

Mal préparé pour la paix?

Le déclin de la formation canadienne au maintien de la paix

(et comment y remédier)

A. Walter Dorn et Joshua Libben

Janvier 2016

À PROPOS DES AUTEURS

A. Walter Dorn est professeur au département d'Études de la défense au Collège militaire royal du Canada, en plus d'être président du programme de Maîtrise en Études de la défense. Il enseigne à des officiers en milieu de carrière et séniors en provenance du Canada et de l'étranger au Collège des Forces canadiennes. Il a œuvré auprès de l'ONU en tant que conseiller en formation au Département des opérations de maintien de la paix, consultant, membre du Groupe d'experts sur la technologie et l'innovation pour le maintien de la paix, ainsi qu'agent civil de maintien de la paix sur le terrain.

Joshua Libben est étudiant au doctorat en sciences politiques de l'Université d'Ottawa. Sa thèse de doctorat porte sur les dynamiques expliquant les contributions des états membres de l'ONU aux contingents prenant part aux opérations de maintien de la paix.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier les nombreuses personnes qui ont généreusement contribué à cette recherche. Les auteurs assument l'entière responsabilité des opinions et de toute erreur qui pourraient se retrouver dans ce rapport.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Au cours de la dernière décennie, le Canada et les Forces armées canadiennes (FAC) ont réduit de façon substantielle leurs apports en lien avec la formation et l'éducation pour les opérations de maintien de la paix (OMP), aussi connues sous l'appellation d'opérations de soutien de la paix (OSP), ou tout simplement d'opérations de paix. Ce déclin coïncide avec une réduction marquée des contributions de l'armée canadienne à ces opérations. Bien que le Canada ait déployé un grand nombre de troupes et ait fait preuve de leadership pendant cinquante ans, ce nombre a chuté considérablement depuis 10 ans, déployant très peu de personnel attitré au maintien de la paix de l'ONU. 2015 marque une année sans précédent pour l'ONU, puisqu'elle a réussi à augmenter ses forces à plus de 90 000 militaires. La contribution canadienne, elle, est demeurée à son plus bas niveau, soit moins de 30 militaires. Ce manque de participation et d'expérience signifie qu'il faudra entraîner à nouveau le personnel des FAC qui sera appelé à diriger ou à participer à des missions de l'ONU à l'avenir. La complexité des opérations de paix modernes nécessite une formation et des connaissances approfondies au niveau des procédures, des capacités et des limites des Nations unies. Le Canada accuse ainsi un important retard comparativement à d'autres pays, quant à sa préparation à venir en aide à l'ONU et à sa préparation au maintien de la paix moderne.

Cette étude porte sur la formation et l'éducation du personnel militaire canadien, notamment le corps des officiers, puisque ces derniers pourraient occuper des postes importants lors de prochains déploiements lorsque le pays renouera avec cette pratique. Ces femmes et ces hommes en uniforme peuvent occuper à la fois des rôles de personnel et de commandement. Il est aussi concevable de les voir agir à titre de commandant de la Force, soit un rôle occupé par des militaires canadiens à quatre reprises au cours des années 90, mais pas depuis.

Un examen exhaustif des méthodes de formation contemporaine démontre que **les FAC fournissent moins du quart des activités de formation de maintien de la paix qu'il y a dix ans**. Notons que les officiers canadiens ne participent plus autant aux exercices et aux simulations de maintien de la paix de l'ONU, comme ce fut le cas à l'époque. Aux centres de formation des FAC, les cours et les exercices de simulation se concentrent majoritairement sur les critères de participation aux « alliances », ou encore aux opérations semblables à celles de l'OTAN. Il y a donc moins d'occasions pour les officiers canadiens de voir les missions selon la perspective de l'ONU, ou encore de comprendre les procédures et les pratiques de l'ONU.

La mission de combat à Kandahar, en Afghanistan, de 2006 à 2011, a certainement permis au personnel des FAC d'acquérir une expérience inestimable en terme d'opérations de combats et anti-insurrectionnelles (OCAI). Bien qu'il existe des similitudes entre ce type d'opération et les missions internationales de maintien de la

paix, on recense des différences fondamentales au niveau de la formation, la préparation et le déploiement d'opérations de maintien de la paix. La guerre et les OCAI ciblent un ennemi, sont habituellement des missions non-consensuelles qui impliquent des tactiques d'attaque, alors que le maintien de la paix repose sur trois principes primordiaux : l'assentiment des parties rivales, l'impartialité, et l'utilisation défensive de la force. Un important changement de mentalité, d'approche et de connaissances sera requis afin de préparer adéquatement les Forces armées canadiennes pour de futures opérations de paix. Des compétences précises, différentes de celles acquises en Afghanistan et dans la formation de guerre, devront être apprises, ou dans certains cas réappries. On parle ici d'aptitudes en négociation, en gestion et résolution de conflit, ainsi que la compréhension des procédures de l'ONU et la connaissance des anciennes missions de maintien de la paix. De plus, il est primordial de bien assimiler le principe de coopération efficace avec les composantes non-militaires des opérations modernes de maintien de la paix, comme la police, la société civile et humanitaire, les agences de l'ONU, les organisations non-gouvernementales (ONG), et les acteurs locaux engagés à bâtir une paix durable.

Le déclin de la formation au maintien de la paix et à l'éducation des FAC est évident lorsqu'on observe les principales institutions de formation qui préparent les officiers canadiens. Cette étude examine le Collège militaire royal, le Collège de commandement et d'état-major de l'Armée canadienne, le Collège des Forces canadiennes, le Collège militaire royal de St-Jean, le Centre de formation pour le soutien de la paix, et le défunt Centre Pearson pour le maintien de la paix. Puisque les activités de l'Aviation royale canadienne (ARC) et de la Marine royale canadienne (MRC) ressemblent aux missions de maintien de la paix de l'ONU, cette étude porte sur l'armée et sur la formation commune, des élèves-officiers aux généraux.

Nous devons reconnaître que le Collège militaire royal, qui enseigne à la fois aux élèves-officiers et aux étudiants diplômés, a maintenu sensiblement le même nombre de cours de maintien de la paix lors de la dernière décennie, même s'il ne commandite plus les stages d'été sur le maintien de la paix. Le Collège de commandement et d'état-major de l'Armée canadienne, responsable des cours d'opérations militaires (COM) aux officiers au grade de capitaine, offre actuellement beaucoup moins de préparation pour la participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU qu'à une certaine époque. Les COM n'offrent plus de présentations sur les opérations de soutien de la paix et sur les Nations unies, comme ce fut le cas il y a une dizaine d'années. Bien qu'il existe un aspect d'opération de soutien de la paix au sein d'un des exercices majeurs, les officiers n'occupent plus le rôle d'officiers de la paix, mais font plutôt partie d'opérations similaires à celles de l'OTAN.

Le Collège des forces canadiennes de Toronto offre des programmes communs de formation et d'éducation pour les officiers de l'armée, de l'aviation et de la marine, destinés pour les futurs leaders du corps des officiers du Canada et de d'autres pays

sélectionnés. Ses activités – présentations et exercices – en lien avec les opérations de maintien de la paix, ont été réduites à moins de la moitié de ce qu'elles représentaient en 2005. Le Programme de commandement et d'état-major interarmées est passé de sept présentations et deux discussions sur le maintien de la paix en 2005, à deux présentations en 2014-2015, dont l'une d'elles est uniquement offerte à une cohorte, soit le tiers des étudiants. À un niveau plus élevé de sécurité nationale, les cas d'étude et les exercices sur le maintien de la paix ont été relégués aux oubliettes. Toutefois, les étudiants plus avancés, principalement au grade de colonel et de capitaine de la marine, continuent d'aller à New York pour des présentations données par des diplomates et du personnel reconnu de l'ONU. À l'époque, le Collège des forces canadiennes disposait d'un exercice où les étudiants simulaient la planification d'une opération de maintien de la paix. L'exercice *Unified Enforcer* a existé de 2002 à 2008, dans le cadre du Programme d'études militaires avancées. Certains exercices actuels simulent une alliance fournissant des armes militaires d'attaque pour appuyer une opération de soutien de la paix, mais encore une fois, ces simulations sont à l'image des structures de l'OTAN, et non celles des Nations unies.

Le Centre de formation pour le soutien de la paix, fondé à Kingston en 1996, concentrait ses efforts sur les opérations de soutien de paix, mais a perdu sa raison d'être originelle au cours des dix dernières années. En raison des demandes de la mission en Afghanistan, le centre a recadré ses opérations sur la formation et la préparation pour des interventions semblables à celles de l'OTAN. À l'exception du « cours d'opérateur de soutien de paix », anciennement connu comme étant la formation d'observation et de liaison militaire de l'ONU, le centre n'offre pas de contenu axé sur l'ONU parmi ses huit cours.

Enfin, le Centre Pearson pour le maintien de la paix, qui a déjà offert de la formation de grande qualité sur le maintien de la paix à plus de 150 militaires canadiens chaque année, ainsi qu'à de nombreux autres officiers internationaux, a fermé ses portes en décembre 2013 lorsque leur budget fédéral a été coupé. En raison de cette fermeture, le Canada a perdu son principal centre de maintien de la paix où former son personnel militaire, policier et civil.

Lorsqu'on observe ces programmes dans l'ensemble, on constate que le nombre d'activités liées aux Nations unies et au maintien de la paix a dramatiquement chuté comparativement à il y a dix ans. Le niveau de formation en soutien à la paix est revenu à des niveaux comparables à ce qu'on retrouvait avant l'opération en Somalie en 1992-1993. À l'époque, la situation avait mené à une enquête exhaustive recommandant, en 1997, une importante mise à jour des programmes de formation en maintien de la paix.

La formation et la préparation sont des éléments centraux au mandat des Forces armées canadiennes. Les femmes et les hommes en uniforme recherchent constamment à être prêts pour toutes sortes d'opérations auxquelles le gouvernement canadien et le public

peuvent s'attendre d'eux. En tenant compte de la politique du gouvernement libéral visant à réengager le gouvernement dans les missions de maintien de la paix de l'ONU, les Forces armées canadiennes devront améliorer leur niveau de préparation et de formation pour les opérations de maintien de la paix si elles veulent participer à ces missions. Par le passé, les militaires canadiens ont été de merveilleux agents de maintien de la paix. Avec une préparation adéquate, ils pourront le redevenir.

Ce rapport recommande le rétablissement et la mise à jour des nombreux programmes de formation et d'exercices qui ont été coupés, ainsi que la mise en œuvre de nouvelles activités de formation qui reflètent la complexité grandissante des opérations modernes de maintien de la paix. La seule façon pour que le personnel canadien parvienne à être prêt pour la paix est d'accroître la formation de façon substantielle.

4. RECOMMANDATIONS

Le maintien de la paix consiste en bien plus que des exercices de combat sans arme, l'adresse au tir, et des courses à obstacles. Sur le terrain, la qualité la plus importante est possiblement de pouvoir comprendre la réalité des populations locales... La qualité principale des opérations de maintien de la paix des Nations unies est l'empathie.

– Casque bleu canadienⁱ

La réputation internationale du Canada en tant que gardien de la paix, prolifique et expérimenté, s'est effritée depuis plus de dix ans, et c'est en grande partie en raison du désengagement du pays dans les opérations de l'ONU au vingt-et-unième siècle. Tout aussi préoccupant, la perte d'infrastructures de formation affecte la capacité du pays à se réengager dans les opérations de maintien de la paix à l'avenir. Alors que les Casques bleus des années 1990 s'appêtent à prendre leur retraite, et que les cours et exercices développés pour préparer les officiers pour les défis uniques des déploiements de maintien de la paix sont coupés, il devient clair que les options de politique étrangère du Canada deviennent de plus en plus restreintes.

Les mandats des opérations modernes de soutien de la paix sont complexes et se déroulent dans des environnements dangereux, sous le contrôle opérationnel des Nations unies qui a beaucoup évolué. Le Bureau des affaires militaires et le Département des opérations de maintien de la paix sont 20 fois plus imposants que ce qu'ils étaient à leur création dans les années 1990. Les prochains Casques bleus canadiens doivent désormais connaître les rouages de l'ONU, ses structures sur le terrain, ses limites et ses moyens – par exemple le commandement et le contrôle, ainsi que la collecte de renseignements – ses processus d'acquisition, les moyens des autres contingents déployant des troupes, les partenaires du maintien de la paix – les agences de l'ONU et les ONG – et les interactions avec les armées, les forces policières et les bureaucraties des états hôtes. Les cours de maintien de la paix devraient mettre l'accent sur les différences des opérations de l'OTAN, en démontrant que les opérations de l'ONU sont menées par un civil, soit le représentant spécial du secrétaire général, et consistent en des opérations intégrées entre les militaires et les civils. La formation devrait couvrir une vaste gamme de scénarios potentiels, contrairement aux opérations de maintien de la paix traditionnelles. Les soldats doivent être en mesure de savoir comment gérer des incidents graves, désamorcer des escalades de violence, en plus de participer à la résolution des conflits. Ce ne sont pas des tâches faciles, puisque cela requiert que les « soldats-diplomates » soient ceux qui empêchent les affrontements. Lorsque d'anciens partenaires, voisins ou groupes ethniques en viennent aux coups, pouvant même aller jusqu'au nettoyage ethnique, les Casques bleus doivent mettre en œuvre la pratique d'interposition, désarmer les factions dissidentes, arrêter les criminels de guerre et travailler de concert avec la communauté

internationale pour rebâtir la nation. La formation avancée doit être développée afin de répondre à ce défi. Voici quelques mesures qui pourraient être mises de l'avant.

Recommandation 1 : Rétablir certains cours et exercices de maintien de la paix qui ont été abandonnés. Plusieurs cours et exercices de qualité sont toujours pertinents et pourraient être rétablis à coûts minimes. L'expertise en formation de maintien de la paix, soigneusement développée au fil du temps, ne doit pas être perdue. Bien que le maintien de la paix ait évolué, plusieurs principes et pratiques sont demeurés inchangés et peuvent servir de base.

Recommandation 2 : Développer de nouveaux mécanismes et matériels de formation. Les Casques bleus modernes doivent composer avec des mandats et des environnements beaucoup plus dangereux que ce que le Canada a traditionnellement connu durant la Guerre froide. De nouvelles opérations reposent sur des doctrines, des outils et des technologies plus avancés. De nouveaux matériels de formation sont donc nécessaires, notamment pour répondre au maintien de la paix plus robuste que nous connaissons de nos jours.

Recommandation 3 : Créer un nouveau centre de formation pour les opérations de paix pour les civils, les militaires et les policiers. La fermeture du Centre Pearson pour le maintien de la paix représente un retour en arrière catastrophique en ce qui a trait à la préparation du Canada. Son retour – sous le même nom ou un autre – remettrait le Canada dans la partie, puisque les États-Unis, des pays d'Europe et des pays émergents ont surpassé le Canada. Le Canada devrait coopérer avec ces pays, ainsi qu'avec l'Association internationale des centres de formation au maintien de la paix, fondée en 1995 au Centre Pearson, afin de contribuer de façon concrète à la formation internationale. Certains des outils et exercices de formation développés ailleurs pourraient être intégrés afin que les Forces armées canadiennes profitent de l'expérience d'autres contributeurs et coopèrent davantage avec eux. L'inclusion de civils et de policiers permettra de recréer le « partenariat pour le maintien de la paix », si essentiel au succès sur le terrain.

Recommandation 4 : Intégrer la préparation aux opérations de paix dans la culture institutionnelle des Forces armées canadiennes. On dit souvent que les généraux s'impliquent habituellement dans la dernière guerre. Afin de s'assurer que les Forces armées canadiennes ne s'entraînent pas uniquement pour des missions comme celle en Afghanistan, une nouvelle culture de préparation doit être inculquée, que ce soit pour des opérations de l'ONU ou autres. La formation moderne au maintien de la paix aurait pu aider le Canada à comprendre les leçons de la mission menée par les États-Unis en Afghanistan.

Recommandation 5 : Au niveau tactique, le matériel de formation devrait inclure une variété d'enjeux. Les aspects suivants devraient être inclus :

- Les rôles de l'ONU, comme le développement des nations, les élections, la prévention, la protection des civils, etc.
- L'organisation de l'ONU, incluant les mesures de commandement et de contrôle et la coopération entre les civils et les militaires
- La doctrine et les techniques d'opérations, les tactiques et les procédures de l'ONU
- D'autres composantes de l'ONU, comme la police de l'ONU et les officiers des droits de la personne
- Les partenaires non-liés à l'ONU, comme les gouvernements locaux et les puissances régionales
- « L'espace humanitaire » et les ONG, incluant l'exposition directe aux organisations impliquées sur le terrain
- L'histoire, les expériences, les leçons des opérations de paix dans les pays hôtes
- Les rôles politiques et diplomatiques
- La négociation et la médiation entre les parties en conflit
- Les processus de paix
- Les techniques de désescalade, notamment pour les policiers et les premiers répondants
- La protection des civils
- Traiter les cas d'exploitation sexuelle et d'abus sexuels, notamment ceux d'autres casques bleus
- Gérer les pays hôtes, notamment en ce qui a trait aux violations des droits de la personne
- La transition vers une mission de maintien de la paix
- La formation axée sur la résilience avant et après le déploiement, incluant l'atténuation du Syndrome de stress post-traumatique.

En 1997, l'enquête du gouvernement dans le cadre de l'affaire de la Somalie a exposé l'état de la formation au maintien de la paix vécu par les Forces armées canadiennes, liant directement la formation inadéquate à la débâcle en Somalie. Presque 20 ans plus tard, il est primordial que nous tirions les leçons de cette expérience :

Un plus grand étendard de connaissances et de compétences est requis – pour les opérations de maintien de la paix – que ce qui est habituellement couvert sous la formation polyvalente au combat. Grâce à l'éducation et à la formation, il sera possible d'ouvrir le champ des connaissances et des compétences afin de façonner les attitudes appropriées et d'établir les attentes réalistes pour aider les membres des Forces armées canadiennes à s'adapter

aux demandes du maintien de la paix traditionnel, ou encore de d'autres missions de soutien.ⁱⁱ

En juillet 2015, le président du Comité des chefs d'état-major de l'armée américaine a démontré avec force la valeur de s'impliquer davantage dans les opérations de paix auprès de la communauté internationale :

Les missions de maintien de la paix que nous appuyons ensemble servent une cause des plus nobles – le bien collectif de l'humanité et la protection de ceux qui n'ont pas les moyens ou la force de le faire eux-mêmes. Nous sommes unis dans le maintien de la paix pour la simple raison que c'est la bonne chose à faire.ⁱⁱⁱ

Se réengager dans les opérations de paix ne consiste pas en de l'altruisme, il s'agit plutôt d'une bonne pratique d'intérêt national. Dans son premier discours du trône, le gouvernement Trudeau s'est engagé à : « [afin de] contribuer à la paix mondiale, le Gouvernement du Canada renouvèlera son engagement auprès des opérations de maintien de la paix de l'ONU... »^{iv} Plus précisément, dans la lettre de Mandat adressée à son ministre de la Défense nationale, le premier ministre Trudeau a demandé à son ministre de mener « un effort international visant à améliorer et accroître la formation du personnel militaire et civil déployé dans les opérations de paix. »^v Cela demandera une meilleure formation au Canada.

ⁱ Benton 85; Benton, Barbara, ed., *Soldiers for Peace: Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, New York: American Historical Publications, 1996.

ⁱⁱ Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *Dishonoured Legacy: The Lessons of the Somalia Affair*. Minister of Public Works and Government Services Canada, 1997. Volume 2, p. 560.

ⁱⁱⁱ General Martin E. Dempsey, Chairman of the Joint Chiefs of Staff (New York; July 28, 2015) quoted by Erika Briceno, "4 Hints on What President Obama Will Say at the Leaders' Summit on Peacekeeping," 18 September 2015, available at <http://unfoundationblog.org/4-hints-on-what-president-obama-will-say-at-the-un-peacekeeping-summit/>.

^{iv} Canada, *Speech from the Throne*, 4 December 2015, available at <http://www.speech.gc.ca>.

^v Prime Minister Justin Trudeau, "Minister of National Defence Mandate Letter," undated [issued in November 2015], available at pm.gc.ca/eng/minister-national-defence-mandate-letter.