en donnant des directives claires, avec pour objectif d'accomplir une mission donnée. Les dirigeants civils au sein de la fonction publique, quant à eux, adoptent un style de leadership plus nuancé qui s'appuie sur les principes de la coopération et du consensus (Entrevue no. 2). Toutefois, suite à une exposition prolongée à la culture militaire, il fut observé que les civils avaient tendance à modifier leurs comportements et à adopter des aspects de la culture militaire (e.g. style plus directif) afin d'améliorer leurs performances. Cependant, l'inverse ne semble pas être

applicable; les dirigeants militaires éprouvent de l'inconfort à prendre des décisions sur la base du consensus, l'écart étant jugé trop grand avec leurs valeurs de commandement (Hill, 2007 :13).

Ainsi, nous observons que le processus décisionnel et le style de leadership chez les militaires se basent sur les valeurs de la capacité de commandement, alors que dans un contexte diplomatique, les décisions sont prises de façon consensuelle. Malheureusement, puisque ces compétences ne sont pas nécessairement complémentaires, elles peuvent devenir une source de division et créer de la confusion auprès des hauts dirigeants.

2.2.7 Langage

Dans un contexte pangouvernemental, chacune des organisations en présence utilise un vocabulaire, des acronymes et des concepts particuliers à leurs sphères d'activités. En analysant le vocabulaire employé par les membres, il est possible de découvrir les doctrines et les schèmes culturels qui guident les valeurs fondamentales et les pratiques collectives d'une organisation. Lorsque différentes organisations – diplomatique, militaire et du développement – sont réunies dans un contexte pangouvernemental, il est bien évident que certaines notions, utilisées par leurs partenaires, ne feront pas l'objet de consensus.

Au terme de leur collaboration en Afghanistan, certains acronymes ont fait parti de l'usage commun de tous les agences et ministères canadiens en Afghanistan – par exemple le gouvernement de la République Islamique d'Afghanistan (GRIA), les locaux nationaux (LN), les Forces de sécurité nationales afghanes (FSNA). Cependant, d'autres sont restés à l'usage unique d'un ministère, dans ce cas-ci des forces armées. Il y a notamment eu des dissensions quant à l'usage d'une approche basée sur la contre-insurrection (JTFA, 2009 :12-13) Certains aspects sous-jacents à cette doctrine étaient profondément déplaisants pour l'ACDI, notamment le fait que la stratégie basée sur la contre-insurrection priorise l'octroi de projets à impacts rapides pour obtenir le soutien de la population. En effet, ces projets sont

particulièrement critiqués par la communauté du développement puisqu'ils ont tendance à être réalisés 'pour' la population locale par les militaires, mais non 'avec' les communautés, risquant du coup de créer une culture de dépendance (Surkhe et al., 2000 : 32). Par conséquent, l'ACDI craignait que si les communautés locales n'étaient pas suffisamment impliquées durant le processus de reconstruction, il y avait un risque important qu'elles ne s'approprieraient pas les projets une fois construits. Malgré les dissensions de l'ACDI, les FC n'ont pas tenu compte de leurs objections. En fait, les leçons apprises de la FOI-A révèlent que les FC ont identifié comme étant problématique le fait que les pratiques liées à la doctrine de contre-insurrection n'étaient pas institutionnalisées au sein des autres agences et ministères canadiens en Afghanistan. Par conséquent, leurs leçons apprises recommandaient fortement que les hauts dirigeants civils accordent leur approbation et leur soutien à la doctrine de contre-insurrection (JTFA, 2009 :13).

De plus, certaines critiques furent soulevées à l'effet que les militaires canadiens désiraient imposer leurs terminologies et leurs modèles, qu'ils considéraient comme étant plus appropriés au contexte de guerre présent en Afghanistan (Entrevue no. 2). Or, ces choix d'imposition de méthodes militaires comportent également des risques. En voulant aplanir les différences interministérielles par l'adoption d'approches standardisées et de terminologies communes, il y a un danger de perdre l'expertise spécialisée qui a justement été créée par l'approche pangouvernementale (Baumann, 2008 :72). De plus, un même concept peut prendre des significations différentes selon la culture organisationnelle qui la définit. Par exemple, Baumann (2008) en a fait l'illustration avec le concept de sécurité : pour les militaires, le terme sécurité fait référence à des opérations cinétiques; pour les diplomates, le concept s'applique à un contexte de respect de la loi et d'ordre public; tandis que pour les experts en développement, cette notion renvoie au principe de sécurité humaine, qui inclut la liberté de vivre à l'abri de la peur et des besoins (p. 73). Cela met bien en évidence que l'adoption de terminologies communes dans un environnement civilo-militaire nécessite également de définir la signification accordée à chacun des concepts et qu'ils soient acceptés par tous les partenaires interministériels (Smith, 2007 :373). Subséquemment, l'établissement de procédures conjointes et d'une terminologie commune peuvent être

intégrées, mais celles-ci nécessitent de respecter les cultures organisationnelles de chaque organisation et de clarifier leurs zones de contribution.

2.3 Dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR

Au vu de cette précédente analyse sur les divergences culturelles entre les agences et ministères impliqués à l'ÉPR, nous tentons maintenant de discerner comment ces différences organisationnelles ont affecté les interactions interministérielles dans un contexte pangouvernemental. Cette section présente donc les dynamiques d'interaction qui se sont développées entre les agences et ministères canadiens présents à l'ÉPR.

Contrairement à la littérature, qui tend à analyser les relations civilo-militaires en deux blocs monolithiques (Baumann, 2008; Duffey, 2000; Jenny, 2001; Thompson et Gill, 2010; Van der Kloet, 2010), nous avons remarqué que les relations entre les organisations civiles à l'ÉPR étaient éminemment plus complexes et méritaient d'être approfondies. Pour présenter nos résultats, nous utilisons le modèle de la culture corporative qui représente schématiquement les dynamiques interministérielles qui ont été observées à l'ÉPR. Tel qu'illustré dans la figure 2.2, les principaux sous-groupes d'interaction ont été divisés en trois catégories: les militaires, les corps en uniforme et les civils. Un important apport de ce modèle est qu'il rend visible le fait que chacun des groupes culturels du modèle – ACDI, FC, MAECI, POLCIV, SCC – possède une culture organisationnelle unique, composée d'*artefacts*, de valeurs, de croyances et d'hypothèses sous-jacentes. Chacune de ces cultures est internalisée par ses membres et les prédispose à développer certaines affinités avec d'autres groupes culturels similaires.

En étudiant les dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR, il fut observé que des groupes culturels se sont formés sur la base de leurs affinités organisationnelles. Ainsi, il s'est avéré que les corps de métiers qui portaient l'uniforme – les militaires, les policiers et les agents du service correctionnel – s'identifiaient davantage les uns aux autres. Quant aux agents politiques et de développement, regroupés dans la sphère « civile », ils

partageaient davantage de valeurs en commun, notamment une culture de fonctionnaire. Hormis ces affinités culturelles, la conceptualisation de l'approche pangouvernementale repose, dans son essence, sur la contribution des 3D – Diplomatie, Défense, Développement. Dès lors, il est essentiel en terminant de commenter leurs dynamiques d'interaction.

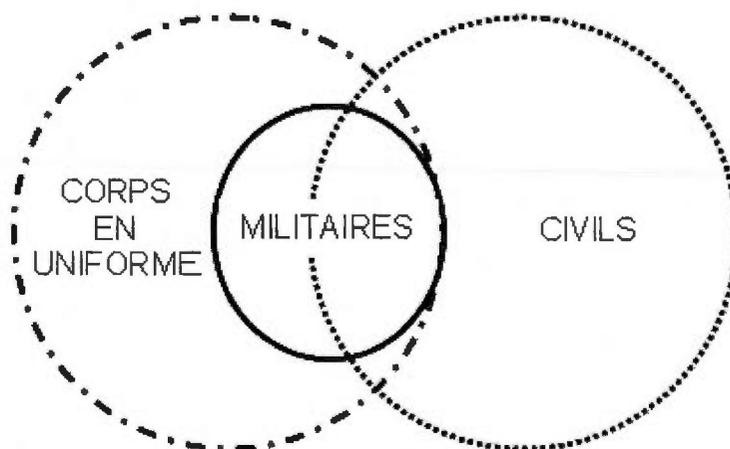


Figure 2.2 Dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR
(Inspirée de Hill, 2007 : 29)

Dans la figure 2.2, nous observons également que, dans l'environnement de l'ÉPR, la perméabilité des cultures des trois sous-groupes diffère, c'est-à-dire que les membres de l'endogroupe ont la capacité de distinguer de manière instinctive ceux qui appartiennent ou non à leur communauté élargie. Autrement dit, les militaires étaient perçus comme ayant une culture forte et imperméable, d'où l'intérêt de les illustrer dans un noyau distinct au sein de la catégorie « corps en uniforme ». Pour le personnel qui portait l'uniforme, il s'est avéré que ces individus travaillaient tous dans le milieu de la sécurité dans le cadre de leurs professions respectives; ce qui les amenait à partager davantage de valeurs paramilitaires. Néanmoins, les cultures de la POLCIV et du SCC étaient jugées comme étant plus perméables; ces membres étaient en mesure de faire le pont entre les cultures « purement » civiles et militaires. La culture civile, quant à elle, était perçue comme étant moins résistante aux incursions extérieures; il y avait un fort désir de la part des civils d'encourager

l'interpénétration entre leurs cultures et celles des militaires. Notons que ces observations sur les relations civilo-militaires à l'ÉPR avaient lieu dans un contexte de guerre où la contribution militaire était nettement supérieure à l'apport civil.

2.3.1 Les militaires

Les importantes dichotomies, qui opposaient les cultures civile et militaire, ont été mises en évidence dans plusieurs entrevues. La majorité des participants ont soulevé ce point sous une forme ou une autre (Entrevue no. 1; Entrevue no. 2; Entrevue no. 5; Entrevue no. 7; Entrevue no. 10; Entrevue no. 11; Entrevue no. 12; Entrevue no. 13). Les militaires avaient une culture particulièrement imperméable, c'est-à-dire que tout individu non militaire était perçu comme étant extérieur à leur culture d'appartenance. Cela s'explique, en partie, parce que les militaires sont amenés à vivre en totale immersion dans la culture militaire, comme en témoignent la participation obligatoire aux cours de recrue, le logement sur une base ou dans des maisons militaires et les forts réseaux sociaux de la communauté militaire.

Il n'y a pas de similarité équivalente pour les civils. Cette immersion complète dans la culture de l'organisation, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, amène les militaires à s'identifier et à internaliser les comportements jugés adéquats par leur culture organisationnelle. En contrepartie, les fonctionnaires sont exposés à leur culture organisationnelle seulement durant leurs heures de travail (Hill, 2007 :22). Cette imperméabilité dans la culture militaire ne doit pas nécessairement être perçue de façon négative. En effet, cette barrière est davantage relative à la notion d'identité et au statut d'endogroupe qui sont plus forts au sein de la communauté militaire.

2.3.2 Les corps en uniforme

À l'ÉPR, le personnel qui portait l'uniforme – les militaires, les policiers et les agents du service correctionnel – s'identifiait davantage les uns aux autres. Le port de l'uniforme au

jour le jour est devenu un symbole qui a agi comme facteur de cohésion et renforcé le sentiment d'appartenance et d'unité entre les membres. Puisque dans l'exercice de leurs fonctions, ils travaillent tous dans un milieu lié à la sécurité; ils partagent conséquemment des valeurs organisationnelles qui ont davantage d'affinités. Ainsi, il fut observé que les membres de la POLCIV et du SCC ont, tous deux, intégré des valeurs dites paramilitaires; ils sont familiers à travailler au sein d'une structure hiérarchique, à suivre des ordres, à porter des armes et à faire preuve de discipline (Entrevue no. 1; Entrevue no. 4; Entrevue no. 5; Entrevue no. 7; Entrevue no. 8; Entrevue no. 10; Entrevue no. 11; Entrevue no. 12; Entrevue no. 13; Entrevue no. 14).

Dû à la nature de leur travail, ces hommes et ces femmes sont appelés à être exposés à des situations qui comportent des risques. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné un agent des services correctionnels : « Pour nous, aller à Kandahar, signifiait de transposer nos principes de gestion de risque que nous appliquons au Canada à un contexte de guerre (Entrevue no. 14). » En Afghanistan, les policiers et les agents des services correctionnels risquaient leurs vies autant que les militaires puisqu'ils devaient sortir de la base quotidiennement pour visiter les postes de police afghans ou la prison de Sarposa. Dans le cadre de leur travail, tous ces corps de métier sont amenés à développer un sens élevé du devoir, où le danger et la peur ne doivent pas les distraire de leurs tâches; ils sont également conscients que les responsabilités inhérentes à leur service puissent être faits au sacrifice de leur vie. Puisqu'ils comptent beaucoup sur les uns et les autres lors de situations critiques, ces cultures organisationnelles partagent en commun un fort esprit de camaraderie (Entrevue no. 2; Entrevue no. 4; Entrevue no. 7; Entrevue no. 11; Entrevue no. 13; Entrevue no. 14).

De plus, ces trois corps de métier ont tous une culture fondée sur l'action. En Afghanistan, ils étaient opérationnels 24/7. Ils pouvaient être appelés à répondre à une urgence à n'importe quelle heure du jour et de la nuit comme, ce fut le cas, lors d'une émeute à la prison de Sarposa. Il fut aussi observé que leurs cultures les amènent à vouloir obtenir des résultats opérationnels avec des retombées immédiates, contrairement aux agents

politiques et de développement qui se concentrent davantage sur l'obtention de résultats à long terme (Entrevue no. 8; Entrevue no. 13; Entrevue no. 14).

Également, il a été plus facile pour la communauté policière et celle des services correctionnels d'utiliser les pratiques d'intervention des militaires, puisqu'elles s'appuient sur des processus organisationnels similaires aux leurs. Conséquemment, ils se sont familiarisés rapidement à l'usage du PPO qui emploie une approche logique à la résolution de problèmes, ainsi qu'avec la méthode d'évaluation des risques employée pour le transport logistique. Compte tenu de l'ensemble des affinités culturelles partagées par ces corps de métier, il s'est avéré que leurs relations interpersonnelles se sont développées plus rapidement (Entrevue no. 1; Entrevue no. 5; Entrevue no. 7; Entrevue no. 8; Entrevue no. 11; Entrevue no. 14).

2.3.3 Les civils

Au sein de l'ÉPR, la catégorie dite « civile » regroupait le personnel du MAECI et de l'ACDI. Bien évidemment, le fait qu'ils ne portaient pas d'uniforme constituait un des *artefacts* visibles de leur appartenance à ce groupe; mais ils partageaient également plusieurs affinités culturelles, notamment une culture de fonctionnaire. Historiquement, les relations entre l'ACDI et le MAECI ont toujours été tendues à Ottawa; en fait, depuis que l'Agence a été créée en 1968 comme une entité séparée du Ministère des Affaires externes, chaque fois que l'ACDI a tenté d'acquiescer une plus grande autonomie, les Affaires extérieures ont toujours fortement réagi et tenté de lier l'aide au développement à des intérêts politiques et commerciaux (Brown, 2008 : 93-94). Étonnement, à l'ÉPR, le personnel civil du MAECI et de l'ACDI ont eu tendance à se rapprocher socialement, durant leurs déploiements. Ce rapprochement est probablement dû au fait qu'ils étaient en infériorité numérique par rapport aux militaires. C'était une première pour ces deux organisations de cohabiter sur un camp au côté de militaires; de surcroît, d'avoir une si large contribution diplomatique et de développement dans une province, dans un contexte de contre-insurrection. Conformément à leurs mandats organisationnels qui leur confèrent une responsabilité d'action à l'international, les organisations du MAECI et de l'ACDI ont plutôt l'habitude de travailler à partir des

ambassades, dans la capitale d'un pays (Entrevue no. 5; Entrevue no. 6; Entrevue no. 9; Entrevue no. 12; Entrevue no. 13).

Sur le plan des compétences de base recherchées chez ces fonctionnaires, il est attendu des agents politiques des Affaires étrangères qu'ils aient de bonnes aptitudes d'analyse, ainsi que des talents de rédaction, nécessaires à l'élaboration de politiques. De façon similaire, on s'attend des agents de développement qu'ils puissent rédiger des propositions de centaine de milliers, voire de millions de dollars, qui élaborent la stratégie de mise en œuvre de projets de développement à grande échelle. Il fut noté que les différences dans le travail que le MAECI et l'ACDI menaient à l'ÉPR étaient minimales; plus de la moitié des agents politiques du MAECI faisaient de la gestion de programme pour le FPSM. De plus, les agents politiques et de développement avaient tous deux tendance à travailler des heures régulières de bureau, contrairement à leurs partenaires gouvernementaux dans le milieu de la sécurité. Dans le cadre de leur travail, ils devaient, entre autres, coordonner leurs efforts avec d'autres agences qui faisaient parties d'organisations internationales, comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le développement, le mouvement international de la Croix-Rouge et le Programme alimentaire mondial, ainsi que des ONG, qui travaillaient également sur des horaires de travail similaires (Entrevue no. 3; Entrevue no. 5; Entrevue no. 6; Entrevue no. 8; Entrevue no. 14).

Parallèlement, les agents du MAECI et de l'ACDI ont tous deux été critiqués pour ne pas avoir une « mentalité de corps expéditionnaire »; autrement dit, plusieurs n'étaient pas prêts à être exposés au danger d'une zone de guerre. Conséquemment, certains civils limitaient le nombre de sorties qu'ils effectuaient à l'extérieur de l'ÉPR durant leur déploiement²². Le danger et la peur, qui freinaient certains civils à s'aventurer à l'extérieur des enceintes du camp de l'ÉPR, ont eu pour effet d'effriter la confiance chez leurs

²² Un officier canadien a souligné que le personnel civil américain, assigné au *US Department of States* (DoS), possédait une « mentalité de corps expéditionnaire », ce qui, selon lui, expliquait qu'ils étaient davantage sur le terrain pour parler aux personnes d'influence (Entrevue no. 7). Néanmoins, il importe de mentionner que le DoS avait tendance à recruter d'anciens militaires pour servir en Afghanistan, et non, des diplomates de carrière.

partenaires militaires, qui percevaient les fonctionnaires comme n'étant pas prêts à prendre les mêmes risques qu'eux (Entrevue no. 7). Néanmoins, si une « mentalité de corps expéditionnaire » faisait défaut auprès des civils déployés à l'ÉPR, ce ne sont pas les fonctionnaires déployés qui seraient à blâmer, mais plutôt le gouvernement canadien qui devrait investir davantage pour se constituer une réserve d'experts civils prête à être déployée dans ce genre d'environnement²³.

2.3.4 Les 3D

Quoique des affinités dans les cultures organisationnelles aient facilité l'établissement des relations interpersonnelles pour les sous-groupes culturels précédents, rien dans nos données n'a indiqué que le MAECI et l'ACDI étaient prédisposés à développer des affinités culturelles avec les FC. Néanmoins, puisque l'approche pangouvernementale repose avant tout sur la contribution des 3D, il est tout de même important d'analyser leurs dynamiques d'interaction. D'abord, il fut observé que les partenaires de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement avaient davantage de risques d'accroître les risques d'empiètement dans leurs sphères de responsabilité respectives, étant donné que leurs lignes d'opérations sont étroitement reliées. En ce qui a trait aux mandats de la POLCIV et du SCC, ils étaient plus spécifiques à leurs sphères de compétence, ce qui a eu pour effet de minimiser les possibilités de chevauchement sur les autres lignes d'opération (Entrevue no. 10). Bien que l'ingérence des FC dans les sphères de compétence du développement et de la gouvernance ait généré des tensions, il semble que d'autres initiatives de coordination aient joué favorablement pour renforcer la cohésion entre les membres du MAECI, des FC et de l'ACDI.

²³ En effet, il importe de tenir compte du fait qu'à l'origine, les civils, qui se sont joints à la fonction publique, ne l'ont pas fait sur la base de leurs qualifications pour travailler dans des environnements hostiles. À l'opposé, un militaire est entraîné, dès son entrée dans les forces armées, à faire la guerre. De plus, la vie militaire les expose à vivre en communauté – à partager leurs chambres avec leurs pairs – et de faire des sacrifices sur leur confort personnel. Or, il faut mentionner que les civils se sont portés volontaires pour être affectés en Afghanistan et, précédant leur déploiement, les employés fédéraux ne recevaient qu'une formation de quelques jours pour les sensibiliser aux dangers d'un environnement hostile (Turnbull et Ulrich, 2010: 8).

D'emblée, sans directive pour délimiter les rôles respectifs de chacune des organisations, les risques étaient d'autant plus élevés qu'une organisation empiète sur les sphères de responsabilité d'une autre. Alors que pour certains efforts, comme la sécurité, seulement les FC pouvaient l'assurer, il en était autrement pour les autres secteurs d'activités (Hrychuk, 2009 : 840). En Afghanistan, plusieurs unités des FC étaient impliquées dans les lignes d'opération du développement et de la gouvernance – notamment, le bureau de gestion de la construction, l'équipe du génie spécialisé, les équipes de coopération civilo-militaire (COCIM) et les équipes de liaison et de mentorat opérationnel de la police (ELMO police). Des civils ont d'ailleurs critiqué le fait que les FC, compte tenu de leur supériorité numérique et des nombreuses équipes dont ils disposaient, s'ingéraient dans leurs domaines d'expertise (Entrevue no. 9; Entrevue no. 11; Entrevue no. 13). Quand une agence voit sa capacité d'opération limitée en raison de l'ingérence d'une organisation extérieure, cela peut accroître ses sensibilités organisationnelles (Desrosiers et Lagassé, 2009 : 661-662).

De plus, les importantes divergences dans les cultures organisationnelles de ces groupes ne facilitaient pas leurs interactions. En observant les thèmes retenus précédemment pour comparer les agences et ministères canadiens, les cultures civiles et militaires étaient en opposition sur tous les critères: dans leur appréciation du temps et leurs indices de succès (objectifs à court terme vs à long terme), les structures organisationnelles (structure hiérarchique vs structure décentralisée), dans leurs méthodes de planification (pensée linéaire vs pensée abstraite) et dans leurs méthodes de prises de décisions (qualités de commandement vs approche consensuelle).

De plus, le fait que la contribution civile avait lieu dans un environnement hautement militarisé faisait en sorte que la culture militaire était dominante. Étant donné que les militaires opéraient dans un contexte de guerre, un environnement sur lequel se fonde les référents culturels des FC, les soldats ne pouvaient distinguer la force de leur acculturation. Par conséquent, les militaires ont eu tendance à adopter un comportement ethnocentrique à l'égard des autres partenaires des 3D. À l'opposé, le MAECI et l'ACDI opéraient dans un milieu qui leur était profondément étranger et ils devaient toujours se justifier lorsque leurs

mandats et leurs objectifs organisationnels étaient à contre-courant de la culture militaire. Les FC ont eu tendance à ignorer les spécificités propres au MAECI et à l'ACDI; les réflexions qui ne cadraient pas avec la culture militaire, comme l'exemple utilisée précédemment sur l'usage de la doctrine basée sur la contre-insurrection, étaient jugés illogiques et incompréhensibles par les militaires. Cela a eu pour effet de nuire à l'effort pangouvernemental.

Néanmoins, certaines initiatives mises en place après la publication du rapport Manley ont permis de faciliter la collaboration interministérielle entre les partenaires des 3D. Par exemple, le comité de synchronisation qui a été mis sur pied pour coordonner les projets réalisés dans la province de Kandahar a permis aux agences et ministères canadiens de se rassembler et de donner leurs expertises personnelles pour améliorer les projets présentés. Le processus consultatif du comité de synchronisation a donné une instance où les contributeurs des 3D pouvaient discuter et élaborer des projets de reconstruction qui couvraient les besoins en matière de sécurité, de gouvernance et de développement. De plus, la publication des ~~rapports trimestriels qui démontraient les progrès réalisés par le Canada en Afghanistan~~, à partir de juin 2008, a permis d'améliorer la coordination interministérielle. Désormais, les agences et ministères devaient se consulter pour rédiger ses publications et faire état de l'avancement des travaux relatifs aux six priorités et aux trois projets de premier plan. Par conséquent, l'ajout de structures et de mécanismes de coordination peut aider à réduire les tensions culturelles et améliorer la collaboration interministérielle.

Par conséquent, il est possible de conclure que lorsque les contradictions sont grandes entre les cultures organisationnelles, comme c'était le cas entre les partenaires de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement, il est plus difficile pour eux de collaborer étant donné qu'ils partagent peu d'affinités culturelles, d'où l'importance pour le gouvernement de mettre en place des structures qui favorisent les échanges et la collaboration entre les contributeurs de l'approche pangouvernementale.

2.4 Conclusion

La présente étude s'interroge sur la manière dont les divergences culturelles affectent les dynamiques d'interaction entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale. Pour ce faire, nous avons postulé que plus les contradictions seront grandes entre les cultures organisationnelles des agences et ministères, plus il sera difficile pour eux de collaborer. Dans ce chapitre, une analyse des entrevues a permis de dégager sous formes thématiques un ensemble de dimensions permettant d'identifier les principales divergences entre les cultures des agences et ministères canadiens en Afghanistan. Puis, un examen des dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR a permis d'identifier certains groupes qui s'identifiaient davantage aux autres, parce qu'ils partageaient davantage de valeurs et d'affinités sur le plan culturel.

Afin d'analyser les divergences entre les cultures organisationnelles présentes à l'ÉPR, il fut d'abord nécessaire de développer une grille d'analyse pour dégager sous formes thématiques un ensemble de critères sur lequel comparer les agences et ministères canadiens. Sur le plan méthodologique, il n'existait pas de modèle dédié à comparer les cultures organisationnelles de plusieurs organisations. Conséquemment, les thèmes de comparaisons que nous avons retenus sont : 1) l'appréciation du temps et les indices de succès; 2) les structures organisationnelles; 3) les lignes de communication; 4) les méthodes de planification; 5) le niveau de formalité; 6) les méthodes de prise de décision et les styles de leadership et 7) le langage. Ainsi, plusieurs différences entre les organisations fédérales ont pu être observées, notamment au niveau des structures organisationnelles (centralisée et hiérarchique vs décentralisée et politisée), dans leur appréciation du temps et leurs indices de succès (objectifs à court terme ou à long terme), dans leurs méthodes de planification (pensée linéaire vs pensée abstraite) et dans leurs méthodes de prises de décisions (qualités de commandement vs approche consensuelle).

De cette précédente analyse, nous avons pu dégager des dynamiques d'interaction interministérielles, qui se basaient sur les affinités culturelles que les organisations

partageaient entre elles. Contrairement à la littérature, qui tend à analyser les relations civilo-militaires en deux blocs monolithiques, nous avons remarqué que les relations entre les organisations civiles entre elles à l'ÉPR étaient plus complexes et méritaient d'être approfondies. Ainsi, nous avons divisé les agences et ministères, impliqués à l'ÉPR, sur la base de leurs affinités culturelles et de leurs dynamiques d'interaction en trois sous-groupes : les militaires, les corps en uniforme et les civils. Parallèlement, nous devons également discuter des dynamiques d'interaction entre les acteurs piliers de l'approche pangouvernementale, c'est-à-dire la contribution des 3D.

En observant les dynamiques d'interaction entre ces sous-groupes culturels, nous avons constaté que leur niveau de perméabilité différait. Ainsi, les militaires étaient perçus comme ayant une culture forte et imperméable; au sein des FC, tout individu non militaire était perçu comme étant extérieur à la culture d'appartenance parce que la notion d'identité est très forte au sein de la communauté militaire. Cela s'explique, en partie, parce que les militaires sont amenés à vivre en totale immersion dans la culture militaire (e.g. cours de recrue, logements militaires, longs exercices militaires et déploiement); il n'y a pas d'équivalent pour les fonctionnaires qui sont exposés à leur culture organisationnelle durant leurs heures de travail.

En ce qui a trait au sous-groupe culturel des «corps en uniforme», il a été jugé que les policiers, les agents des services correctionnels et les militaires partageaient plus d'affinités culturelles parce qu'ils travaillaient tous dans un milieu lié à la sécurité. Ainsi, ils sont davantage appelés à être exposés à des situations dangereuses dans le cadre de leurs fonctions et ces corps de métier partagent des valeurs dites paramilitaires (e.g. habitués à travailler au sein d'une structure hiérarchique, suivre des ordres, porter des armes, faire preuve de discipline). De plus, leurs métiers ont tous une culture fondée sur l'action et ils désirent obtenir des résultats opérationnels avec des retombées immédiates. Également, il fut observé que la culture des «corps en uniforme» était plus perméable que celle des «militaires»; les membres de la POLCIV et du SCC étaient en mesure de faire le pont entre les cultures «purement» civile et militaire.

Étonnement, le sous-groupe culturel des « civils », composé du personnel de l'ACDI et des Affaires étrangères, s'est rapproché malgré l'animosité qui caractérise leurs rapports à Ottawa. Ce constat est néanmoins surprenant et peut s'expliquer, en partie, par leur infériorité numérique à l'ÉPR. Bien que les « civils » du MAECI et de l'ACDI se soient probablement regroupés sur la base d'un *artefact* visible, soit le fait qu'ils ne portaient pas d'uniforme, ils partageaient également davantage d'affinités culturelles que les « militaires » et les « corps en uniforme ». Ainsi, tous deux ont été identifiés comme ayant une culture de fonctionnaire, c'est-à-dire que leurs compétences consistent essentiellement en leurs capacités d'analyse, la rédaction de rapports et la gestion de programme. Contrairement à leurs partenaires qui faisaient principalement du travail sur le terrain, les fonctionnaires du MAECI et de l'ACDI travaillaient principalement dans leurs bureaux et ils ont été critiqués pour ne avoir une « mentalité de corps expéditionnaire. » Néanmoins, le sous-groupe culturel des « civils » était perçu comme étant moins résistant aux incursions extérieures; il y avait un fort désir de la part des civils d'encourager l'interpénétration entre leurs cultures et celles des militaires. Ces résultats sont fort probablement attribuables au fait que la mission avait lieu dans un contexte de guerre, où les militaires étaient en nette supériorité numérique.

En ce qui a trait à la contribution des 3D, rien dans nos données n'a indiqué que le MAECI et l'ACDI étaient prédisposés à développer des affinités culturelles avec les FC. L'absence de directives données par le Canada, pour délimiter clairement les rôles respectifs et les sphères de responsabilité de chacune des organisations, a donné lieu à certaines confusions quant aux responsabilités de chacun. D'ailleurs, des civils ont critiqué le fait que les FC, compte tenu de leur supériorité numérique et des nombreuses équipes dont ils disposaient, s'ingéraient dans leurs domaines d'expertise. Ainsi, la majorité des partenaires des 3D s'entendait pour dire que si la collaboration a fonctionné, c'est à cause de la volonté et de la détermination des personnes à l'ÉPR; car, l'approche pangouvernementale à elle seule n'avait pas fourni suffisamment de directives pour encadrer le travail des principaux acteurs des 3D en Afghanistan (Entrevue no. 1; Entrevue no. 7; Entrevue no. 9; Entrevue no. 11; Entrevue no. 14).

Par conséquent, il est possible de conclure que lorsque les contradictions sont grandes entre les cultures organisationnelles, comme c'était le cas entre les partenaires de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement, il est plus difficile pour eux de collaborer étant donné qu'ils partagent peu d'affinités culturelles. Cela prouve également qu'il ne peut être présumé qu'une intégration suive naturellement entre ces acteurs. Conséquemment, cela met en évidence l'importance du rôle que doit jouer le gouvernement dans la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale et la nécessité de mettre en place des structures organisationnelles pour encadrer la collaboration interministérielle, surtout lorsque les principaux contributeurs viennent de cultures organisationnelles différentes.

CHAPITRE III

BIOGRAPHIE ORGANISATIONNELLE DE L'ÉPR

Dans le cadre de son engagement en Afghanistan, le gouvernement canadien avait été explicite à l'effet qu'il fallait miser sur une approche 3D, puisque cette stratégie constituait le meilleur moyen pour faire une différence dans une situation post-conflit (Canada, 2005a : vi). À cet égard, l'ÉPR à Kandahar, que le Canada a dirigé pendant six ans, offre une opportunité unique d'évaluer l'efficacité de l'approche pangouvernementale canadienne. Dans ce chapitre, nous analyserons plus précisément l'évolution des dynamiques interministérielles à l'ÉPR à Kandahar. Autrement dit, pour chacun des événements marquants qui ont eu lieu à l'ÉPR entre 2005 et 2011, nous chercherons à évaluer ses impacts sur les relations civilo-militaires canadiennes. Cette approche, éprouvée dans l'analyse des cultures organisationnelles, consiste à procéder à une biographie organisationnelle de l'organisation étudiée (Schein, 1991 :193).

Ce chapitre est donc divisé en deux périodes distinctes, soit la période précédant la publication du rapport du *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan* (2005-2007) et la période suivant sa publication jusqu'au transfert de responsabilité de l'ÉPR aux Américains (2008-2011). Ce chapitre dressera d'abord un aperçu des deux premières années de la mise en oeuvre de l'approche pangouvernementale canadienne à l'ÉPR, période qui fut la cible de nombreuses critiques. Par la suite, il sera plus aisé d'apprécier les améliorations qui ont été apportées à la stratégie pangouvernementale, suite à la publication du rapport Manley et d'évaluer ses retombées sur les dynamiques interministérielles.

Nous analyserons ensuite plus en détail les retombées des événements, répertoriés entre 2008 et 2011, qui ont marqué significativement les dynamiques d'interaction interministérielles entre les organisations impliquées à l'ÉPR. Les recommandations du rapport Manley, conditionnelles à la reconduction de la mission jusqu'en 2011, ont su identifier les secteurs qui nécessitaient des améliorations dans la conduite de la mission en Afghanistan. Bien que les changements qui ont suivi ont engendré des retombées concrètes et bénéfiques sur la collaboration pangouvernementale à l'ÉPR, ses réformes organisationnelles ont initialement créé des tensions entre les partenaires gouvernementaux qui ont dû modifier leurs mentalités organisationnelles afin de s'adapter aux nouvelles demandes de l'intervention en Afghanistan. Paradoxalement, peu de recherches furent consacrées pour analyser cette période riche en évolution. Conséquemment, ce chapitre vise à pallier à ces lacunes de la littérature et apporter un regard plus approfondi des années 2008 à 2011 à l'ÉPR. Afin de faciliter la lecture de ce chapitre, un tableau présentant les rotations de l'opération Athéna et leurs durées se trouve en annexe (ANNEXE C).

3.1 Analyse de la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale à l'ÉPR à Kandahar – 2005-2007

Près de deux ans après que le Canada ait pris la direction de l'ÉPR en août 2005, son bilan était peu reluisant; la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale était présentée comme étant « dysfonctionnelle, démantelée et inefficace (Stein et Lang, 2007 : 260).» À cette époque, les rapports de force entre les ministères étaient grandement déstabilisés. À cause de l'environnement inhospitalier, les FC avaient initialement tiré profit du déploiement à Kandahar et imposé leur vision stratégique à la mission; alors que les deux autres organisations, le MAECI et l'ACDI, n'exerçaient qu'une influence limitée. L'expérience des deux premières années à l'ÉPR a révélé que les agences et ministères avaient été incapables d'assurer une coordination efficace sur le terrain (Marten, 2010 : 215; Savage, 2008 :136; Stein et Lang, 2007 :260).

Dans un premier temps, l'échec de la mise en œuvre de l'approche 3D à Kandahar a été attribué au fait qu'il n'y avait pas suffisamment de diplomates et d'agents de développement sur le terrain pour que ce partenariat pangouvernemental puisse fonctionner. En 2006, la contribution civile à l'ÉPR était minimale et comptait sur une personne de l'ACDI, deux du MAECI et deux policiers de la GRC (Savage, 2008 : 130; Buchan, 2011 : 102). Il était clair que la composante militaire, avec ses 150 soldats, surpassait largement la présence civile. En janvier 2006, le décès du diplomate canadien Glyn Berry, survenu dans une attaque suicide perpétré contre son véhicule, n'a qu'aggravé cette situation. Pour les deux années qui ont suivi, cet événement tragique a restreint l'envoi de personnel civil canadien à l'ÉPR et des mesures de sécurité rigoureuses ont eu pour effet de confiner le personnel non-militaire aux bases militaires de Kandahar. Ces restrictions ont subséquemment forcé le personnel militaire à se charger de l'assistance humanitaire dans la zone d'opération (Canada, 2008a : 29; Lerhe, 2006; Marten, 2010 : 220; Schmitz et Philipps, 2008 :5).

Dans l'année qui a suivi le transfert de la mission de Kaboul à Kandahar, le programme de développement canadien a été la cible de nombreuses critiques qui l'accusaient de ne pas investir suffisamment dans le sud de l'Afghanistan. Un des débats les plus virulents sur le programme de développement à Kandahar a opposé deux protagonistes de l'approche 3D, soient l'ACDI et les FC. Compte tenu du contexte insurrectionnel dans lequel opérait la mission, les dirigeants militaires considéraient qu'il était pressant de consacrer davantage de ressources à un programme de reconstruction pour améliorer immédiatement les conditions de vie des Afghans dans la province de Kandahar. Néanmoins, l'ACDI refusait à l'époque d'investir dans des programmes de reconstruction à court terme, sous prétexte que cela ne tombait pas sous leur mandat. La vision de l'ACDI se basait sur une logique de développement à long terme qui misait sur la reconstruction des institutions démocratiques du gouvernement afghan; leurs résultats seraient donc visibles au cours des prochaines années, voire des prochaines décennies. Cependant, en misant sur une stratégie de relèvement à long terme, les Afghans à Kandahar ne voyaient aucune amélioration à leurs conditions de vie, bien qu'un important contingent canadien y était présent (Stein et Lang, 2007 :274).

Malgré que le tiers de son financement était alloué au sud de l'Afghanistan, certains obstacles ont empêché l'ACDI de dépenser rapidement les fonds destinés aux programmes de développement à Kandahar. Compte tenu des impacts très limités obtenus par l'ACDI dans le sud de l'Afghanistan, le Senlis Council a fortement critiqué la performance de l'agence canadienne, estimant qu'elle risquait de compromettre le succès de la mission dans la région. Le Senlis Council a même été jusqu'à recommander que l'ACDI soit relevée de ses fonctions à Kandahar et qu'un envoyé spécial soit désigné pour coordonner les initiatives canadiennes de développement (Senlis Council, 2007 : 16). À cause de l'imposition de mesures rigoureuses de sécurité en janvier 2006, le personnel de l'ACDI manquait de latitude pour coordonner adéquatement les projets en cours, ce qui a mené le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense à recommander que l'ACDI verse directement aux FC les 20 millions de dollars afin que les militaires gèrent eux-mêmes les projets de développement exécutés par les Afghans dans la province de Kandahar (Canada, 2007b :9)²⁴. Au cours de cette même année, le Comité sénatorial a été encore plus loin dans ses critiques à l'égard de l'ACDI en se demandant si l'organisation devait continuer d'exister, compte tenu de sa mauvaise performance en Afrique au cours des 40 dernières années. Il déplorait que près de 80% des employés de l'ACDI travaillaient à partir d'Ottawa et que le personnel sur le terrain n'avait guère d'autorité sur la conception, la réalisation des projets ou l'allocation de fonds (Canada, 2007c :xi-xii). Bien que ces critiques étaient adressées aux programmes de développement en Afrique, d'importantes similarités pouvaient être tracées avec l'engagement de l'Agence en Afghanistan. À ce moment, la majorité des critiques était unanime sur le fait que l'ACDI faisait trop peu pour alléger les souffrances de la population afghane à Kandahar et qu'elle avait été incapable de soutenir leur bout dans le partenariat pangouvernemental.

Confronté à autant de critiques, il est difficile d'expliquer pourquoi l'ACDI a choisi l'Afghanistan comme principal récipiendaire de son aide au développement, d'autant plus que le pays ne faisait pas parti des 25 pays prioritaires établis par l'Agence. Plus encore, la capacité de réaliser du développement dans un pays toujours en guerre est controversée; tous

²⁴ Pourtant, en vertu des règlements de l'OCDE, les forces militaires ne peuvent utiliser l'APD pour mener à bien des objectifs militaires (CCCI, 2007b :1).

conçèdent que l'aide y est plus coûteuse et moins efficace, ce qui contredit les principes de développement sur l'efficacité de l'aide. Stephen Brown (2008) avance que ce n'était pas le choix de l'ACDI de concentrer son aide sur l'Afghanistan, mais plutôt celui du Cabinet du Premier ministre (p.97). En 2005, l'ACDI avait initialement exprimé ses réticences à l'idée de se joindre l'ÉPR et de devoir travailler en partenariat avec les militaires. Bien que l'ACDI soit une organisation gouvernementale, leur culture organisationnelle est grandement influencée par celle de la communauté du développement, réputée pour être très critique à l'égard des ÉPR en zone de conflit.²⁵ De plus, l'Agence craignait que leur association avec les FC compromette leur neutralité et leur impartialité avec leurs partenaires de développement. La programmation de l'ACDI s'en est même trouvée affectée puisque des ONG canadiennes, comme CARE Canada et World Vision, ont refusé les fonds de l'Agence à cause de leur participation à l'ÉPR (Hrychuk, 2009 :840). À cause de leurs dissensions organisationnelles à l'égard de leur engagement en Afghanistan, il s'est avéré que c'était un geste délibéré de la part de l'ACDI d'assigner que des officiers juniors à l'ÉPR durant cette période (Entrevue no. 12).

Outre la mauvaise performance de l'ACDI à Kandahar, l'un des plus grands obstacles à la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale est lié au fait que le gouvernement canadien n'avait pas énoncé de lignes directrices pour encadrer la collaboration des agences et ministères à l'ÉPR. Cette situation a eu pour effet de miner l'efficacité de la collaboration interministérielle puisque le succès de l'approche pangouvernementale reposait sur le bon vouloir des personnes sur le terrain chargées de son exécution et de leur habilité à travailler ensemble sur des bases *ad hoc*. Conséquemment, la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale était susceptible d'être affectée par les tensions entre les cultures organisationnelles, les conflits de personnalité et les mandats organisationnels parfois

²⁵ La communauté du développement critique tout particulièrement la création des ÉPR parce qu'elles jumèlent les réponses politiques, militaires et humanitaires dans une même enceinte. Selon eux, cette intégration dans les ÉPR contribue à rendre flou la distinction entre les réponses humanitaires et militaires, ce qui a eu pour effet de causer l'érosion de l'espace humanitaire dans les zones de conflit. Au cours des dernières années, un nombre croissant de travailleurs humanitaires ont délibérément été ciblés par les insurgés en Afghanistan; la population afghane ne perçoit plus les travailleurs humanitaires comme étant impartiaux et neutres puisqu'ils n'arrivent pas à les distinguer des autres acteurs sur le terrain (CCCI, 2007a; Gordon, 2007 : 109-129; Tomlinson, 2008 :68-69.)

contradictoires. En l'absence de références pour guider les interactions interministérielles, certains différends ont exacerbé les tensions entre les partenaires gouvernementaux, notamment dû aux contraintes financières et le fait qu'aucune priorité n'avait été établie pour la mission canadienne (Buchan, 2011 :102-103; Fortmann et Mérand, 2005 :45; Hrychuk, 2009 : 834-838; Perito, 2005 : 11).

À l'ÉPR, d'importantes contraintes dans les mécanismes bureaucratiques de financement ont créé des obstacles à la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale à Kandahar. Le principe de responsabilité ministérielle, auquel chaque agence et ministère était imputable, imposait des restrictions bureaucratiques et légales rigoureuses aux partenaires des 3D, faisant en sorte que chacun a continué à préserver le contrôle sur leur enveloppe budgétaire. En fait, le MAECI et l'ACDI n'avaient presque aucune latitude pour initier des projets de reconstruction de leur propre chef, leurs autorités financières étant hautement centralisées à Ottawa. Conséquemment, la lenteur des processus décisionnels et le manque de flexibilité des organisations civiles empêchaient les partenaires des 3D de planifier conjointement l'élaboration de programmes de reconstruction à Kandahar. Les contraintes liées à la lenteur bureaucratique étaient telles que l'ACDI a été capable de débloquer des fonds pour l'ÉPR qu'à la fin de mai 2006. Cette situation a suscité certaines frustrations, surtout chez les commandants militaires, puisque les FC ont dû compenser et financer certains projets de reconstruction; les FC ont été jusqu'à payer certaines initiatives de développement que l'ACDI avait promis, mais sur lesquelles l'Agence s'est ensuite rétractée (Canada, 2007a : 23; CFLI, 2008 :24, 27; Hrychuk, 836-837; Lerhe, 2006).

Également, l'absence de priorités pour définir clairement l'engagement du Canada en Afghanistan permet d'expliquer les progrès limités réalisés dans la province. Dans leur rapport, le Senlis Council indiquait que les progrès limités obtenus par la mission canadienne à Kandahar étaient directement imputables au fait que les politiques pour coordonner les efforts diplomatiques, de développement et militaires dans le pays faisaient défaut (Senlis Council, 2006 :8). Un officier de la GRC, déployé à l'ÉPR durant cette période, abonde dans le même sens : « Jusqu'à ce qu'on établisse les indices de performance après la publication

du rapport Manley, nous n'avions pas d'objectifs spécifiques à accomplir autres que d'aider là où il y avait un besoin. Lorsque les policiers avaient besoin de bottes, nous leur en achetions. S'ils avaient besoin d'entraînement, nous montions un cours. C'était aussi simple que ça (Entrevue no. 13). » Jusqu'en 2007, les partenaires pangouvernementaux ont fait de leur mieux pour combler les priorités de la population locale, selon les besoins qu'ils rencontraient sur le terrain. Cependant, il n'y avait pas de vision globale, ni de véritable synchronisation interministérielle.

Deux ans après que le Canada ait pris la direction de l'ÉPR, les agences et ministères ne s'entendaient toujours pas sur les priorités qui devaient être mis de l'avant à Kandahar. De plus, les autorités décisionnelles et financières du MAECI et de l'ACDI étaient hautement centralisées à Ottawa et chacun des 3D gardaient le contrôle sur leur enveloppe budgétaire. La mise en œuvre de l'approche pangouvernementale durant ces années impliquait, au mieux, une coordination et un échange d'information minimal, mais les partenaires gouvernementaux n'avaient certainement pas réussi à travailler conjointement et atteindre les objectifs de cohérence prescrits par l'approche.

3.2 Retombées de la publication du rapport Manley

En octobre 2007, le gouvernement canadien a mis sur pied le *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan* qui était chargé de conseiller le Parlement quant à l'orientation que devrait adopter la mission canadienne en Afghanistan, au-delà de 2009. Ce groupe, présidé par l'ex-ministre libéral des Affaires étrangères, John Manley, a présenté ses conclusions à la fin janvier 2008. Le gouvernement a ensuite déposé une motion à la Chambre des Communes, le 13 mars 2008, qui prolongeait la mission jusqu'en juillet 2011²⁶. Cette motion entérinait l'intégralité des recommandations suggérées

²⁶ Cette prolongation était néanmoins subordonnée à certaines conditions : premièrement, au déploiement d'un groupement tactique supplémentaire de l'OTAN d'environ 1000 soldats à Kandahar d'ici février 2009 ; deuxièmement, à l'achat de nouvel équipement, comme des hélicoptères de transport et des véhicules aériens sans pilote, afin d'accroître la sécurité et l'efficacité du contingent canadien ; troisièmement, à ce que le gouvernement canadien informe l'OTAN que notre pays mettra

par le Groupe d'experts ce qui a donné le poids politique nécessaire pour procéder à d'importants changements pour améliorer l'efficacité de la mission canadienne en Afghanistan.

Au chapitre des modifications qui sont ici étudiées, nous nous concentrerons sur l'expansion de l'engagement civil, l'assignation de hauts dirigeants civils aux échelons supérieurs de la mission, la délégation d'autorité financière sur le terrain et l'harmonisation des priorités nationales. Ces recommandations n'auraient probablement pas suscitées autant d'intérêt, si le rapport Manley n'avait pas jeté les bases d'une entente bipartite entre les Conservateurs et les Libéraux pour la prolongation de la mission du Canada en Afghanistan (Buchan, 2010 :76).

3.2.1 Expansion de la contribution civile

Face au déséquilibre entre « l'imposante mission militaire canadienne en Afghanistan et la mission civile nettement plus modeste (p.42) », le rapport Manley a recommandé à ce que le Canada procède à une expansion du volet civil de la mission à l'ÉPR afin d'accorder une plus large place à la diplomatie, à la reconstruction et à la gouvernance. Le gouvernement canadien a rapidement donné suite à cette recommandation en augmentant le personnel civil déployé à l'ÉPR. À l'automne 2008, un contingent totalisant une cinquantaine d'experts civils avait déjà été déployé à l'ÉPR.

Lors de l'arrivée du renfort civil à l'ÉPR, des changements significatifs ont pu être observés dans les cultures organisationnelles du MAECI et de l'ACDI. Précédemment critiquée pour son manque d'engagement à Kandahar, l'ACDI n'avait d'autres choix que de prendre les mesures nécessaires pour assurer sa survie organisationnelle. Un haut dirigeant de l'ACDI, déployé à l'ÉPR à cette époque, a commenté sur ce nouvel engagement de l'Agence à l'égard de la mission en Afghanistan : « L'ACDI était réellement motivée à

fin à sa présence à Kandahar dès juillet 2011. Voir, Motion adoptée par la Chambre des Communes le 13 mars 2008.

mettre une solide équipe à l'ÉPR et faire tout en son pouvoir pour que la stratégie interministérielle fonctionne (Entrevue no. 12). » Durant le renfort civil, l'ACDI a triplé sa présence – comptant sur la contribution de 10 conseillers en développement – et a envoyé un directeur avec une autorité équivalente à celle d'un colonel²⁷. Un officier militaire sénior a observé un changement d'attitude drastique au sein du personnel du nouveau contingent civil : « Ce que j'ai observé c'est que les représentants du MAECI et de l'ACDI étaient jeunes et qu'ils voyaient d'un œil positif leur engagement à l'ÉPR. Ils étaient plus réceptifs et avaient hâte de faire des patrouilles (Entrevue no.11). » Cette attitude contrastait avec le personnel des rotations précédentes qui désirait se distancier des façons de faire des militaires.

Initialement, le déploiement de cet imposant renfort civil a tout de même nécessité une période d'adaptation, qui fut plus difficile pour les militaires. Depuis le début de la mission à Kandahar, l'insécurité du théâtre d'opération avait justifié que les militaires aient le contrôle sur le déroulement des opérations dans la province. Néanmoins, l'arrivée de cet important contingent civil à l'ÉPR a nécessité que les FC s'ajustent, non seulement, parce qu'ils devaient littéralement partager leur espace de 200 m², mais surtout parce que certains officiers séniors ont eu de la difficulté à accepter les civils comme des partenaires à part égal. Bien que ce malaise était ressenti qu'auprès de quelques officiers séniors à l'ÉPR, ce sentiment a été transmis aux jeunes officiers et aux membres du rang de la compagnie de stabilisation, tels qu'en témoignent certains de leurs commentaires : « les civils ne font pas leur part », « ils ne comprennent rien », « ils drainent nos ressources », « pourquoi est-ce qu'on fait ça? » Ce fut difficile pour ces militaires, surtout au début, d'être assigné à un rôle de support pour assurer la sécurité du contingent civil pendant leurs déplacements. Compte tenu de la forte acculturation des jeunes militaires, surtout ceux émanant des métiers de combat, plusieurs auraient préféré être affectés au groupement tactique, qui se concentrait sur

²⁷ Également, l'ACDI a commencé à employer d'anciens militaires pour combler des postes pour la mission en Afghanistan. Cette tendance est caractéristique d'un mouvement plus large au sein de la communauté du développement. Au cours des 10 dernières années, les agences de développement et ONG ont recruté de plus en plus d'anciens officiers militaires pour combler des postes clés de planification afin de faciliter la coordination sur le terrain entre les organisations civiles et militaires (Makki, 2005 :111-112). Ainsi, le premier directeur de l'ACDI, envoyé durant le renfort civil, était un ancien officier des FC.

les opérations de combat. Ils avaient l'impression d'être perçus par le reste de l'armée comme un service de taxi pour les civils. Cependant, au fil du temps, les officiers en position de leadership étaient convaincus qu'il fallait miser sur une approche pangouvernementale pour gagner la guerre et ils ont fait de leur mieux pour éduquer leurs troupes sur l'importance du rôle qu'ils jouaient.

De plus, la décision de tenir des exercices de pré-déploiement conjoint a grandement contribué à favoriser une meilleure compréhension organisationnelle entre les agences et ministères assignés à l'ÉPR. En juin 2009, l'exercice Maple Guardian a invité 70 civils provenant du MAECI, de l'ACDI, du SCC et de la GRC, au camp d'entraînement des FC à Wainwright, en Alberta²⁸. Cet entraînement a permis au personnel d'acquérir une meilleure compréhension des mandats et des capacités de chaque ministère, avec lesquels ils étaient généralement peu familiers, et de mieux saisir le rôle joué par leur organisation dans le cadre de la stratégie canadienne en Afghanistan. À leur retour de mission, plusieurs personnes qui avaient participé à l'exercice ont affirmé que d'avoir rencontré leurs homologues avant leur déploiement avait aidé à améliorer significativement la coordination interministérielle en Afghanistan (Entrevue no. 1, Entrevue no. 2, Entrevue no. 7, Entrevue no. 8, Entrevue no. 9, Entrevue no. 10, Entrevue no. 12, Entrevue no. 13).

3.2.2 Assignment de hauts dirigeants civils aux échelons supérieurs de la mission

Parmi les mesures suggérées dans le rapport Manley pour rééquilibrer la contribution des missions militaire et civile, il fut demandé à ce que le Canada accorde une plus large place au volet civil sur le terrain, en augmentant la présence civile aux échelons supérieurs à Kandahar (Canada, 2008b:19). En complémentarité avec l'envoi de renfort civil, d'importants changements institutionnels, comme la création du Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et une augmentation de positions comblées par de hauts dirigeants civils dans

²⁸ Un second exercice Maple Guardian s'est déroulé en février 2010, au Fort Irwin, en Californie.

la structure organisationnelle de la FOI-A et de l'ÉPR, ont occasionné des répercussions positives pour la coordination pangouvernementale en Afghanistan.

3.2.2.1 Création du Comité du Cabinet

L'expérience des deux premières années à l'ÉPR a révélé que lorsque des enjeux ministériels fondamentaux sont en cause (c'est-à-dire des mandats et des budgets à long terme), les ministères et agences avaient été incapables d'assurer une coordination efficace sur le terrain, ni d'éliminer les silos traditionnels avec leurs organisations d'appartenance; d'où la nécessité de recourir à une instance d'autorité, au cœur du gouvernement central, pour chapeauter ces ministères (Buchan, 2010 : 79; Marten, 2010 : 225; Patrick et Brown, 2007 : 32).

Pourtant, des initiatives de coordination avaient bien été mises sur pied à Ottawa pour encadrer les efforts de l'approche pangouvernementale avant 2008; cependant, ces comités de travail ont été confrontés à des résistances institutionnelles et se sont ultimement révélés inefficaces dans leur rôle de supervision. À Ottawa, toutes les organisations fédérales impliquées dans l'approche 3D – l'ACDI, le MAECI et le COMFEC – avaient mis sur pied des comités de travail parallèles qui étaient responsables des activités menées en Afghanistan. En 2007, un groupe de travail sur l'Afghanistan avait également été créé et mis sous la direction du MAECI afin de chapeauter la coordination interministérielle de la mission de l'ensemble des agences et ministères. Il avait pour mandat d'harmoniser davantage les initiatives de développement, les actions diplomatiques et militaires du Canada en Afghanistan, ainsi que de formuler des politiques et des objectifs communs pour la mission canadienne dans ce pays. Cependant, cette initiative n'a pas été fructueuse. La décision de mettre le MAECI en charge, quoique logique à bien des égards, a été problématique pour la coordination interministérielle. Ce choix a généré certaines résistances de la part de l'ACDI et du MDN qui considéraient qu'en accordant une autorité décisionnelle au MAECI, cela ne respectait pas leur principe de responsabilité ministérielle (Patrick et Brown, 2007 : 67 ; Schmitz et Phillipps, 2008 : 4-5).

Afin d'assurer une coordination pangouvernementale plus efficace, le rapport Manley a recommandé que le Canada crée un comité de travail au sein du Cabinet qui orienterait les activités de l'ensemble des agences en Afghanistan, dont les efforts seraient menés sous la direction du Premier ministre (Canada, 2008a :43). Dès février 2008, le gouvernement du Canada a donné suite à cette recommandation en créant le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan. Ce Comité sur l'Afghanistan s'assurait que les agences et ministères civils suivent les priorités établies par le gouvernement canadien et coordonnait la planification stratégique de leurs activités. Initialement, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan était supervisé par David Malrone, qui bénéficiait déjà d'une vaste expérience de coordination interministérielle sur le dossier de l'Afghanistan. Il a su rassembler les acteurs clés qui travaillaient sur l'Afghanistan, du précédent Groupe de travail sur l'Afghanistan et du rapport Manley, ainsi que des représentants de l'ACDI, de la GRC et du MDN. Le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan a été en mesure d'exercer des pressions sur les ministères pour qu'ils harmonisent leurs activités (Buchan, 2010 :78; Marten, 2010 : 227).

3.2.2.2 Représentant du Canada à Kandahar et directeur de l'ÉPR

Parmi les recommandations à l'effet d'augmenter la présence de civils aux échelons supérieurs, la création de la position du RCK a constitué un changement administratif important qui visait à créer un poste civil équivalent au commandant de la FOI-A. En créant cette position de haut commandement, le gouvernement désirait accorder plus de poids à la présence civile canadienne à Kandahar en s'assurant que toutes les organisations civiles travaillaient pour l'atteinte des mêmes objectifs. Le RCK supervisait également la mise en œuvre des priorités stratégiques établies par le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan (Marten, 2010 : 227). Sous cette nouvelle structure, le RCK et le commandant de la FOI-A étaient responsables de coordonner leurs actions et leurs déclarations publiques. En plus de travailler en étroite collaboration, le RCK et le commandant de la FOI-A ont pris l'habitude d'être tous deux présents pour assister aux rencontres avec les autorités provinciales afghanes. Ils pouvaient ainsi s'assurer que les informations obtenues durant ces événements étaient partagées au sein des missions civile et militaire.

Puisque le RCK travaillait à partir de KAF, une nouvelle position de directeur civil a été créée afin de coordonner l'ensemble des activités menées par les agences et ministères civils au sein de l'ÉPR. À l'origine, lorsque l'ÉPR avait été mise sur pied, le commandant militaire de l'ÉPR avait hérité d'un pouvoir de veto, dont il pouvait se prévaloir pour des motifs liés à la sécurité opérationnelle. Avec cette nouvelle assignation, la structure de commandement et de contrôle de l'ÉPR a été modifiée : désormais, deux dirigeants avaient un pouvoir égal de décisions, soit le commandant de l'ÉPR (militaire) et le directeur de l'ÉPR (civil).

Cependant, la création de ces nouvelles positions civiles n'a pas réussi à surmonter entièrement les contraintes bureaucratiques. En fait, les organisations civiles qui ne faisaient pas parties du MAECI étaient initialement réticentes à l'idée d'inclure le RCK dans leurs structures hiérarchiques; la GRC et l'ACDI se sont battus pour maintenir leurs chaînes de commandement. Puisqu'aucune référence gouvernementale n'avait établi la relation de commandement qui devait prévaloir entre le RCK et les organisations civiles, l'étendue pratique de l'autorité du RCK a été définie au fil du temps et de nombreuses négociations. La position du RCK a tout de même réussi à assurer un meilleur contrôle sur le commandement des opérations civiles. Cependant, le RCK n'a jamais bénéficié de la même flexibilité que celle du commandant militaire de la FOI-A, qui détenait plus d'autonomie et de latitude pour gérer les activités de la mission militaire. De façon similaire, bien que le directeur se soit vu accorder davantage d'autorité, dans les faits, il avait plutôt un rôle d'administrateur. En somme, ces positions n'ont pas eu les effets escomptés de centraliser la coordination interministérielle et de briser entièrement la communication verticale vers Ottawa (Entrevue no. 1; Entrevue no. 11).

3.2.3 Délégation d'autorité financière

Dans le cadre de son rapport, le Groupe d'experts a fortement critiqué que la majorité du financement de l'ACDI était destiné à des programmes multilatéraux et nationaux, laissant très peu pour les projets de reconstruction avec des retombées concrètes et immédiates pour

les Afghans à Kandahar. À partir de ce moment, l'ACDI a décidé de prendre les mesures nécessaires pour renverser les règles rigoureuses régissant la gestion de leur portefeuille. Elle a donc demandé une permission spéciale au Conseil du Trésor pour déléguer une plus grande autorité financière sur le terrain. À l'été 2008, les directeurs de l'ACDI et du MAECI avaient l'autorité pour initier des projets de reconstruction à la hauteur de 2 millions de dollars. De plus, le Programme d'initiatives locales de l'ACDI a été mise en œuvre à l'ÉPR en 2008; son budget de 20 millions de dollars était directement investi dans les initiatives de reconstruction et le renforcement des capacités des communautés vulnérables dans la province de Kandahar.

Afin de mieux gérer les nombreux projets de reconstruction qui avaient lieu simultanément dans la province de Kandahar, un comité de synchronisation a été mis sur pied pour faciliter la coordination. Ce comité agissait comme une assemblée consultative, c'est-à-dire qu'aucune organisation ne disposait d'un pouvoir décisionnel sur les autres. Durant les réunions, tenues de façon hebdomadaire, toutes les organisations étaient invitées à présenter les projets qu'ils désiraient réaliser dans la province. Le personnel des différentes organisations pouvait ensuite donner leurs avis et partager leurs expertises personnelles sur les projets présentés. Puisque les règles de financement imposaient des limites aux secteurs d'activités pouvant être financés, les organisations combinaient souvent leurs ressources ensemble afin de financer conjointement un projet²⁹. De façon générale, le comité de synchronisation fonctionnait très bien; cette initiative bénéficiait non seulement d'une expertise pangouvernementale, mais son processus consultatif permettait de mieux financer certains projets en sollicitant l'aide des organisations présentes et d'éviter les risques de dédoublement (Entrevue no. 1; Entrevue no. 2; Entrevue no. 3; Entrevue no. 6; Entrevue no. 11; Entrevue no. 12).

²⁹ Par exemple, durant une réunion du comité de synchronisation, l'ACDI et le USAID ont découvert qu'ils finançaient tous les deux le pavillon de médecine de l'Université de Kandahar. Ils ont réalisé que les Afghans avaient parlé aux deux parties à leur insu. Puisque l'ACDI ne pouvait acheter de médicaments, elle a financé l'équipement, l'infrastructure et les salaires des professeurs, alors que USAID a rempli les cabinets médicaux et construit un mur autour du périmètre de l'école (Entrevue no. 11).

Ces importantes améliorations au niveau de la délégation d'autorité financière ont contribué à accélérer la mise en œuvre de projets de reconstruction dans la province. Néanmoins, la POLCIV et le SCC, tous deux financés par le FPSM du MAECI, ont continué à éprouver des difficultés puisque les directeurs de la POLCIV et du SCC ne disposaient que d'un pouvoir de recommandation pour initier des projets dans les sphères d'activités de la police et des services correctionnels. Bien que la majorité de leurs demandes étaient ultimement approuvées, leurs recommandations faisaient invariablement l'objet d'un examen par les fonctionnaires des Affaires étrangères à Ottawa qui pouvaient prendre plusieurs mois. Parfois, il y avait des divergences entre les recommandations qui avaient été soumises par les experts sur le terrain – par exemple, de construire une barrière à la prison de Sarposa ou de financer un sous-commissariat de police afghan – et l'interprétation faite par les fonctionnaires à Ottawa qui évaluait les demandes selon les priorités établies par leur politique en matière de gouvernance. Autrement dit, le pouvoir de décision finale reposait entre les mains du personnel du MAECI à Ottawa. Cette situation a occasionné des situations frustrantes pour la POLCIV et la SCC puisqu'eux aussi avaient des délais à respecter pour atteindre leurs objectifs dans leurs sphères de responsabilité et ils dépendaient entièrement d'un autre ministère (Entrevue no. 4; Entrevue no. 14).

La POLCIV et le SCC ont toutefois trouvé des façons d'outrepasser la lenteur du système de financement du MAECI en demandant à d'autres agences et ministères de les financer sur le terrain (e.g. l'ACDI, les FC, le USAID et le DoS). Bien que cela puisse être interprété comme un exemple de synergie caractéristique de l'ÉPR, la structure organisationnelle telle qu'elle était organisée ne pouvait pas garantir la collaboration entre les organisations. Pour cette raison, le personnel de la POLCIV et du SCC aurait préféré avoir un budget prédéterminé qu'ils auraient pu administrer de façon autonome pour financer leurs secteurs d'activité, sans subir de contraintes extérieures (Entrevue no. 4; Entrevue no. 14).

3.2.4 Harmonisation des priorités nationales

Précédant la publication du rapport Manley, il n'y avait aucun plan qui précisait des objectifs spécifiques pour l'intervention canadienne en Afghanistan. Le Groupe d'experts avait d'ailleurs sévèrement critiqué l'ÉPR, dirigée par les Canadiens à Kandahar, l'accusant de montrer des « signes de fragmentation et de coordination lacunaire (Canada, 2008a :29). » Afin d'améliorer l'efficacité interministérielle, le rapport recommandait « d'harmoniser davantage les priorités nationales et ministérielles » et de consacrer davantage de ressources à « des projets de premier plan permettant de donner des exemples manifestes du soutien du Canada (*Ibid*). »

En juin 2008, le gouvernement du Canada a finalement annoncé les six priorités qui définissaient l'engagement du Canada en Afghanistan, jusqu'à la fin de son mandat en 2011. Les quatre premières visaient principalement la province de Kandahar :

1. Permettre aux Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan à Kandahar de renforcer la sécurité et de promouvoir la loi et l'ordre.
2. Renforcer la capacité institutionnelle afghane d'offrir des services essentiels, de promouvoir la croissance économique et d'améliorer le niveau de confiance des Kandaharis en leur gouvernement.
3. Offrir une aide humanitaire aux populations extrêmement vulnérables, y compris les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire.
4. Accroître le dialogue bilatéral entre le Pakistan et l'Afghanistan et renforcer la sécurité transfrontalière.

Ces quatre priorités seront étayées par deux autres qui seront poursuivies à l'échelon national :

5. Contribuer à renforcer la capacité afghane de gouvernance démocratique grâce à la mise en place d'institutions publiques et de processus électoraux responsables et efficaces.
6. Faciliter les efforts dirigés par les Afghans en vue d'une réconciliation politique (Canada, 2008b:1-2).

En ce qui a trait au programme d'aide canadien, le gouvernement a annoncé qu'il investirait dans trois projets de premier plan. Le Canada allait ainsi appuyer les travaux urgents de

réfection du barrage de Dahla ainsi que de son réseau d'irrigation et de canaux; ce projet créerait plus de 10 000 emplois et stimulerait l'agriculture (*Ibid*:12). Puis, le deuxième projet de premier plan avait pour objectif de construire ou de remettre en état 50 écoles au cours des trois prochaines années et, simultanément, assurer la formation d'enseignants (*Ibid*). Dans le cadre du troisième projet de premier plan, le Canada s'engageait à soutenir la campagne d'immunisation contre la poliomyélite en Afghanistan, en procédant à la vaccination de plus de sept millions d'enfants de moins de cinq ans (*Ibid* : 14).

De plus, le rapport Manley a fait des recommandations pour que « le gouvernement évalue systématiquement l'efficacité des contributions du Canada » et qu'il s'assure que les engagements futurs du Canada soient faits en fonction de respecter « les objectifs et les échéances énoncés dans le Pacte pour l'Afghanistan (p.44)». Le gouvernement du Canada s'est donc engagé à publier des rapports trimestriels qui démontrent les progrès réalisés par le Canada en Afghanistan. Cela a permis d'améliorer la coordination interministérielle puisque les ministères et agences devaient se consulter pour rédiger les rapports trimestriels. Depuis juin 2008, moment de tombée du premier rapport trimestriel, le Canada a publié 14 rapports sur son engagement en Afghanistan. Ces publications décrivent l'avancement des travaux relatifs aux six priorités et aux trois projets de premiers plans, menés par le Canada en Afghanistan entre 2008 et 2011.

Depuis le début de la mission canadienne en Afghanistan, le gouvernement n'a pas entretenu une communication franche avec sa population pour exposer les raisons de la participation canadienne dans ce pays et les objectifs qu'il y poursuit. En fait, presque la totalité de l'information gouvernementale qui parvenait à la population émanait du MDN ; le MAECI et l'ACDI, responsables des activités diplomatiques et de développement dans le pays, n'ont que rarement fait des déclarations sur la place publique (Canada, 2008a :22). Le Groupe d'experts a donc critiqué ce déficit informationnel et demandé que le Canada « présente plus fréquemment à la population canadienne des rapports plus francs sur les événements qui se déroulent en Afghanistan (Canada, 2008a : 44). »

Le Canada devait, entre autres, rééquilibrer sa stratégie de communication avec sa population de manière à leur fournir plus de renseignements sur les démarches diplomatiques et les efforts de reconstruction et de développement poursuivis en Afghanistan (Canada, 2008a :41). D'ailleurs, les rapports trimestriels, discutés plus haut, ont permis de rendre des comptes à la population canadienne sur les progrès qui étaient réalisés en Afghanistan.

3.3 Évolution de l'ÉPR durant la période de 2009 à 2011

La mise en application des recommandations du *Groupe d'experts indépendants sur le rôle futur du Canada en Afghanistan* s'est échelonnée sur une période d'un an et a apporté des changements notoires qui ont eu pour effet d'améliorer la coordination interministérielle. Dans cette section, nous ferons une analyse des événements qui ont marqué significativement les dynamiques d'interaction interministérielles à l'ÉPR, en couvrant la période de 2009 jusqu'à la fin de la mission de combat : le passage du commandement de l'ÉPR aux autorités civiles, l'envoi de renfort américain à Kandahar et les mois précédents la fin de la mission de combat canadienne dans la province du sud.

3.3.1 Passage de commandement de l'ÉPR aux autorités civiles

En avril 2010, une cérémonie a officialisé le transfert de commandement à l'ÉPR; les dirigeants militaires ont cédé la responsabilité de la direction de l'ÉPR aux autorités civiles. Cette passation des pouvoirs faisait d'ailleurs suite à une des recommandations du rapport Manley (Canada, 2008a :29). Plusieurs pans de l'administration du camp Nathan Smith ont initialement pâti, dû à cette transition, notamment, la gestion logistique et les demandes administratives pour le camp, ainsi que les communications avec la FOI-A et le CR-S.

A priori, les militaires n'étaient pas ouverts à l'idée d'être sous autorité civile (Entrevue no. 6). Le démantèlement de la cellule de commandement au sein de l'ÉPR a engendré la réaffectation de plusieurs officiers militaires à la FOI-A à KAF. Bien que ce

choix ait été fait pour des motifs entièrement politiques, les militaires des FC éprouvaient une certaine amertume liée à la dissolution de leur unité (Entrevue no. 8).

Suite à ce changement de commandement, le Bureau du Conseil privé a annoncé que les civils déployés à l'ÉPR qui étaient arrivés en Afghanistan après avril 2010 ne recevraient plus l'Étoile de campagne (Entrevue no. 5). Les règles encadrant l'attribution de cette médaille spécifiaient que seules les personnes qui travaillaient sous l'autorité des FC en Afghanistan étaient éligibles. Cette décision a eu un effet démoralisateur inégalé pour les civils qui servaient à l'ÉPR. Plusieurs croyaient qu'un haut gradé militaire se cachait derrière la décision du Bureau du Conseil privé (Entrevue no. 13). Cela a également occasionné une situation plutôt ironique, où des Canadiens qui travaillaient au Tim Hortons à KAF, recevaient la médaille parce qu'ils étaient employés par les FC, alors que les diplomates, les experts en développement, les policiers et les agents des services correctionnels, assignés à l'ÉPR, n'y étaient plus éligibles. Bien entendu, les contrecoups de cet événement ont occasionné de l'animosité dans les relations civilo-militaires au sein de l'ÉPR (Davis, 2012)³⁰.

Au fur et à mesure que le personnel de la roto 10 est arrivé en théâtre, le fonctionnement de l'ÉPR a commencé à s'améliorer. Cela a tout de même pris plusieurs mois, suite au transfert d'autorité, pour que les civils soient en mesure d'assurer une gestion efficace de l'ÉPR et d'assumer leurs fonctions de quartier général (Entrevue no. 10).

3.3.2 Envoi de renfort américain à Kandahar

Au printemps 2010, des milliers de soldats américains ont été déployés à Kandahar ; cet important renfort américain dans la province était directement en lien avec la nouvelle

³⁰ Cependant, en février 2012, le gouverneur général David Johnston a renversé cette décision du Conseil privé, en rendant éligible « toute personne » ayant servi le Canada dans le cadre d'opérations en présence d'un ennemi armé. Plus d'une centaine de civils ont ainsi été éligibles à recevoir l'Étoile de campagne qui visait à reconnaître leurs services dans la province de Kandahar

stratégie du Président Obama en Afghanistan, annoncée en décembre 2009. En mai 2010, le déploiement était entièrement complété et 20,000 soldats additionnels ont été affectés à la seule province de Kandahar. Cet événement fut décisif pour la mission canadienne ; auparavant, les FC ne disposaient que de 3,000 soldats pour couvrir l'ensemble de la province de Kandahar, un territoire de 50,000 kilomètres carrés. Au mois de juin 2010, la zone d'opérations de la FOK a rétréci à deux districts - ceux de Dand et Panjwayi – alors que les Américains étaient responsables du reste de la province.

Puisque l'ÉPR tombait sous le commandement de la FOK, la réduction de la sphère de responsabilité de l'ensemble de la province à seulement deux districts est rapidement devenue problématique pour la conduite des opérations de l'ÉPR. En effet, l'ÉPR demeurait responsable des activités de reconstruction dans l'ensemble de la province de Kandahar ; des infrastructures clés, comme la prison de Sarposa, le barrage de Dahla, ainsi que plusieurs stations de police étaient à l'extérieur de la zone de responsabilité de la FOK. Au fil du temps, la FOK est devenue complètement déconnectée de la réalité opérationnelle de l'ÉPR. Il devenait de plus en plus difficile pour les membres de l'ÉPR d'obtenir leurs approbations du quartier général de la FOK pour effectuer des patrouilles et réaliser des suivis sur leurs projets de développement à l'extérieur de leur zone d'opération (Entrevue no. 8).

Avec l'arrivée de l'imposant contingent américain à Kandahar, les ambassadeurs canadiens et américains ont entamé des discussions sur le futur de l'ÉPR à Kandahar. Les ambassadeurs sont venus à la conclusion qu'il était nécessaire de modifier la chaîne de commandement de l'ÉPR, en la plaçant sous la responsabilité du CR-S plutôt que la FOK (Entrevue no. 3). Cette décision a été bénéfique pour l'ÉPR, non seulement le mandat de la CR-S couvrait l'ensemble de la région dans le sud du pays, mais il disposait également d'une unité qui se consacrait entièrement à l'intégration des effets civilo-militaires (Entrevue no. 11).

3.3.3 Passage de commandement de l'ÉPR aux Américains

Durant l'année qui précédait la fin de la mission de combat canadienne à Kandahar, prévue pour juillet 2011, les Américains ont progressivement pris en charge davantage de positions de leadership au sein de l'ÉPR. À l'automne 2010, la contribution civile à l'ÉPR a atteint son paroxysme et comptait sur l'expertise d'une centaine de personnes, composée à part égale d'une cinquantaine de Canadiens et d'Américains, qui travaillaient sous des structures conjointes (Entrevue no. 3).

Le Plan d'action pour Kandahar, rédigé en octobre 2008 – qui établissait une orientation claire et des objectifs précis en matière de gouvernance, de sécurité et de développement pour la province de Kandahar – a permis de faciliter l'intégration de la contribution américaine. Initialement créé pour améliorer la coordination civilo-militaire, le Plan d'action pour Kandahar s'est révélé être un outil efficace pour assurer que les efforts canadiens et américains se supportaient mutuellement. À l'été 2010, l'ÉPR canadien est devenue une équipe binationale au sein de laquelle prévalait une forte coopération canado-américaine (Buchan, 2011:105-106 ; Holland, 2010 :228).

Le 12 janvier 2011, la responsabilité de l'ÉPR a été transférée aux Américains, soulignant le départ imminent de la mission canadienne de la province de Kandahar. Au fur et à mesure que la date de départ se rapprochait, le personnel canadien et les ressources assignées à l'ÉPR étaient progressivement rapatriées à KAF. Néanmoins, la façon dont le rapatriement des ressources a été effectuée, en prévision du retrait de la mission canadienne de la province à Kandahar, a occasionné des frictions entre les FC et les organisations civiles. Bien que le quartier général de la FOK ait fixé des échéances qui prévoyaient des étapes progressives pour assurer le bon déroulement du rapatriement des ressources, des pressions étaient exercées afin de rapatrier aussitôt que possible les ressources militaires de l'ÉPR, au point où ils devançaient même les délais établis. Par exemple, le bureau des contrats à l'ÉPR, qui employaient des civils afghans, a été rapatrié presque trois mois avant la fin de la rotation. Par conséquent, les dirigeants canadiens à l'ÉPR, militaires et civils, devaient

constamment se battre pour garder les ressources militaires, qui étaient essentielles afin de continuer d'appuyer les projets soutenus par l'ÉPR en matière de reconstruction et de développement. Toutes ces luttes pour préserver des ressources essentielles à la bonne conduite des opérations à l'ÉPR ont atteint un point tel qu'il a été considéré que dans le futur, les agences et ministères civils emploient des compagnies privées plutôt que de dépendre des FC, afin de ne pas être affectés lorsqu'ils rapatrient leurs matériels (Entrevue no. 5).

Certains experts canadiens craignaient que l'ÉPR à Kandahar, dirigé par les Américains, n'atteindraient pas les mêmes résultats en matière de reconstruction et de développement que les Canadiens avaient réussi à accomplir après leur engagement de six ans dans la province. Malheureusement, plusieurs des positions précédemment occupées par des civils canadiens n'avaient pas été remplacées par les Américains, ce qui a considérablement réduit l'expertise civile à l'ÉPR. Également, l'efficacité de l'ÉPR, suite au départ des Canadiens, a diminué. Durant leur présence, les Canadiens avaient établi de bonnes relations avec les personnes influentes à Kandahar et simplifier les processus pour accélérer la réalisation de projets. Par exemple, vers la fin de la mission, si la SCC suggérait d'initier un projet à faible coût, comme ajouter du gravier à la prison de Sarposa pour faciliter le transport, le MAECI initiait le projet à travers l'équipe d'ingénieurs spécialisés, et au cours de la semaine, le projet était complété en engageant des travailleurs locaux. En comparaison, les procédures des Américains pour un projet similaire prenaient des mois, puisqu'ils avaient besoin d'obtenir leurs approbations de Kaboul, et parfois de Washington. De plus, les Américains ont été incapables de remplacer certaines des unités spécialisées des FC à l'ÉPR, notamment la compagnie de stabilisation pour escorter les civils. L'équivalent américain de l'équipe d'ingénieurs spécialisés n'apportait pas un niveau d'expertise aussi élevé que celui des Canadiens (Entrevue no. 9). Le diplomate américain Bill Harris, qui a servi un an à l'ÉPR à Kandahar en 2010, a affirmé que les Américains n'auraient pu répliquer les efforts menés par le Canada parce que les agences au sein de leur gouvernement sont trop puissantes et qu'ils ne travaillaient pas ensemble comme le gouvernement canadien l'avait appris en Afghanistan (Fisher, 2010). Malgré toutes les critiques qui ont été dirigées à l'égard de l'approche pangouvernementale canadienne en Afghanistan, le Canada avait réussi à la fin de

la mission à réaliser un succès considérable à Kandahar et les efforts des agences et ministères canadiens se supportaient mutuellement.

3.4 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons analysé les dynamiques interministérielles qui ont eu lieu à l'ÉPR à Kandahar, en regard des événements importants qui s'y sont déroulés. De cette biographie organisationnelle, nous avons pu aborder, sous un nouvel angle, l'approche pangouvernementale canadienne en Afghanistan, en couvrant deux périodes distinctes : la période précédant la publication du rapport Manley (2005-2007) et la période suivant sa publication jusqu'au transfert de responsabilité de l'ÉPR aux Américains (2008-2011).

De 2005 à 2007, la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale à l'ÉPR a été présentée comme un échec. Compte tenu de l'important déséquilibre entre les missions militaire et civile, les préoccupations liées à la sécurité avaient tendance à prendre préséance sur les considérations de développement et de gouvernance. Par conséquent, le MAECI et l'ACDI n'exerçaient qu'une influence limitée sur le terrain durant cette période, en partie, à cause du nombre restreint de personnel présent sur le terrain. De plus, puisque le gouvernement canadien n'avait pas énoncé de lignes directrices claires pour encadrer la collaboration interministérielle à l'ÉPR, cela a eu pour effet d'exacerber les tensions entre les agences et ministères qui ne s'entendaient toujours pas sur les priorités qui devaient être mises de l'avant à Kandahar. Force est de constater que, durant ses deux premières années, les partenaires de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement ont, au mieux, assuré une certaine coordination et un échange d'information minimal, mais ils se sont révélés incapables de travailler conjointement. Il n'y avait donc pas de véritable synchronisation interministérielle à l'ÉPR, selon les critères entendus par l'approche pangouvernementale.

Cette tendance n'a été renversée qu'au début de 2008, lorsque la Chambre des Communes a endossé les recommandations faites dans le rapport Manley, octroyant ainsi le poids politique nécessaire pour procéder à des changements significatifs dans la mission canadienne. Ces changements ont également eu des retombées bénéfiques sur la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale; l'augmentation du nombre de civils et l'ajout de structures organisationnelles, comme la création du Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et le poste de Représentant du Canada à Kandahar, ont permis au volet civil de prendre une place plus importante et de faire contrepoids à la Défense. Également, l'application des recommandations du rapport Manley – destinés à améliorer la collaboration interministérielle – a permis de mettre un terme aux disputes entre les organisations canadiennes à l'ÉPR puisque le gouvernement canadien avait afin fixer six priorités et trois projets de premiers plans pour son engagement en Afghanistan.

Afin d'évaluer si une véritable collaboration avait lieu entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale à l'ÉPR à Kandahar, entre 2008 et 2011, il incombe également d'analyser la nature du partenariat pangouvernemental selon les quatre indicateurs du modèle d'analyse de l'IAM, élaborée par Intriligator (2004), précédemment définis dans le chapitre un. Selon ce modèle, le niveau maximal d'interdépendance est la collaboration qui coïncide avec une disposition institutionnelle engagée et à long terme entre des organisations devant s'associer pour accomplir une tâche.

D'abord, en tenant compte de l'indicateur de « temps », on constate que l'approche pangouvernementale se qualifie comme un partenariat de collaboration, puisqu'elle a été mise en œuvre durant la totalité de la période durant laquelle le Canada a dirigé l'ÉPR. Il est également possible d'affirmer que l'ensemble des agences et ministères canadiens, réuni sous ce partenariat, appuyaient l'engagement du Canada en Afghanistan, i.e. les six priorités et les trois projets de premier plan.

En ce qui a trait à l'indicateur de la « difficulté de la tâche », il est possible d'affirmer que les tâches réalisées par les partenaires interministériels étaient complexes et qu'ils

devaient travailler ensemble sur une base régulière. À titre d'exemple, tous les acteurs présents à l'ÉPR étaient amenés à collaborer étroitement pour réaliser des projets de reconstruction et de développement dans la province : tant au niveau de l'élaboration du projet (e.g. comité de synchronisation), que sa planification (e.g. bureau de gestion de la construction, équipe d'ingénieurs spécialisés, bureau des contrats) et son exécution (e.g. compagnie de stabilisation, équipes COCIM, représentants de toutes les organisations pangouvernementales). Ainsi, les membres dépendaient grandement de l'expertise des uns et des autres pour mener à bien la conduite de leurs activités.

Maintenant, pour l'indicateur du « rôle de l'organisation », nous constatons qu'aucune organisation au sein du partenariat ne pouvait exécuter ses tâches de manière autonome, elle nécessitait nécessairement le support des autres organisations pour atteindre leurs objectifs. Bien que les FC disposaient de ressources considérables qui appuyaient les trois lignes d'opération, le discours des hauts gradés militaires à l'ÉPR accordait entièrement leur soutien au volet civil de la mission dans l'accomplissement de leurs objectifs de gouvernance et de développement. De plus, les décisions prises à l'ÉPR étaient faites sur la base du consensus; en effet, le commandant militaire et le directeur de l'ÉPR disposaient tous deux d'un droit de veto quand venait le temps de prendre des décisions qui concernait les activités de l'ÉPR.

Finalement, au niveau de l'indicateur de « l'ardeur à l'effort collectif », cette composante analyse si le partenariat est volontaire ou mandaté. Dans le cadre du partenariat interministériel étudié, le gouvernement canadien avait formellement mandaté les agences et ministères canadiens à participer la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale à l'ÉPR à Kandahar. Dans le cadre de ce partenariat, les agences et ministères canadiens ont été amenés à développer des liens d'interdépendance accrue, entre autre, à cause de la création de comités institutionnels, mandatés par le gouvernement, qui visaient à faciliter la coordination interministérielle. Par exemple, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, menés sous la direction du Premier ministre, veillait à ce que les agences et ministères civils suivent les priorités établies par le gouvernement canadien et coordonnait la planification stratégique de leurs activités. Également, le comité de synchronisation bénéficiait d'une véritable

expertise pangouvernementale durant l'élaboration des projets de reconstruction et son processus consultatif permettait de financer des projets par plusieurs organisations. Finalement, dans le cadre de ce partenariat, les agences et ministères canadiens étaient reconnus au sein de leurs organisations respectives comme des ambassadeurs du partenariat collectif.

Au vu de l'analyse des indicateurs de l'IAM, nous pouvons conclure que l'approche pangouvernementale, mise en œuvre à l'ÉPR entre 2008 à 2011, était bien un partenariat de collaboration. Également, nous affirmons que les principaux tenants de l'approche pangouvernementale, autrement dit les 3D, ont réussi à travailler ensemble de façon efficace durant la période étudiée. Par conséquent, les changements qui ont été apportés par le rapport Manley ont permis de corriger les importantes lacunes qui existaient dans la coordination interministérielle à l'ÉPR, entre 2005 à 2007. Ces améliorations ont donné les outils nécessaires aux ministères et aux agences impliquées à l'ÉPR pour véritablement travailler dans une logique de partenariat pangouvernemental et d'acquérir une expertise inégalée en matière de consolidation de la paix.

CONCLUSION

Depuis quelques années déjà, le gouvernement canadien emploie une nouvelle stratégie d'intervention afin de mieux répondre aux situations complexes de crise et de reconstruction post-conflit. L'ÉPI de 2005 avait introduit une stratégie d'intervention dite « pangouvernementale » qui est plus adaptée aux « nouvelles » réalités internationales. Cette étude désirait approfondir les connaissances sur les enjeux qui posent problèmes actuellement dans la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale. Pour appuyer cette recherche, nos observations se sont basées sur l'étude de cas de l'ÉPR à Kandahar que le Canada a dirigé de août 2005 à janvier 2011. Cet engagement à l'ÉPR était un élément central de la contribution canadienne à la mission en Afghanistan qui s'inscrivait en droite ligne avec la nouvelle stratégie d'intervention adoptée par le gouvernement canadien. Cette équipe pangouvernementale combinait l'expertise et les ressources du MAECI, de l'ACDI, des FC, du SCC et des policiers civils coordonnés par la GRC.

Bien que cette stratégie pangouvernementale ait été développée comme outil d'intervention optimal pour des environnements de sécurité complexes, il ne pouvait s'attendre à ce qu'une intégration suive naturellement entre les parties. Compte tenu de la grande diversité des agences et ministères appelés à travailler dans un contexte pangouvernemental, des risques de résistances institutionnelles étaient prévisibles. Conséquemment, cette étude s'interrogeait plus précisément sur la manière dont ces tensions affectaient les dynamiques d'interaction entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale et si ces derniers étaient capables, malgré leurs divergences organisationnelles, d'atteindre les objectifs de collaboration prescrits par cette nouvelle approche d'intervention. L'hypothèse défendue était la suivante : plus les contradictions seront grandes entre les cultures organisationnelles des agences et ministères, plus cela limitera les possibilités pour les partenaires de poursuivre leurs objectifs de collaboration.

Afin d'examiner les sensibilités des organisations publiques impliquées dans un contexte pangouvernemental, cette étude s'est fondée sur le cadre d'analyse de la culture organisationnelle, développée par Edgar H. Schein (1991). Bien que les cultures organisationnelles soient souvent présentées comme l'un des plus importants obstacles à la coordination civilo-militaire, la littérature sur le sujet a eu tendance à ne traiter que superficiellement de la problématique. Jusqu'à présent, peu de recherches se sont véritablement penchées sur les raisons pour lesquelles ces tensions existent entre les partenaires gouvernementaux. Par conséquent, l'angle d'analyse de cette étude permet de mieux saisir, du point de vue des organisations, les résistances institutionnelles qui peuvent survenir entre les agences et ministères impliquées dans un contexte pangouvernemental. De plus, une telle perspective a le mérite d'inspirer des alternatives aux réponses institutionnelles traditionnellement proposées pour atténuer les différences interministérielles.

Dans le cadre de cette étude, nous avons analysé plus précisément les répercussions de la publication du rapport du *Groupe d'experts indépendant sur le rôle du Canada en Afghanistan* qui a identifié les secteurs qui nécessitaient des améliorations dans la conduite de la mission en Afghanistan. Précédant cette publication, la littérature qui avait analysé la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale à l'ÉPR à Kandahar portait essentiellement sur la période de 2005 à 2007. Le bilan, deux ans après que le Canada avait pris la direction de l'ÉPR, a été présenté comme un échec, les principaux tenants des 3D n'avaient pas réussi à travailler ensemble. Paradoxalement, peu de recherches ont été consacrées pour étudier la période dite post-Manley; conséquemment, cette étude vise à pallier à ces lacunes dans la littérature. Nécessairement, le manque de documentation sur ce sujet a nécessité d'adopter une méthode appropriée pour procéder à la collecte de nos données. Dans le cadre de cette recherche, nous avons donc réalisé des entrevues semi-dirigées avec des représentants canadiens qui avaient travaillé à l'ÉPR, entre 2008 et 2011, durant une période d'un minimum de six mois. Ainsi, quatorze représentants canadiens, venant de l'ensemble des agences et ministères (i.e. MAECI, ACDI, FC, SCC et GRC), ont accepté de collaborer à notre étude.

Pour tester notre hypothèse de recherche, nous avons d'abord présenté sous formes thématiques un ensemble de critères permettant de comparer les principales divergences entre les cultures des organisations canadiennes, pour ensuite, arriver à mieux dégager les dynamiques d'interaction interministérielles des agences et ministères réunis dans un partenariat interministériel à l'ÉPR. Puis, nous avons réalisé une « biographie organisationnelle » de l'ÉPR, c'est-à-dire que pour chacun des événements marquants qui ont eu lieu à l'ÉPR entre 2005 et 2011, nous avons cherché à évaluer ses impacts sur les relations civilo-militaires canadiennes. L'utilisation de ces modèles d'analyse sont tous deux dérivés de notre cadre théorique et permettent d'approfondir les aspects de la culture organisationnelle qui sont difficilement articulés par les individus vivant dans la culture.

Principaux résultats obtenus

Afin d'analyser les divergences entre les cultures organisationnelles présentes à l'ÉPR, il fut d'abord nécessaire de développer une grille d'analyse pour dégager sous formes thématiques un ensemble de critères sur lequel comparer les agences et ministères canadiens. Sur le plan méthodologique, il n'existait pas de modèle dédié à comparer les cultures organisationnelles de plusieurs organisations. Conséquemment, les thèmes de comparaisons que nous avons retenus sont : 1) l'appréciation du temps et les indices de succès; 2) les structures organisationnelles; 3) les lignes de communication; 4) les méthodes de planification; 5) le niveau de formalité; 6) les méthodes de prise de décision et les styles de leadership et 7) le langage. Ces thèmes permettent de présenter, de façon agrégée, les points discutés dans les entrevues. Plusieurs différences dans les cultures des agences et ministères canadiens qui participaient à l'ÉPR ont ainsi pu être dégagées, dans leur appréciation du temps et leurs indices de succès (objectifs à court terme vs à long terme), les structures organisationnelles (structure hiérarchique vs structure décentralisée), dans leurs méthodes de planification (pensée linéaire vs pensée abstraite) et dans leurs styles de leadership (qualités de commandement vs approche consensuelle).

De cette précédente analyse, nous avons pu dégager des dynamiques d'interaction qui se basaient sur les affinités culturelles que certaines organisations partageaient entre elles à l'ÉPR. Contrairement à la littérature, qui tend à analyser les relations civilo-militaires en deux blocs monolithiques, nous avons remarqué que les relations entre les organisations civiles entre elles à l'ÉPR étaient éminemment plus complexes et méritaient d'être approfondies. Ainsi, nous avons divisé les agences et ministères, impliqués à l'ÉPR, sur la base de leurs affinités culturelles et de leurs dynamiques d'interaction en trois sous-groupes: les « militaires », les « corps en uniforme » et les « civils ». Parallèlement, nous devons également discuter des dynamiques d'interaction entre les acteurs piliers de l'approche pangouvernementale, c'est-à-dire la contribution des 3D.

En observant les dynamiques d'interaction entre ces sous-groupes culturels, nous avons constaté que leur niveau de perméabilité différait, c'est-à-dire que les membres de la culture d'appartenance avaient la capacité de distinguer de manière instinctive ceux qui appartenaient à leur communauté élargie. Ainsi, le sous-groupe culture des « militaires » ~~était perçu comme ayant une culture forte et imperméable;~~ pour les FC, tout individu non militaire était perçu comme étant extérieur à la culture d'appartenance. Cette barrière témoigne de la notion d'identité qui est plus forte au sein de la communauté militaire. Cela s'explique, en partie, parce que les soldats sont amenés à vivre en totale immersion dans la culture militaire. En ce qui a trait au sous-groupe culturel des « corps en uniforme », il a été jugé que les policiers, les agents des services correctionnels et les militaires partageaient plus d'affinités culturelles parce qu'ils travaillaient tous dans un milieu lié à la sécurité. Ainsi, ils sont davantage appelés à être exposés à des situations dangereuses dans le cadre de leurs fonctions et ces corps de métier partagent des valeurs dites paramilitaires. Également, il fut observé que la culture des « corps en uniforme » était plus perméable que celle des « militaires »; les membres de la POLCIV et du SCC étaient en mesure de faire le pont entre les cultures « purement » civile et militaire. Pour le sous-groupe culturel des « civils » – regroupant le MAECI et l'ACDI – le fait qu'ils ne portaient pas d'uniforme constituait un des *artefacts* visibles de leur appartenance à ce groupe; mais ils partageaient également plusieurs affinités culturelles, notamment une culture de fonctionnaire. Étonnamment, même si les rapports entre le MAECI et l'ACDI sont réputés pour être tendus à Ottawa, le personnel de

ces deux organisations ont eu tendance à se rapprocher socialement, durant leur déploiement, à cause de leur infériorité numérique. De façon générale, le sous-groupe culturel des « civils » était perçu comme étant moins résistant aux incursions extérieures; il y avait un fort désir de la part des civils d'encourager l'interpénétration entre leurs cultures et celles des militaires.

En ce qui a trait au sous-groupe culture des « 3D », rien dans nos données n'a indiqué que le MAECI et l'ACDI étaient prédisposés à développer des affinités culturelles avec les FC. Néanmoins, puisque l'approche pangouvernementale repose avant tout sur la contribution des 3D, il est tout de même important d'analyser leurs dynamiques d'interaction. D'emblée, le fait que la contribution civile avait lieu dans un environnement hautement militarisé faisait en sorte que la culture militaire était dominante. Étant donné que les militaires opéraient dans un contexte de guerre, un environnement sur lequel se fonde les référents culturels des FC, les soldats ne pouvaient distinguer la force de leur acculturation. Par conséquent, les militaires ont eu tendance à adopter un comportement ethnocentrique à l'égard des autres partenaires des 3D. À l'opposé, le MAECI et l'ACDI opéraient dans un milieu qui leur était profondément étranger et ils devaient toujours se justifier lorsque leurs mandats et leurs objectifs organisationnels étaient à contre-courant de la culture militaire. Les FC ont eu tendance à ignorer les spécificités propres au MAECI et à l'ACDI; les réflexions qui ne cadraient pas avec la culture militaire étaient jugés illogiques et incompréhensibles par les militaires. Cela a eu pour effet de nuire à l'effort pangouvernemental. Néanmoins, certaines initiatives mises en place après la publication du rapport Manley ont permis de faciliter la collaboration interministérielle entre les partenaires des 3D : notamment, la création du Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, la mise sur pied du comité de synchronisation et l'exigence de rédiger des rapports trimestriels. Ainsi, l'ajout de ces structures et mécanismes de coordination a permis de réduire les tensions culturelles et d'améliorer, dans une certaine mesure, la collaboration interministérielle.

Par conséquent, il est possible de conclure que lorsque les contradictions sont grandes entre les cultures organisationnelles, comme c'était le cas entre les partenaires de la Défense,

des Affaires étrangères et du Développement, ce fut plus difficile pour eux de collaborer. Cela prouve également qu'il ne peut être présumé qu'une intégration suive naturellement entre ces acteurs. Ces résultats mettent bien en évidence l'importance du rôle que doit jouer le gouvernement dans la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale et la nécessité de mettre en place des structures organisationnelles pour encadrer la collaboration interministérielle, surtout lorsque les principaux contributeurs partagent peu d'affinités culturelles.

Puis, nous avons également analysé les dynamiques interministérielles qui ont eu lieu à l'ÉPR à Kandahar, en regard des événements importants qui s'y sont déroulés. De cette biographie organisationnelle, nous avons pu aborder, sous un nouvel angle, l'approche pangouvernementale canadienne en Afghanistan, en couvrant deux périodes distinctes : la période précédant la publication du rapport Manley (2005-2007) et la période suivant sa publication jusqu'au transfert de responsabilité de l'ÉPR aux Américains (2008-2011). Le bilan de la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale à l'ÉPR de 2005 à 2007 a révélé que les partenaires de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement ont, au mieux, assuré une certaine coordination et un échange d'information minimal, mais ils se sont révélés incapables de travailler conjointement. Il n'y avait donc pas de véritable synchronisation interministérielle à l'ÉPR, selon les critères entendus par l'approche pangouvernementale.

Or nous avons supposé que cette tendance a été renversée au début 2008, lorsque la Chambre des Communes a endossé les recommandations faites dans le rapport Manley, octroyant ainsi le poids politique nécessaire pour procéder à des changements destinés à améliorer la collaboration interministérielle dans la mission canadienne. Afin d'évaluer si une véritable collaboration avait lieu entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale à l'ÉPR à Kandahar, entre 2008 et 2011, il incombe d'analyser la nature du partenariat pangouvernemental selon les quatre indicateurs du modèle d'analyse de l'IAM, élaborée par Intriligator (2004).

D'abord, en tenant compte de l'indicateur de « temps », on constate que l'approche pangouvernementale se qualifie comme un partenariat de collaboration, puisqu'elle a été mise en œuvre durant la totalité de la période durant laquelle le Canada a dirigé l'ÉPR et l'ensemble des agences et ministères canadiens appuyaient l'engagement du Canada en Afghanistan. En ce qui a trait à l'indicateur de la « difficulté de la tâche », il est possible d'affirmer que les tâches réalisées par les partenaires interministériels étaient complexes et qu'ils devaient travailler ensemble sur une base régulière. À titre d'exemple, tous les acteurs présents à l'ÉPR étaient amenés à collaborer étroitement pour réaliser des projets de reconstruction et de développement dans la province : tant au niveau de l'élaboration du projet (e.g. comité de synchronisation), que sa planification (e.g. bureau de gestion de la construction, équipe d'ingénieurs spécialisés, bureau des contrats) et son exécution (e.g. compagnie de stabilisation, équipes COCIM, représentants de toutes les organisations pangouvernementales). Ainsi, les membres dépendaient grandement de l'expertise des uns et des autres pour mener à bien la conduite de leurs activités.

Maintenant, pour l'indicateur du « rôle de l'organisation », nous constatons qu'aucune organisation au sein du partenariat ne pouvait exécuter ses tâches de manière autonome, elle nécessitait nécessairement le support des autres organisations pour atteindre leurs objectifs. De plus, les décisions prises à l'ÉPR étaient faites sur la base du consensus; en effet, le commandant militaire et le directeur civil de l'ÉPR disposaient tous deux d'un droit de veto quand venait le temps de prendre des décisions qui concernait les activités de l'ÉPR. Finalement, au niveau de l'indicateur de « l'ardeur à l'effort collectif », le gouvernement canadien avait formellement mandaté les agences et ministères, présents à l'ÉPR à Kandahar, de se déployer et d'appuyer la mission en Afghanistan. Dans le cadre de ce partenariat, les agences et ministères canadiens ont été amenés à développer des liens d'interdépendance accrue, entre autre, à cause de la création de comités institutionnels, mandatés par le gouvernement, qui visaient à faciliter la coordination interministérielle. Par exemple, le Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, mené sous la direction du Premier ministre, veillait à ce que les agences et ministères civils suivent les priorités établies par le gouvernement canadien et coordonnait la planification stratégique de leurs activités. Également, le comité de synchronisation bénéficiait d'une véritable expertise pangouvernementale durant

l'élaboration des projets de reconstruction et son processus consultatif permettait de financer des projets par plusieurs organisations. Finalement, dans le cadre de ce partenariat, les agences et ministères étaient reconnus au sein de leurs organisations respectives comme des ambassadeurs du partenariat collectif.

Au vu de l'analyse des indicateurs de l'IAM, nous en venons à la conclusion que l'approche pangouvernementale, mise en œuvre à l'ÉPR de 2008 à 2011, était un partenariat de collaboration. Également, nous affirmons que les principaux tenants de l'approche pangouvernementale, autrement dit les 3D, ont réussi à travailler ensemble de façon efficace durant la période étudiée. Par conséquent, les changements qui ont été apportés par le rapport Manley ont permis de corriger les importantes lacunes qui existaient dans la coordination interministérielle à l'ÉPR, entre 2005 à 2007.

Outiller les acteurs pour travailler dans un contexte pangouvernemental

Afin de favoriser une adaptation positive des organisations impliquées dans ce nouveau contexte pangouvernemental, la mise en œuvre de certaines initiatives peut aider à bâtir la confiance et les facteurs de cohésion entre les partenaires gouvernementaux. En effet, la confiance entre les partenaires est un élément essentiel à la performance générale d'une équipe pangouvernementale, puisque les membres dépendent grandement des uns et des autres pour atteindre leurs objectifs³¹. Pour aider à consolider ces liens de confiance, il s'est révélé particulièrement bénéfique pour le personnel d'une mission pangouvernementale de recevoir une formation culturelle ainsi que d'augmenter les opportunités d'entraînement et de socialisation entre les partenaires. De telles initiatives peuvent aider les acteurs à prendre

³¹ La confiance est généralement définie comme le sentiment de pouvoir se fier à quelqu'un en se basant sur la supposition que l'autre se comportera d'une façon qui rencontre ou, du moins, ne trahit pas nos attentes (Thompson et Gill, 2010 : 7). Dès qu'une organisation est suffisamment grande, il devient impossible de contrôler chacune des activités qui ont lieu dans l'entreprise. La confiance constitue alors un élément central à la coopération. Une fois que la confiance est bien établie entre les partenaires, cela facilite leur capacité à effectuer des ajustements et à acquérir une plus grande souplesse dans la synchronisation de leurs tâches, lors de moments critiques (Krishnan et al., 2006 : 896).

conscience des raisons pour lesquelles les barrières culturelles et institutionnelles affectent la coordination interministérielle.

D'abord, nous soutenons qu'une formation devrait être créée et entièrement destinée à la sensibilisation des participants aux relations interministérielles. Avant une affectation à l'étranger, la majorité des organisations offre une formation à leur personnel pour qu'il soit efficace sur le plan culturel. Celle-ci se concentre principalement sur l'approfondissement des connaissances culturelles du pays hôte ainsi que sur l'enseignement des techniques de communication interculturelle avec les populations locales³². Pourtant, il semble que ce type de formation soit insuffisant pour outiller les personnes qui travailleront dans un contexte pangouvernemental. En fait, il est tout aussi important de préparer et d'entraîner aux autres cultures organisationnelles présentes sur le terrain. Les formations existantes sensibilisent déjà les participants au rôle que joue leur culture organisationnelle lorsqu'ils interagissent avec des personnes de cultures étrangères. De plus, dans le cadre de leur apprentissage, les participants prennent conscience de l'influence de leur propre conditionnement culturel et de la façon dont celui-ci a formé leur mode de pensée, leurs perceptions d'un conflit et leur façon de réagir lorsqu'ils sont confrontés à une situation difficile. Nous soutenons que les formations existantes doivent être adaptées afin qu'un cours puisse se concentrer exclusivement à la dimension des interactions interministérielles.

Afin de compléter cette formation, certaines mesures pourraient être mises en œuvre par le gouvernement canadien afin de familiariser les fonctionnaires aux autres agences et ministères fédéraux. La participation à des initiatives pangouvernementales est souvent perçue par les fonctionnaires comme une distraction de leur mandat institutionnel et un obstacle à une promotion rapide (Patrick et Brown, 2007 : 141). Afin de surmonter ces résistances institutionnelles, il serait nécessaire de mettre sur pied des mécanismes qui

³² Notons qu'au Canada, ces formations culturelles sont actuellement enseignées dans un cadre de perfectionnement professionnel au sein de la fonction publique et dans le milieu de la défense. En effet, le centre d'apprentissage culturel du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) enseigne à leur personnel comment être efficace sur le plan interculturel (Vulpe et al., 2001), alors que les Forces canadiennes sensibilisent leur troupe au concept de l'intelligence culturelle (Davis, 2010).

joignent la participation à l'approche pangouvernementale et l'avancement de carrière. Par exemple, la création de positions de liaison au sein des agences et ministères pourrait jouer un rôle de socialisation et ainsi aider les fonctionnaires à mieux comprendre les cultures organisationnelles de leurs partenaires.

De plus, il est largement reconnu dans la littérature que l'entraînement conjoint est l'un des meilleurs moyens pour améliorer la coordination civilo-militaire (Das et Teng, 1998; Duffey, 2000; Jenny, 2001; Patrick et Brown, 2007; Leslie, Gizewski et Rostek, 2008; Thompson, Febraro et Blais, 2011). D'ailleurs, le Canada avait exigé que tous ses employés qui se déployaient à Kandahar participent aux activités prévues dans le programme de pré-déploiement. Parmi ces activités, l'exercice *Maple Guardian*, organisé par les FC a permis aux participants d'acquérir une meilleure compréhension des mandats et des capacités des autres agences et ministères, desquels ils étaient généralement peu familiers. Ces opportunités d'entraînement permettent aux participants de créer des relations personnelles qui, en retour, tendent à améliorer significativement la coordination interministérielle, lors de situations tendues.

Depuis la fin de la mission de combat à Kandahar, il semble qu'il n'y ait plus d'entraînement destiné expressément aux agences et ministères gouvernementaux appelés à travailler ensemble à l'étranger. L'opportunité unique d'apprentissage, qu'offre un entraînement conjoint ou une formation culturelle, devrait être accessible non seulement au personnel s'appêtant à être déployé, mais également à ceux et celles qui travaillent dans les bureaux de direction à Ottawa. En effet, il semble que les différends culturels soient encore plus présents au niveau stratégique que sur le terrain (Jenny, 2001 : 27 ; Hill, 2007 : 3). De telles opportunités pourraient être bénéfiques, par exemple, au Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR), ainsi qu'au COMFEC. Ces mesures aideraient à créer des liens de confiance entre les différentes organisations tout en les familiarisant avec les perspectives issues d'autres cultures organisationnelles.

En résumé, afin de mieux outiller le personnel appelé à travailler dans un contexte pangouvernemental, une formation, davantage centrée sur la culture, faciliterait une prise de conscience chez les participants de leur acculturation et comment cette dernière influence leurs interactions interpersonnelles. Simultanément, une telle sensibilisation pourrait les aider à développer des interactions plus efficaces, avec d'autres acteurs présents dans l'environnement où se déroule la mission, notamment avec la population locale, les organisations non gouvernementales et les médias. L'augmentation des opportunités de socialisation, telle que la tenue d'entraînements conjoints et les opportunités d'échange entre agences et ministères, représente d'autres moyens reconnus pour améliorer la coordination civilo-militaire. Ces initiatives aident à tisser des liens de confiance entre les différentes organisations tout en les familiarisant avec les perspectives d'autres cultures organisationnelles.

Conclusion

Pour conclure, l'expérience canadienne à l'ÉPR à Kandahar a constitué une opportunité unique pour évaluer l'approche pangouvernementale puisque c'était la première fois que le gouvernement canadien employait cette nouvelle stratégie d'intervention au niveau opérationnel. Bien que des difficultés ont nui à la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale, les principaux partenaires de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement ont tout de même réussi à travailler conjointement au sein de l'ÉPR à Kandahar et d'atteindre les objectifs de collaboration conçus par l'approche.

Il est possible de se demander si l'approche pangouvernementale utilisée par le Canada en Afghanistan pourra servir de modèle lors de prochaines interventions. *A priori*, il semble peu probable que le support politique dont la mission en Afghanistan a bénéficié et les importants efforts qui ont été investis pour la coordination interministérielle soient égalés dans un proche futur. Néanmoins, l'approche pangouvernementale canadienne a démontré son efficacité et il est important de tirer profit des expériences acquises en Afghanistan, pour les prochaines interventions qui se dérouleront dans le domaine de la consolidation de la paix.

L'approche pangouvernementale est une nouvelle stratégie d'intervention qui, si l'on y accorde suffisamment d'importance, pourrait renforcer la qualité des interventions futures dans les situations de crises et de reconstruction post-conflit.

ANNEXE A

FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT (sujet majeur)

IDENTIFICATION

Chercheur responsable du projet : Caroline Leprince
Programme d'enseignement : Maîtrise en science politique
Adresse courriel : leprince.caroline@gmail.com
Téléphone : 514-949-7948

BUT GÉNÉRAL DU PROJET ET DIRECTION

Les objectifs visés par cette étude consistent à approfondir la compréhension des lacunes actuelles liées à la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale sur le terrain, et de ses conclusions, évaluer les possibilités qui permettraient d'améliorer l'efficacité de l'approche au niveau tactique. Cette recherche se questionne également à savoir si la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale telle qu'elle a eu lieu en Afghanistan pouvait servir de modèle à de futures opérations dans une situation complexe de crise ou de reconstruction après les conflits.

Ce projet est réalisé dans le cadre d'un mémoire de maîtrise sous la direction de Stéphane Roussel, professeur du département de science politique de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal. Monsieur Roussel peut être joint au (514) 987-3000 poste 4564 ou par courriel à l'adresse : roussel.stephane@uqam.ca.

PROCÉDURE(S)

Votre participation consiste à donner une entrevue individuelle au cours de laquelle il vous sera demandé de décrire, entre autres choses, votre expérience passée en tant que personne ayant travaillée dans un environnement pangouvernemental. Cette entrevue est enregistrée sur cassette audio avec votre permission et prendra environ 1 heure de votre temps. Le choix de l'heure et du lieu demeure à votre choix, l'endroit doit toutefois être propice à ce genre d'entretien. La transcription sur support informatique qui en suivra ne permettra pas de vous identifier.

AVANTAGES et RISQUES

Votre participation contribuera à l'avancement des connaissances sur l'approche pangouvernementale dans un contexte de situation de crise et de stabilisation durant les conflits.

Il n'y a pas de risque d'inconfort important associé à votre participation à cette rencontre. Vous devez cependant prendre conscience que certaines questions pourraient raviver des émotions désagréables liées à une expérience que vous avez peut-être mal vécue. Vous demeurez libre de ne pas répondre à une question que vous estimez embarrassante sans avoir à vous justifier. Il sera de la responsabilité du chercheur de suspendre ou de mettre fin à l'entrevue s'il estime que votre bien-être est menacé.

CONFIDENTIALITÉ

Il est entendu que les renseignements recueillis lors de l'entrevue sont confidentiels et que seuls, la responsable du projet et son directeur de recherche, Stéphane Roussel, auront accès à votre enregistrement et au contenu de sa transcription. Le matériel de recherche (cassette codée et transcription) ainsi que votre formulaire de consentement seront conservés séparément sous clé par le responsable du projet pour la durée totale du projet. Les cassettes ainsi que les formulaires de consentement seront détruits 2 ans après les dernières publications.

PARTICIPATION VOLONTAIRE

Votre participation à ce projet est volontaire. Cela signifie que vous acceptez de participer au projet sans aucune contrainte ou pression extérieure, et que par ailleurs vous êtes libre de mettre fin à votre participation en tout temps au cours de cette recherche. Dans ce cas les renseignements vous concernant seront détruits. Votre accord implique également que vous acceptiez que le responsable du projet puisse utiliser aux fins de la présente recherche (articles, conférences et communications scientifiques) les renseignements recueillis à la condition qu'aucune information permettant de vous identifier ne soit divulguée publiquement à moins d'un consentement explicite de votre part.

COMPENSATION FINANCIÈRE

Votre participation à ce projet est offerte gratuitement. Un résumé des résultats de recherche vous sera transmis au terme du projet.

DES QUESTIONS SUR LE PROJET OU SUR VOS DROITS?

Vous pouvez contacter le responsable du projet au numéro (514) 987-3000 # 4564 pour des questions additionnelles sur le projet. Vous pouvez également discuter avec le directeur de recherche des conditions dans lesquelles se déroule votre participation et de vos droits en tant que participant de recherche.

Le projet auquel vous allez participer a été approuvé au plan de l'éthique de la recherche avec des êtres humains. Pour toute question ne pouvant être adressée au directeur de recherche ou pour formuler une plainte ou des commentaires, vous pouvez contacter le Président du Comité institutionnel d'éthique de la recherche, Joseph Josy Lévy, au numéro (514) 987-3000 # 4483. Il peut être également joint au secrétariat du Comité au numéro (514) 987-3000 # 7753.

REMERCIEMENTS

Votre collaboration est essentielle à la réalisation de ce projet et nous tenons à vous en remercier.

SIGNATURES :

Je, _____ reconnais avoir lu le présent formulaire de consentement et consens volontairement à participer à ce projet de recherche. Je reconnais aussi que le responsable du projet a répondu à mes questions de manière satisfaisante et que j'ai disposé suffisamment de temps pour réfléchir à ma décision de participer. Je comprends que ma participation à cette recherche est totalement volontaire et que je peux y mettre fin en tout temps, sans pénalité d'aucune forme, ni justification à donner. Il me suffit d'en informer le responsable du projet.

Signature du participant :

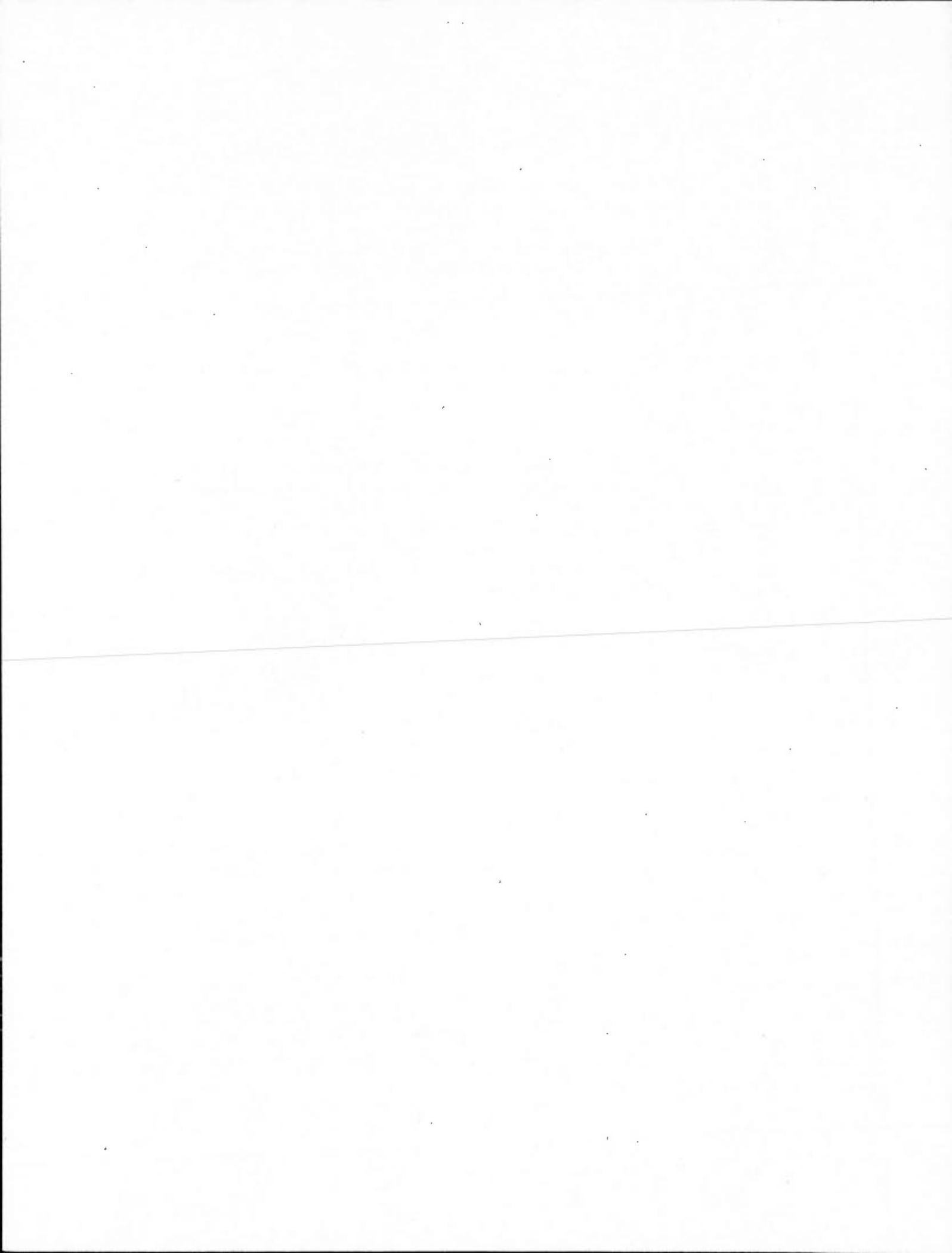
Date :

Nom (lettres moulées) et coordonnées :

Signature du responsable du projet :

Date :

Veillez conserver le premier exemplaire de ce formulaire de consentement pour communication éventuelle avec l'équipe de recherche et remettre le second à l'interviewer.



ANNEXE B

QUESTIONNAIRE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE À L'ÉPR EN AFGHANISTAN

Partie 1 : Description générale (10 min)

1. Quand étiez-vous déployé en Afghanistan et pour combien de temps?
2. Quel était votre rôle en Afghanistan?
3. Dans ce contexte pangouvernemental, décrivez les activités et les tâches quotidiennes que vous avez effectuées qui nécessitaient une coordination avec d'autres agences et ministères?

Partie 2 : Culture organisationnelle (15 min)

Cette série de questions vise à sonder la culture de votre organisation (i.e. ses objectifs organisationnels, ses valeurs fondamentales et ses pratiques d'intervention).

4. a. Quels sont les objectifs que votre organisation souhaite accomplir en Afghanistan?
En quoi les objectifs de votre organisation soutiennent ceux de l'ÉPR?
- b. Quelles sont les valeurs fondamentales de votre organisation?
- c. Selon vous, quel(s) agence(s) ou ministère(s) canadien(s) sous l'ÉPR avaient le plus d'affinités avec les façons de faire de votre organisation? Décrivez.
- d. À l'inverse, lequel/lesquels étaient le(s) plus éloignés des façons de faire de votre organisation? Décrivez.
- e. Selon vous, est-ce qu'il y avait une culture transcendante à l'ÉPR?

Partie 3 : Investigation sur la présence de difficultés et obstacles dans la mise en œuvre de l'approche (20 min)

5. Aviez-vous des stéréotypes à l'égard d'autres agences et ministères avant que la mission débute? Expliquez. Ces perceptions ont-elles évolué durant la mission? Expliquez.
6. Identifiez – de manière concise – trois difficultés majeures sur le terrain qui ont nui à la collaboration entre les agences et ministères?
7. S'il y a lieu, dans les difficultés que vous avez énumérées, avez-vous réussi à déjouer certains de ces obstacles?

Partie 4 : Investigation sur les bénéfices potentiels de l'approche (15 min)

8. Selon votre expérience personnelle, diriez-vous qu'il y avait une collaboration entre les partenaires des différentes agences et ministères canadiens au PRT? Expliquez.
9. Que pensez-vous de l'adoption de l'approche pangouvernementale, comme nouvel outil d'intervention? Expliquez.
10. Avez-vous des suggestions pour améliorer le succès des approches pangouvernementales sur le terrain?

ANNEXE C

TABLEAU PRÉSENTANT LES ROTATIONS
DURANT L'OPÉRATION ATHÉNA

| OPÉRATION ATHÉNA | | |
|---|--|--|
| Rotations pendant la phase II (Kandahar) | | |
| Rotations | Groupeement tactique | Commandants de la FOI-A/ Représentants du Canada à Kandahar |
| Roto 0 | | |
| Août 2005 à février 2006 | 2e Bataillon du Royal Canadian Regiment | LCOL Bowes (Août 2005) |
| Roto 1 | | |
| Février 2006 à juillet 2006 | 1er Bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry | Brigadier-Général Fraser (Février 2006) |
| Roto 2 | | |
| Juillet 2006 à février 2007 | 1er Bataillon du Royal Canadian Regiment | Brigadier-Général Grant (Novembre 2006) |
| Roto 3 | | |
| Février 2007 à août 2007 | 2e Bataillon du Royal Canadian Regiment | |
| Roto 4 | | |
| Août 2007 à février 2008 | 3e Bataillon du Royal 22e Régiment | Brigadier-Général Laroche (Août 2007) |

| | | |
|-----------------------------|--|---|
| Roto 5 | | |
| Février 2008 à août 2008 | 2e Bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry | RCK Elissa Goldberg (Février 2008) Brigadier-Général Thompson (Mai 2008) |
| Roto 6 | | |
| Août 2008 à février 2009 | 3e Bataillon du Royal Canadian Regiment | |
| Roto 7 | | |
| Février 2009 à août 2009 | 2e Bataillon du Royal 22e Régiment | RCK Ken Lewis (Janvier 2009) Brigadier-Général Vance (Février 2009) |
| Roto 8 | | |
| Août 2009 à février 2010 | 1er Bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry | RCK Ben Roswell (Septembre 2009) Brigadier-Général Ménard (Novembre 2009)* |
| Roto 9 | | |
| Février 2010 à octobre 2010 | 1er Bataillon du Royal Canadian Regiment | |
| Roto 10 | | |
| Octobre 2010 à juillet 2011 | 1er Bataillon du Royal 22e Régiment | RCK Tim Martin (Août 2010) Brigadier-Général Milner (Septembre 2010) |

(Tiré, en partie, de MDN, 2012)

* Le Brigadier-Général Ménard a été relevé de son poste de commandement en mai 2010. Il fut choisi que Vance assume ses fonctions jusqu'à l'arrivée du prochain commandant, Brigadier-Général Milner, en septembre 2010.

Note: Les rotations du quartier général n'étaient pas synchronisées avec les rotations du GT. Ainsi, le personnel du quartier général effectuait des rotations d'environ 9 mois, alors que le GT était de 6 mois.

BIBLIOGRAPHIE

a. *Entrevues*

Entrevue no. 1 avec un officier des Forces canadiennes, réalisée à Halifax le 13 avril 2011.

Entrevue no. 2 avec un représentant de l'ACDI, réalisée par téléphone le 11 juin 2011.

Entrevue no. 3 avec un représentant des Affaires étrangères, réalisée à Ottawa le 29 juin 2011.

Entrevue no. 4 avec un représentant du service correctionnel, réalisée par téléphone le 18 juillet 2011.

Entrevue no. 5 avec un représentant des Affaires étrangères, réalisée à Ottawa le 13 octobre 2011.

Entrevue no. 6 avec une représentante des Affaires étrangères, réalisée à Ottawa le 13 octobre 2011.

Entrevue no. 7 avec un officier des Forces canadiennes, réalisée à Ottawa le 14 octobre 2011.

Entrevue no. 8 avec un officier des Forces canadiennes, réalisée par téléphone le 20 novembre 2011.

Entrevue no. 9 avec une représentante de l'ACDI, réalisée à Ottawa le 22 novembre 2011.

Entrevue no. 10 avec un officier des Forces canadiennes, réalisée à Ottawa le 22 novembre 2011.

Entrevue no. 11 avec un officier des Forces canadiennes, réalisée par téléphone le 7 décembre 2011.

Entrevue no. 12 avec un représentant de l'ACDI, réalisée par téléphone le 12 décembre 2011.

Entrevue no. 13 avec un représentant de la GRC, réalisée par téléphone le 14 décembre 2011.

Entrevue no. 14 avec un représentant des services correctionnels, réalisée par téléphone le 28 décembre 2011.

b. Monographies et articles scientifiques

- Abravanel, Harry. 1988. « Culture organisationnelle et autorité symbolique. » Dans *La culture organisationnelle : aspects théoriques, pratiques et méthodologique*, sous la direction de Harry Abravanel et al., 49-87. Montréal : Gaëtan Morin.
- Altheide, David et Johnson, John M. 1998. « Criteria for assessing interpretative validity in qualitative research. » Dans *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, sous la direction de Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln, 283-312. Thousand Oaks : Sage Publications.
- Andersen-Smith, Kathy Lynn. 1993. *The applicability of an Interagency Arrangement Model to three selected system-wide educational partnerships in Maryland*. Thèse de doctorat. Université Hartford.
- Baker, Jon. 2007. « Quick impact projects: Towards a whole of government approach. » *Paterson Review* 8: 1-22.
- Baumann, Andrea Barbara. 2008. « Clash of Organisational Cultures? The Challenge of Integrating Civilian and Military Efforts in Stabilisation Operations. » *The RUSI Journal* 153, no 6: 70-73.
- Bentley, Bill. 2010. « La théorie des systèmes, la pensée systémique et la culture. » Dans *L'intelligence culturelle et le leadership*, sous la direction de Karen D. Davis, 1-9. Kingston: Presse de l'Académie canadienne de la Défense.
- Brown, Stephen. 2008. « CIDA under the Gun. » Dans *Canada Among Nations 2007: What Room for Manœuvre?*, sous la direction de Jean Daudelin et Daniel Schwanen, 91-107. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Buchan, Gavin. 2010. « Breaking down the silos: Managing the whole of government in Afghanistan. » *Canadian military journal* 10, no 4:75-79.
- Buchan, Gavin. 2011. « Civil-Military Coordination : Canada's experience in Kandahar, 2005-2009. » Dans *Security operations in the 21st century: Canadian perspectives on the comprehensive approach*, sous la direction de Michael Rostek et Peter Gizewski, 97-108. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Canadian Forces Leadership Institute. 2008. *Broadsword or rapier? The Canadian Forces' involvement in 21st century coalition operations*. Ottawa: Canadian Defence Academy.
- Christensen, Tom et Per Laegreid. 2006. « The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform. » *Working Paper 6*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.

- Conseil canadien de coopération internationale. 2007a. *Canada's whole-of-government approach in Afghanistan : Implications on Development and Peace-Building*. Briefing paper submitted to the Independent Panel on Afghanistan. Ottawa : CCCI.
- Conseil canadien pour la coopération internationale. 2007b. *Note d'information : Un développement accru*. Ottawa : CCCI.
- Das, T.K. et Bing-Sheng Teng. 1998. « Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. » *Academy of Management Review* 23, no 3: 491-512.
- Dasen, Pierre R. 1993. « L'ethnocentrisme de la psychologie. » Dans *Psychologie clinique et interrogations culturelles*, sous la direction de Micheline Rey-Von Allmen, 155-174. Paris: L'Harmattan.
- Davis, Jeff. « Civilian Afghanistan service eligible for medal : Rules amended to include anyone who served in war. » *Ottawa Citizen*, 18 février 2012.
- Davis, Karen D. 2010. « Les fondements culturels. » Dans *L'intelligence culturelle et le leadership*, sous la direction de Karen D. Davis, 47-64. Kingston: Presse de l'Académie canadienne de la Défense.
- De Coning, Cedric et Karsten Friis. 2011. « Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach. » *Journal of International Peacekeeping* 15: 243-272.
- Desrosiers, Marie-Ève et Philippe Lagassé. 2009. «Canada and the bureaucratic politics of State fragility.» *Diplomacy & Statecraft* 20, no 4:659-678.
- Duffey, Tamara. 2000. « Cultural issues in contemporary peacekeeping. » *International Peacekeeping* 7, no 1: 142-168.
- Fetherston, A.B. et C. Nordstrom. 1995. « Overcoming *Habitus* in Conflict Management: UN Peacekeeping and War Zone Ethnography. » *Peace & Change* 20, no 1: 94-119.
- Fortmann, Michel et Frédéric Mérand. 2005. « Les 3D : Les défis à relever quand on opte pour une approche intégrée de la politique de sécurité du Canada. » Dans *Dans l'intérêt du Canada? Évaluation de l'Énoncé de politique internationale*, sous la direction de David J. Bercuson et Denis Stairs, 50-56. Ottawa : Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Garon, Richard. 2010. « Coopération civilo-militaire (COCIM), le processus clé de la politique des 3D. » Communication présentée dans le cadre du 13^{ième} Symposium des étudiants diplômés (Kingston, 28-29 octobre 2010).

- Hill, Sarah A. 2007. « Corporate culture in the CF and DND: Descriptive themes and emergent models. » *DRDC CORA Technical Report 2007-19*. Ottawa: Defence Research Development Canada.
- Hrychuk, Heather. 2009. « Combating the security development nexus: Lessons learned from Afghanistan. » *International Journal* 64, no 3 : 825-842.
- Holland, Kenneth. 2010. « The Canadian provincial reconstruction team: The arm of development in Kandahar province. » *American Review of Canadian Studies* 40, no 2: 276-291.
- Intriligator, Barbara Ann. 2004. « Interorganizational arrangements model revised (IAM) », Harford.
- Intriligator, Barbara Ann et Harvey Goldman. 1989. *The Part H Initiative: Towards a Community-Based Service Delivery System for Infants and Toddlers with Handicaps and Their Families*. Arlington: Bureau of Maternal and Child Health and Resources Development, U.S. Department of Health and Human Resources.
- Jenny, Joëlle. 2001. « Civil-military cooperation in complex emergencies: Finding ways to make it work. » *European Security* 10, no 2: 23-33.
- Joint Task Force Afghanistan. 2009. *Preliminary report: Application of the whole of government (WoG) approach: Afghanistan*. Kandahar Airfield: Theater Lessons Learned Report (TLR) 03/09.
- Kimmel, Paul R. 1998. « Cultural and ethnic issues of conflict and peacekeeping. » Dans *The psychology of peacekeeping*, sous la direction de Harvey J. Langholtz, 57-71. London: Praeger.
- King, Nigel. 2004. « Using interviews in qualitative research. » Dans *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, sous la direction de Catherine Cassell et Gillian Symon, 11-22. London : Sage Publications.
- Lerhe, Eric. 2006. « Is the 3D construct at work in Kandahar or are we kidding ourselves? » *The Dispatch* 4, no 3. Ottawa: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Leslie, Lieutenant-General Andrew, Peter Gizewski, et Lieutenant-Colonel Michael Rostek. 2008. « Developing a Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations. » *Canadian Military Journal* 9, no 1: 11-20.
- Makki, Sami. 2005. *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire et stratégie globale des États-Unis*. Paris: École des hautes études en sciences sociales, Groupe de sociologie de la défense, Centre interdisciplinaire de recherches sur la paix et d'études stratégiques.

- Marten, Kimberly. 2010. « From Kabul to Kandahar: The Canadian Forces and change. » *American Review of Canadian Studies* 40, no 2: 214-236.
- McCabe, Frances Ann. 1995. *The Application of a Specific Interagency Arrangement Model in Two Selected Educational Partnerships*. Thèse de doctorat, College Park, University of Maryland.
- Minear, Larry et Thomas G. Weiss. 1993. *Humanitarian Action in Times of War: A Handbook for Practitioners*. London: Lynne Rienner.
- Ministère de la Défense nationale. 2012. "Opération Athena". En ligne: <http://www.cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/ops/athena/index-fra.asp> (2 mai 2012))
- Mussweiler, Thomas et Galen V. Bodenhausen. 2002. « I Know What You Are, But What Am I? Self-Evaluative Consequences of Judging In-Group and Out-Group Members. » *Journal of Personality and Social Psychology* 82, no 1: 19-32.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. « Whole of government approach to fragile States. » *DAC Reference Document*. Paris: OECD Development Assistance Committee.
- Ouellet, Gilles, Dominic Roy, Alain Huot. 2010. *Méthodes quantitatives en sciences humaines*, 3^e éd. Mont-Royal : Modulo.
- Patrick, Stewart et Kaysie Brown. 2007. *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing « Whole of Government » Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy.
- Perito, Roberto M. 2005. *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan : Lessons Identified*. Washington : United States Institute of Peace.
- Preiswerk, Roy et Dominique Perrot. 1975. *Ethnocentrisme et Histoire. L'Afrique, l'Amérique indienne et l'Asie dans les manuels occidentaux*. Paris: Anthropos.
- Rhum, M. 1997. « Enculturation. » Dans *The dictionary of Anthropology*, sous la direction de Thomas Barfield, 149. Oxford : Blackwell.
- Rintakoski, Kristiina et Miko Autti. 2008. « Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management. » *Seminar Publication*. Helsinki: Crisis Management Initiative.
- Rubinstein, Robert A. 1993. Cultural Aspects of Peacekeeping: Notes on the Substance of Symbols. *Millenium: Journal of International Studies* 22, no 3: 547-562.
- Savage, Owen A.J. 2008. « Yes, but is it peacebuilding? Evaluating civil-military cooperation in Afghanistan. » Dans *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict*

- Operations : Emerging Theory and Practice*, sous la direction de Christopher Ankersen, 103-142. New York: Routledge.
- Schein, Edgar H. 1991. « Plaidoyer pour une conscience renouvelée de ce qu'est la culture organisationnelle. » Dans *Changement planifié et développement des organisations. Tome 4. Pouvoirs et cultures organisationnels*, sous la direction de Roger Tessier et Yvan Tellier, 175-196. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Schmitz, Gerald et Karin Phillips. 2008. *Afghanistan : La présence diplomatique du Canada*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement.
- Senlis Council. 2007. *Canada in Afghanistan : Charting a New Course to Complete the Mission*. Ottawa : Senlis Council.
- Smith, Amanda. 2007. « Strategic Communication: Interagency Rhetoric and Consistent Interpretation. » Dans *The Interagency and Counterinsurgency Warfare: Stability, Security, Transition and Reconstruction Roles*, sous la direction de Joseph Cerami et Jay W. Boggs, 337-386. Charleston: CreateSpace.
- Soeters, Joseph et al. 2008. « Smooth and strained international military cooperation : Three cases in Kabul » Dans *Military Cooperation in Multinational Peace Operations : Managing cultural diversity and crisis response*, sous la direction de Joseph Soeters et Philippe Manigart, 198-219. New York : Routledge.
- Spivey, Marie M. 2009. *Collaborative Interagency Characteristics of the Healthcare Workforce Collaboration Through the Lens of the Intriligator Interorganizational Arrangements Model (2004)*. Thèse de doctorat. Université de Hartford.
- Stein, Janice Gross et Eugene Lang. 2007 *The Unexpected War : Canada in Kandahar*. Toronto : Viking Press.
- Strauss, Anselm et Juliet Corbin. 1990. *Basics of qualitative research : Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park: Sage Publications.
- Sumner, William Graham. 1906. *Folkways*. Boston: Ginn & Co.
- Surkhe, A., et al. 2000. *The Kosovo refuge crisis : An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*. Geneva : UNHCR.
- Tamas, Andy. 2009. *Warriors and Nation Builders: Development and the Military in Afghanistan*. Kingston: Canadian Defence Academy Press.
- Thatcher, Christine. 2007. *A Study of an Interorganizational Arrangement among Three Regional Campuses of a Large Land-Grant University*. Thèse de doctorat. University of Hartford.

- Thévenet, Maurice. 1993. *La culture d'entreprise*. Paris : Presses universitaires de France.
- Thomson, Michael H., Courtney D.T. Hall, et Barbara D. Adams. 2009. « Canadian Forces Education and Training for Interagency Operational Contexts. » *DRDC CORA Contract Report 2010-013*. Toronto : Defence Research Development Canada.
- Thompson, Megan, Angela Febbraro, et Anne-Renée Blais. 2011. « Interagency training for the Canadian comprehensive approach in Afghanistan. » Dans *Security operations in the 21st century: Canadian perspectives on the comprehensive approach*, sous la direction de Michael Rostek et Peter Gizewski, 203-213. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Thompson, Megan M. et Ritu Gill. 2010. « The role of trust in whole of government missions. » Dans *Mission Critical: Smaller Democracies' Role in Global Stability Operations*, sous la direction de C. Leuprecht, J. Troy et D. Last, 3-22. Montréal et Kingston: McGill-Queens University Press.
- Tomlinson, Brian. 2008. « L'Agence canadienne de développement international : Bilan et perspectives. » Dans *L'aide canadienne au développement*, sous la direction de Audet, François, Marie-Ève Desrosiers et Stéphane Roussel, 45-79. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Trompenaars, Fons et Charles Hampden-Turner. 1998. *Riding the waves of culture : Understanding diversity in global business*. New York : McGraw-Hill.
- Turnbull, Adrienne et Patrick Ulrich. 2010. « Canadian Military-Civilian Relationships within Kandahar Province. » *DRDC CORA SL 2010-265*. Halifax: Defence Research Development Canada.
- Van der Kloet, Irene. 2006. « Building Trust in the Mission Area: A Weapon Against Terrorism? » *Small Wars & Insurgencies* 17, no 4: 421-436.
- Vulpe, Thomas et al. 2001. *Profil de la personne efficace sur le plan culturel*. Ottawa: Centre d'apprentissage interculturel de l'Institut canadien du service extérieur.

c. Documents officiels

- Canada. 2004. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Ottawa : Bureau du Conseil Privé.
- Canada. 2005a. *Fierté et influence: notre rôle dans le monde – Survol. Énoncé de politique internationale du Canada*. Ottawa: Bureau du Conseil privé du Canada.

- Canada. 2005b. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Diplomatie. Énoncé de politique internationale du Canada.* Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.
- Canada. 2005c. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Défense. Énoncé de politique internationale du Canada.* Ottawa : Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 2005d. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde – Développement. Énoncé de politique internationale du Canada.* Ottawa : Agence canadienne de développement international.
- Canada. 2005e. *Leadership in the Canadian Forces : Doctrine.* Ottawa : Ministère de la Défense nationale.
- Canada. 2007a. *Evaluation of CF/DND Participation in the Kandahar Provincial Reconstruction Team.* Ottawa: Department of National Defence.
- Canada. 2007b. *Les troupes canadiennes en Afghanistan: Il faut voir les choses en face.* Rapport intérimaire. Ottawa : Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité.
- Canada. 2007c. *Surmonter 40 ans d'échec : Nouvelle feuille de route pour l'Afrique subsaharienne.* Ottawa : Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité.
- Canada. 2008a. *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan.* Ottawa : Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux.
- Canada. 2008b. *L'engagement du Canada en Afghanistan : Tracer la voie vers 2011.* Ottawa : Comité du Cabinet sur l'Afghanistan.