



Déploiements de l'ONU : PRIORISER NOS ENGAGEMENTS AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

Comité sénatorial permanent de la sécurité
nationale et de la défense

L'honorable Daniel Lang, Président

L'honorable Mobina S.B. Jaffer, Vice-présidente

November 2016



SÉNAT | SENATE
CANADA

This document is available in English

Le rapport et les délibérations du Comité sont disponibles sur internet :
www.senate-senat.ca/secd.asp

Des exemplaires imprimés de ce document sont disponibles auprès de :
La Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088
ou par courriel à secd@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	iv
MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE	vi
ORDRE DE RENVOI	vii
RÉSUMÉ.....	1
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
PARTIE A : INTÉRÊT NATIONAL DU CANADA ET OPÉRATIONS DE SOUTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES..... 9	
Dégager un consensus national avant tout déploiement	11
Établir le bien-fondé de la participation aux missions de soutien de la paix des Nations Unies	13
Transition d'opérations de maintien de la paix vers des missions de soutien de la paix.....	15
Risques.....	18
COMMENT ET OÙ LE CANADA PEUT-IL INTERVENIR?	19
Personnel.....	24
– <i>Les femmes et la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies</i>	24
– <i>Les francophones</i>	26
Équipement	27
Système de forces et moyens en attente des Nations Unies.....	28
Contributions non militaires aux opérations de soutien de la paix des Nations Unies.....	28
Prévention des conflits et renforcement des capacités	29
Formation	33
NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	35
Combattre la corruption.....	38
Violences et inconduite sexuelles.....	38
PARTIE B: LE CANADA ET LES MISSIONS DE PAIX DE L'ONU – CONTEXTE HISTORIQUE ET MISSIONS	40

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DURANT LA GUERRE FROIDE	40
A. Force d'urgence des Nations Unies 1 (FUNU I) en Égypte	42
1. Autorisation Résolutions 998-1000 de l'Assemblée générale réunie en session d'urgence (1956-1967)93F.	42
2. Contexte	42
3. Mandat	43
4. Contribution du Canada.....	43
B. Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)	43
1. Autorisation Résolution 186 du Conseil de sécurité (de 1964 à aujourd'hui).....	43
2. Contexte	43
3. Mandat	44
4. Contribution du Canada.....	44
1. Autorisation Protocole relatif au traité de paix israélo-égyptien [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] (de 1981 à aujourd'hui).....	44
2. Contexte	44
3. Mandat	45
4. Contribution du Canada.....	45
OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX APRÈS LA GUERRE FROIDE.....	46
A. Force de protection de l'ONU (FORPRONU)	48
1. Autorisation Résolution 743 du Conseil de sécurité de l'ONU (1992-1995).	48
2. Contexte	48
3. Mandat	48
4. Contribution du Canada.....	49
B. Opération de l'ONU en Somalie I (UNOSOM I – 1992) (ONUSOM II – 1993).....	49
1. Autorisation Résolution 751 du Conseil de sécurité (1992).	49
2. Contexte	49
3. Mandat	50
4. Contribution du Canada.....	51
C. Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR)	52
1. Autorisation Résolution 872 du Conseil de sécurité (1993-1996).....	52
2. Contexte	52
3. Mandat	53
4. Contribution du Canada.....	53
OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX À L'ÈRE MODERNE	54
A. Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo (MONUSCO)	55
1. Autorisation Résolution 1925 (de 2010 à aujourd'hui).	55
2. Contexte	55
3. Mandat	55
4. Contribution du Canada.....	57
B. Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies (MINUSMA)	57

1.	Autorisation Résolution 2100 du Conseil de sécurité (de 2013 à aujourd’hui).....	57
2.	Contexte	57
3.	Mandat	59
4.	Contribution du Canada.....	60
C. Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA).....		
		60
1.	Autorisation Résolution 2149 du Conseil de sécurité (de 2014 à aujourd’hui).....	60
2.	Contexte	60
3.	Mandat	61
4.	Contribution du Canada.....	62
ANNEXE A – LETTRE AU PARLEMENT NÉERLANDAIS		
		63
ANNEXE B — PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES.....		
		81
ANNEXE C – CONTRIBUTIONS DU CANADA AUX OPÉRATIONS DE PAIX DANS LE MONDE		
		82
ANNEXE D - PERTES EN VIES HUMAINES DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES.....		
		87
ANNEXE E - TÉMOINS.....		
		91

LISTE DES ACRONYMES¹

ACCORD	CENTRE AFRICAÏN POUR LA RÉOLUTION CONSTRUCTIVE DES DIFFÉREND
AMC	AFFAIRES MONDIALES CANADA
BFI	BRIGADE DE LA FORCE D'INTERVENTION
CAS	COORDONNATEUR AMÉRICAIN DE LA SÉCURITÉ À JÉRUSALEM
CEDEAO	COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST
CFSP	CENTRE DE FORMATION POUR LE SOUTIEN DE LA PAIX
C-34	COMITÉ SPÉCIAL DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU
DOMP-ONU	DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES
EIIL	ÉTAT ISLAMIQUE EN IRAQ ET AU LEVANT. ÉGALEMENT APPELÉ ÉTAT ISLAMIQUE EN IRAQ ET EN SYRIE (EIIS), ÉTAT ISLAMIQUE DE L'IRAQ ET AL-CHAM, ÉTAT ISLAMIQUE (EI), ET DAECH (EN ARABE)
EPD	EXAMEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE
EUAM UKRAÏNE	MISSION DE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ CIVILE EN UKRAÏNE
EUPOL COPPS	MISSION DE POLICE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LES TERRITOIRES PALESTINIENS
FAC	FORCES ARMÉES CANADIENNES
FMO	FORCE MULTINATIONALE ET OBSERVATEURS
FORPRONU	FORCE DE PROTECTION DES NATIONS UNIES
FUNU I	PREMIÈRE FORCE D'URGENCE DES NATIONS UNIES
GRC	GENDARMERIE ROYALE DU CANADA
HIPPO	GROUPE INDÉPENDANT DE HAUT NIVEAU CHARGÉ D'Étudier LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES
KFOR	FORCE POUR LE KOSOVO
MINUAR	MISSION DES NATIONS UNIES POUR L'ASSISTANCE AU RWANDA
MINUSCA	MISSION MULTIDIMENSIONNELLE INTÉGRÉE DES NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAÏNE
MINUSMA	MISSION MULTIDIMENSIONNELLE INTÉGRÉE DES NATIONS UNIES
MINUSTAH	MISSION DES NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN HAÏTI
MONUSCO	MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN RÉPUBLIQUE DU CONGO
MINUSS	MISSION DES NATIONS UNIES AU SOUDAN DU SUD

¹ Cette liste d'acronymes, qui n'est pas exhaustive, porte sur des termes non définis dans des tableaux du rapport ainsi que sur des références récurrentes.

ONUSOM I	OPÉRATION DES NATIONS UNIES EN SOMALIE I
ONUST	ORGANISME DES NATIONS UNIES CHARGÉ DE LA SURVEILLANCE DE LA TRÊVE
NORAD	COMMANDEMENT DE LA DÉFENSE AÉROSPATIALE DE L'AMÉRIQUE DU NORD
OTAN	ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD
PSOP	PROGRAMME POUR LA STABILISATION ET LES OPÉRATIONS DE PAIX
RCA	RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE
RDC	RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
RSSG	REPRÉSENTANT SPÉCIAL DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
UA	UNION AFRICAINE
UNFICYP	FORCE DES NATIONS UNIES CHARGÉE DU MAINTIEN DE LA PAIX À CHYPRE

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

L'honorable Daniel Lang, président
L'honorable Mobina S.B. Jaffer, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Lynn Beyak
Claude Carignan, P.C.
Jean-Guy Dagenais
Colin Kenny
Elaine McCoy
Don Meredith
Vernon White

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin) et Peter Harder, P.C. (or Diane Bellemare).

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs Larry W. Campbell, James S. Cowan, Joseph A. Day, Frances Lankin, P.C., Wilfred P. Moore, Victor Oh, Nancy Greene Raine et Pierrette Ringuette.

Personnel des sénateurs

Naresh Raghubeer, directeur, Politique et Affaires parlementaires, Bureau du sénateur Daniel Lang,
Alexander Mendes, adjoint législatif, Bureau de la sénatrice Mobina Jaffer.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Katherine Simmonds et Holly Porteous, analystes.

Greffier du comité :

Adam Thompson, greffier.

Direction des comités du Sénat :

Maritza Jean-Pierre, adjointe administrative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 avril 2016 :

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénateur Lang propose, appuyé par l'honorable sénateur Tannas,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement;

Qu'en conformité avec l'article 12-18(2)b)(i) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir de juin à septembre 2016, même si le Sénat est alors ajourné pendant une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que le rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat;

Que le comité dépose son rapport au plus tard le 16 décembre 2016 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

RÉSUMÉ

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a mené une étude sur l'intention du gouvernement fédéral d'accroître la participation du Canada aux opérations de soutien de la paix des Nations Unies. Elle fait partie d'une étude plus vaste sur les questions relatives à l'examen de la politique de défense entrepris par le gouvernement fédéral.

Afin de recueillir des données probantes pour la rédaction de ce rapport, les sénateurs ont interrogé des témoins experts et ont effectué une mission d'information au siège de l'ONU afin de voir comment le Canada pourrait contribuer davantage aux missions onusiennes.

Le rapport du comité, intitulé « *Déploiements de l'ONU : Prioriser nos engagements au Canada et à l'étranger* », cible plusieurs domaines dans lesquels le Canada pourrait jouer un rôle majeur dans les opérations de soutien de la paix, notamment par l'entremise de contributions non militaires destinées à renforcer la gouvernance et la primauté du droit et favoriser la prévention de conflits à l'étranger.

En théorie, cela est tout à fait louable. En effet, le Canada peut être fier de sa longue tradition de participation aux missions de maintien de la paix. Plus de 120 000 Canadiens ont pris part à de telles missions à ce jour, mais 122 y ont toutefois perdu la vie. Le Canada contribue aussi activement aux actions des Nations Unies et à d'autres campagnes internationales. En moyenne, le gouvernement du Canada verse environ 1,5 milliard de dollars par an à l'ONU et à ses divers organismes, dont 324 millions de dollars en 2015-2016 pour appuyer des opérations de soutien de la paix. De plus, le Canada est et a toujours été un important contributeur aux missions de la coalition, ainsi qu'à celles dirigées par l'OTAN, comme en Afghanistan, en Iraq, en Syrie, en Ukraine, en Lettonie et en Haïti.

Cela étant dit, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ont changé considérablement au fil du temps. **Les missions d'aujourd'hui sont effectuées dans des régions où il n'y a souvent pas de paix à maintenir.** Ces missions visent davantage à soutenir la paix et à protéger les civils qu'à maintenir la paix quand les parties s'entendent pour mettre fin aux hostilités et que les observateurs de la communauté internationale surveillent la « paix ».

Les opérations de paix modernes se déroulent dans des environnements complexes et hostiles, où les ennemis ne sont souvent pas clairement identifiés, où des armes sont introduites illégalement et où des civils sont pris pour cibles. Elles posent aussi des défis majeurs, sur le plan des opérations, du commandement et du contrôle, à l'ONU et aux pays qui y envoient des civils, des militaires et de l'équipement.

En août 2016, le gouvernement s'est engagé à déployer 600 militaires ainsi que 150 policiers et à consacrer 450 millions de dollars sur trois ans pour les opérations de soutien de la paix de l'ONU. Par ailleurs, même si la mission n'a pas encore été clairement définie, le Canada subit des pressions pour se joindre à la mission de soutien de la paix au Mali, l'une des plus importantes et des plus dangereuses opérations de paix des Nations Unies.

Dans le cadre de cette étude, des témoins ont recommandé que le Canada participe plus activement en offrant de la formation — en particulier pour les militaires et les policiers des pays en développement —, ainsi que des services de renseignement et de l'équipement, **plutôt qu'en envoyant des troupes sur le terrain.** Si le Canada se concentrait davantage sur la formation, il contribuerait au renforcement des

capacités à long terme des organisations régionales et des pays en développement, afin que les troupes déployées atteignent les normes de rendement minimales.

Selon le comité, le Canada devrait adopter une approche stratégique qui englobe la prévention des conflits, le renforcement des capacités, la formation et la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, notamment la résolution 1325 qui demande une plus grande participation des femmes à tous les efforts de l'ONU destinés à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité.

Le comité formule donc huit recommandations que le gouvernement fédéral devra prendre en considération avant de s'engager à déployer des troupes canadiennes pour soutenir la mission des Nations Unies en Afrique.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les Forces armées canadiennes ont beaucoup d'engagements en cours, notamment en ce qui concerne notre défense nationale et notre contribution au NORAD et à l'OTAN. Par conséquent, le Canada doit répondre à certains besoins, notamment en matière de recrutement, de formation et de mise à niveau de différentes capacités militaires et stratégiques. **Le comité tient donc à attirer l'attention du gouvernement du Canada sur ce qui suit :**

Énoncé relatif à l'intérêt national :

Avant de prendre de nouveaux engagements à l'égard d'opérations de soutien de la paix des Nations Unies, le gouvernement du Canada doit s'assurer que les Forces armées canadiennes disposent du financement requis pour répondre aux priorités opérationnelles nationales et internationales actuelles.

Ne pas faire de déploiements sans le consentement préalable du Parlement

Pour que les parlementaires et la population canadienne soient pleinement informés des motifs justifiant la participation du Canada à des opérations de soutien de la paix, **le comité recommande que le gouvernement dépose devant les deux Chambres du Parlement un « énoncé justificatif » donnant les détails de tout déploiement des Nations Unies impliquant des troupes canadiennes.** Cet énoncé doit indiquer l'ampleur de la mission, ses objectifs, les risques encourus, les coûts et les détails d'un plan de désengagement avec échéance fixe².

Renforcer les capacités en soutenant les organismes régionaux

Comme les opérations de soutien de la paix de l'ONU se font dans des contextes de plus en plus complexes et dangereux, le Canada doit concentrer ses ressources limitées en Afrique et dans les Amériques en collaborant avec des partenaires régionaux pour améliorer leurs capacités de prévention des conflits et leur gouvernance. **Le comité recommande que le gouvernement du Canada élabore et mette en œuvre un plan axé sur la prévention des conflits et le renforcement des capacités avec l'Union africaine et l'Organisation des États américains.**

² L'ONU s'engage à trouver un remplaçant pour le Canada une fois que celui-ci sera arrivé au terme de son mandat.

Partager l'expertise canadienne

Le Canada peut jouer un grand rôle pour veiller à ce que nos partenaires étrangers soient prêts et disciplinés lorsqu'ils participent à des opérations de soutien de la paix de l'ONU. À cet égard, **le comité recommande que le gouvernement du Canada crée un centre de formation sur les opérations de soutien de la paix pour aider à former, avant et après un déploiement, le personnel militaire, policier et civil des contingents qui participent aux missions. La formation devrait être offerte au Canada et à l'étranger.**

Mettre en œuvre la résolution 1325 concernant les femmes et les opérations de soutien de la paix

En adoptant la résolution 1325, les Nations Unies ont reconnu que les femmes apportent une contribution unique aux processus de paix; pourtant, environ seulement 4 % des Casques bleus sont des femmes. **Le comité recommande que le gouvernement du Canada accélère la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et qu'il favorise l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes dans tous les aspects des opérations de soutien de la paix.**

RECOMMANDATIONS

1. Que le gouvernement du Canada soumette aux deux Chambres du Parlement un « énoncé justificatif » donnant les détails de tous les déploiements des Nations Unies – comme la taille de la mission, ses objectifs, les risques encourus, les coûts, les règles d’engagement et un plan de déploiement à durée déterminée –, de manière à obtenir un soutien bipartite et multipartite, dans le cadre d’un débat parlementaire ouvert, avant la confirmation de la participation et le déploiement de membres des Forces armées canadiennes.
2. Que le gouvernement du Canada formule clairement les règles d’engagement destinées au personnel canadien déployé à l’étranger, de manière à ce que les militaires et policiers canadiens prennent les dispositions appropriées pour se protéger eux-mêmes ou protéger les civils contre tout préjudice ou abus.
3. Que le gouvernement du Canada accélère la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies; qu’il favorise l’inclusion d’un plus grand nombre de femmes dans tous les aspects des opérations de soutien de la paix; et qu’il s’assure que le personnel canadien et onusien déployé reçoive une formation poussée concernant le programme sur les femmes, la paix et la sécurité.
4. Que le gouvernement du Canada, conscient du fardeau que peut représenter pour les Canadiens français un déploiement dans un pays francophone, élabore une stratégie pour mieux soutenir les membres des unités déployées et leur famille.
5. Que le gouvernement du Canada s’assure qu’il y a suffisamment de ressources financières et de soutien disponibles pour les femmes et les hommes qui reviennent de missions de soutien de la paix dangereuses, et plus particulièrement pour celles et ceux qui développent des troubles de stress post-traumatique.
6. Que le gouvernement du Canada élabore et mette en œuvre un plan axé sur la prévention des conflits et le renforcement des capacités avec deux organisations régionales – l’Union africaine et l’Organisation des États américains –, et détermine des critères précis de réussite.
7. Que le gouvernement du Canada crée un centre de formation sur les opérations de soutien de la paix pour aider à former, avant et après un déploiement, le personnel militaire, policier et civil des contingents participant aux missions. La formation devrait être offerte au Canada et à l’étranger.
8. Que le gouvernement du Canada travaille avec le secrétaire général des Nations Unies pour définir et mettre en œuvre un cadre afin d’intenter des poursuites contre les auteurs d’infractions liées à des cas d’exploitation ou d’agressions sexuelles, de traite des personnes, de maltraitance de mineurs et de prostitution, commises pendant des opérations de soutien de la paix des Nations Unies.

INTRODUCTION

La présente étude du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense sur l'engagement du Canada dans les opérations de soutien de la paix des Nations Unies fait suite à un ordre de renvoi du Sénat, daté du 21 avril 2016, autorisant le comité « à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement ». Dans le cadre de cette étude, l'honorable Harjit Singh Sajjan, ministre de la Défense nationale a demandé que le comité se penche sur le renouvellement des engagements du Canada à l'égard des opérations de soutien de la paix des Nations Unies, dans le contexte de son Examen de la politique de défense et conformément à la lettre de mandat qu'il a reçue du premier ministre.

Pour cette étude, le comité sénatorial a adopté une approche globale, mais prudente, en tenant particulièrement compte de l'évolution de la nature des opérations de soutien de la paix des Nations Unies et des risques encourus.

Les audiences du comité se sont échelonnées sur six jours et ont permis d'entendre plus de 45 témoins, entre le 30 mai et le 21 septembre 2016. Par ailleurs, le 24 octobre 2016, le comité a participé à une mission d'information au siège de l'Organisation des Nations Unies (ONU), à New York. Certains témoins ont axé leurs interventions sur les opérations de soutien de la paix³, tandis que d'autres ont parlé de questions concernant l'examen de la politique de défense dans son ensemble, sur laquelle le comité fera rapport dans les prochains mois.

Le présent rapport provisoire porte essentiellement sur le réengagement du Canada dans les opérations de soutien de la paix des Nations Unies. Le comité y fait une description constructive de l'engagement du Canada dans les missions de paix des Nations Unies et des défis qui s'y rattachent, et examine quelques-unes des options qui se présentent au gouvernement et au Parlement.

Engagements du Canada dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN et des missions internationales

En tant que membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) et de l'ONU, le Canada fait d'importantes et constantes contributions pour s'acquitter de ses obligations continentales et internationales. En ce qui concerne l'appui aux Nations Unies, le Canada fournit à la fois des ressources financières et humaines. Au cours du dernier exercice, le Canada a versé environ 1,5 milliard de dollars à différents programmes et organismes des Nations Unies, dont 324 millions de dollars pour appuyer des opérations de maintien de la paix.

³ Dans leurs interventions, les témoins ont employé de manière interchangeable les termes « maintien de la paix », « opérations de soutien de la paix » et « opérations de paix » pour décrire l'ensemble des activités entourant la prévention des conflits, la surveillance des conflits, le maintien de la paix, l'imposition de la paix, le rétablissement après conflit et la consolidation de la paix.

Contributions financières à l'ONU en 2015-2016	Total (en dollars canadiens)
Budget ordinaire des Nations Unies	105,2 millions
Opérations de maintien de la paix des Nations Unies (9 ^{es} en importance)	324 millions
Organismes spécialisés des Nations Unies	73 millions
Contributions volontaires par l'intermédiaire d'Affaires mondiales Canada (2014-2015)	1 milliard (356 millions au Programme alimentaire mondial; 200 millions à l'UNICEF; 113 millions au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); 83 millions au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR); 80 millions à l'Organisation mondiale de la santé)
Total	1 502 200 000

Source : Note d'information non classifiée produite par Affaires mondiales Canada.

À compter de 2001, le Canada a déployé la plupart de ses ressources militaires en Afghanistan. Après son engagement en Afghanistan, le Canada a participé à d'importantes missions de la coalition. Actuellement, 112 Canadiens prennent part à des opérations de paix de l'ONU et d'autres missions, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous.

PARTICIPATION DES FORCES ARMÉES CANADIENNES (FAC) À CERTAINES OPÉRATIONS MILITAIRES INTERNATIONALES

Nom de la mission des FAC	Pays	Contexte international	Période	Nombre de membres des FAC déployés
Diverses missions ^{1F} ⁴	Afghanistan	Opération Enduring Freedom dirigée par les É.-U. et Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN	2001-2014	Plus de 40 000
Opération Mobile	Libye	Opération Unified Protector	De mars à octobre 2011	655 (au plus fort des opérations)
Opération Impact	Iraq/Syrie	Appui à la Force de stabilisation au Moyen-Orient (FSMO)	Depuis août 2014	Environ 830
Opération Unifier	Ukraine	Menée sous l'égide de la Commission mixte internationale ^{2F} ⁵	Depuis avril 2015	Environ 200
Opération Reassurance ⁶	Lettonie	Dans le cadre des mesures d'assurance et de dissuasion de l'OTAN en Europe centrale et de l'Est	2017	Jusqu'à 455 ⁷

Sources : Défense nationale, Forces armées canadiennes et OTAN.

⁴ Au total, huit missions différentes ont été déployées pendant que le Canada était engagé en Afghanistan. Voir : Défense nationale et Forces armées canadiennes : [L'héritage des Forces armées canadiennes en Afghanistan](#).

⁵ Ministre de la Défense d'Ukraine, Bureau des projets de réforme, [International Partnerships](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁶ L'Opération Reassurance consiste en divers déploiements aériens, terrestres et maritimes des FAC en Europe centrale et de l'Est, à laquelle sera ajoutée, au printemps 2017, une composante visant la Lettonie. Voir : gouvernement du Canada, [Le ministre de la Défense conclut des réunions à l'OTAN et en Lettonie](#), communiqué de presse, 28 octobre 2016.

⁷ *Ibid.*

Personnel canadien déployé dans des opérations de paix des Nations Unies (au 31 août 2016)

Mission des Nations Unies	Personnel canadien
MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti)	88 (4 militaires; 84 policiers)
MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo)	9 (militaires)
UNFICYP (Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre)	1 (militaire)
MINUSS (Mission des Nations Unies au Soudan du Sud)	10 (5 experts; 5 militaires)
ONUST (Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve – Plateau du Golan, Liban et péninsule du Sinaï)	4 (experts)

Source : Nations Unies, UN Mission's Summary Detailed by Country, 31 août 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Personnel canadien déployé dans des opérations de paix ne relevant pas des Nations Unies (mai 2016)*

	Militaires	Policiers	Total*
Missions ne relevant pas des Nations Unies :			
Sinaï, Égypte (FMO)	71	0	71
Jérusalem, Israël (USSC)	21	1	22
Territoires palestiniens, Cisjordanie (EUPOL – COPPS)	0	1	1
Ukraine (EUAM Ukraine)	0	2	2
Kosovo (KFOR)	<u>5</u>	<u>0</u>	<u>5</u>
<u>TOTAL</u>	<u>97</u>	<u>4</u>	<u>101</u>

* Les chiffres indiquent les déploiements de personnel canadien en mai 2016. Ils peuvent varier d'un mois à l'autre en raison des rotations au Canada et à l'étranger et des cycles de déploiement.

Source : Tableau produit par Affaires mondiales Canada et soumis au comité.

PARTIE A : INTÉRÊT NATIONAL DU CANADA ET OPÉRATIONS DE SOUTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Lors de sa comparution devant le comité, le 30 mai 2016, le ministre de la Défense nationale a confirmé quelques éléments concernant les plans futurs du gouvernement en matière de maintien de la paix. Il a rappelé au comité que « le premier ministre a été très clair dans sa détermination de renouveler l'engagement du Canada à l'égard des missions de soutien de la paix⁸ ».

Quant à savoir comment le Canada entend prendre part aux opérations de soutien de la paix des Nations Unies, le comité est d'avis que toute décision ou mesure d'engagement doit être prise en tenant compte de l'ensemble des engagements nationaux et internationaux existants. Ces engagements peuvent être définis dans le cadre de la défense du Canada, de notre défense continentale avec le NORAD et de notre défense stratégique au sein de l'OTAN. De plus, il est crucial de corriger les lacunes en matière de recrutement, de formation et de maintien en service des membres à temps plein et des réservistes, au sein des Forces armées canadiennes, et aussi de combler les manques de capacités actuels ainsi que les besoins en équipement à court, moyen et long terme.

Plusieurs témoins ont dit au comité que la nouvelle politique de défense du Canada devrait continuer d'être axée premièrement sur la défense du pays, deuxièmement, sur la défense de l'Amérique du Nord, en coopération avec les États-Unis – dans le cadre du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) – et, troisièmement, qu'elle détermine les éléments et les exigences essentiels pour que le Canada prenne part aux opérations multilatérales internationales⁹.

Le colonel (à la retraite) Charles Davies a fait remarquer devant le comité que « le soutien de la paix n'est pas et ne sera jamais une mission ne pouvant échouer pour le Canada¹⁰ ».

David Bercuson, directeur du Centre for Military, Security and Strategic Studies de l'Université de Calgary, a déclaré devant le comité : « Nos ressources militaires devraient être réservées à l'usage de notre alliance avec l'OTAN et les États-Unis pour la défense de l'Amérique du Nord ou être employées en faveur d'intérêts nationaux vraiment importants dans des endroits comme le bassin des Caraïbes¹¹. »

L'ancien ministre de la Défense, Peter MacKay, a dit :

[L]a réorientation de la politique de défense, elle doit prendre en considération les soubresauts géopolitiques que pourraient provoquer les deux types d'interventions, celles qui sont liées au combat et celles qui ne le sont pas. L'engagement qu'a pris notre gouvernement de se recentrer sur les Nations Unies ne doit pas se faire au détriment de nos partenariats actuels. [...] Je suis d'avis que notre priorité reste notre engagement à l'égard du NORAD et à l'égard de l'OTAN. Pour le type de missions qui sont classées comme des missions classiques de maintien de la paix, nous pouvons fournir d'autres soutiens plutôt que des mouvements de troupes à grande échelle.

⁸ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, l'honorable Harjit Singh Sajjan.

⁹ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista, Col (à la retraite) Charles Davies, Colin Robertson, Mgén (à la retraite) Daniel Gosselin; [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable Peter MacKay.

¹⁰ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Col (à la retraite) Charles Davies.

¹¹ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, David Bercuson.

Le Canada, nation privilégiée, est en mesure de faire les deux. Toutefois, pour atteindre ce niveau et maintenir notre capacité, il nous faut faire des investissements. [...] On ne peut pas négliger les engagements pris envers l'OTAN, qui sont des obligations solennelles qui remontent à la fin de la Deuxième Guerre mondiale¹².

À la question de savoir si le Canada devait accorder la priorité à ses engagements envers l'OTAN ou l'ONU, la plupart des témoins ont répondu que ce n'est pas une question de choix, mais « une question d'utiliser le bon outil à la bonne fin¹³ ». Pratiquement tous les témoins ont indiqué que ces organisations ont différentes forces et exercent des fonctions distinctes.

Le comité a appris que tandis que l'ONU offre son expertise en renforcement des capacités et édification des nations, l'OTAN est réputée pour l'efficacité de ses structures de commandement et de contrôle militaires, ainsi que ses équipements spécialisés comme les « facilitateurs », qui placent l'OTAN en meilleure position pour mener certaines activités qui dépassent la capacité de l'ONU.

À ce propos, le colonel (à la retraite) Michael P. Cessford a dit :

Les Nations Unies et l'OTAN ont presque inévitablement un même objectif et cherchent à obtenir des résultats stratégiques communs. Ce qu'il faut se demander, c'est comment on peut atteindre cet objectif commun. Chose certaine, il se peut bien que pendant un certain temps, les capacités que possède l'OTAN soient peut-être appropriées initialement, mais nous devrions chercher à passer à une opération des Nations Unies, particulièrement quand on fait la transition entre les opérations de combat et de véritables opérations de paix et de stabilité, et ce, en s'alliant idéalement à d'autres partenaires, comme l'Union africaine¹⁴.

M. Cessford a expliqué qu'il y a sûrement des occasions pour que les deux organisations travaillent ensemble, car l'« armée a un impératif, celui d'établir des conditions de sécurité telles que d'autres éléments nécessaires à la paix puissent intervenir pour gagner la paix¹⁵ ».

À cet égard, le major-général (à la retraite) James R. Ferron a ajouté : « Notre centre de gravité est notre crédibilité à collaborer au sein d'alliances pour assurer notre défense collective. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir un certain degré d'interopérabilité sur le plan de la réflexion, des objectifs et du matériel au sein du NORAD, de l'OTAN, de l'ONU et des forces de coalition auxquelles notre gouvernement accepte de participer¹⁶. »

M. Walter Dorn a pour sa part laissé entendre que « l'OTAN et l'ONU veulent travailler en plus étroite collaboration, et [...] pense que nous devrions envisager d'établir des liens entre ces deux institutions afin

¹² SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, Peter MacKay.

¹³ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Col (à la retraite) Charles Davies, Col (à la retraite) Michael P. Cessford, Colin Robertson, Vam (à la retraite) Glenn Davidson; SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, Peter MacKay; [Témoignages](#), 30 mai 2016, l'honorable Harjit Singh Sajjan.

¹⁴ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Col (à la retraite) Michael P. Cessford.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, Mgén (à la retraite) James R. Ferron.

qu'elles aient un moyen de travailler ensemble¹⁷ », mais des difficultés d'ordre opérationnel et politique les empêchent de le faire.

Pour sa part, Elinor Sloan, professeure en relations internationales au Département de science politique de l'Université Carleton, a recommandé que le gouvernement appuie « l'effort visant à accroître les forces militaires dans la région baltique pour contrer l'agression des Russes », mais a aussi fait observer que « [I] » OTAN et d'autres organisations régionales font partie du système de l'ONU; elles font partie de la Charte des Nations Unies. Par conséquent, le fait de participer à une opération de l'OTAN ne nous exclut pas totalement de l'ONU; on ne fait que déléguer à une organisation régionale¹⁸ ».

Pour le comité, la défense du Canada doit être la priorité absolue des Forces armées canadiennes; viennent ensuite le respect de notre engagement à l'égard de la défense continentale au sein du NORAD et de notre engagement envers l'OTAN, et enfin notre participation aux initiatives internationales en faveur de la paix et de la sécurité. Cela signifie faire les investissements financiers requis pour répondre aux priorités et combler les lacunes sur le plan des capacités. En même temps, le Canada doit participer activement aux efforts déployés à l'échelle internationale pour intervenir en cas de catastrophe ou de crise humanitaire. Soutenir les initiatives internationales de promotion de la paix et de protection des civils par le truchement des Nations Unies ou de l'OTAN constitue un objectif important, mais avant de s'engager, il convient d'examiner sérieusement tous les facteurs entrant en ligne de compte et de s'assurer que le Parlement est entièrement au fait des tenants et des aboutissants des missions proposées.

Dégager un consensus national avant tout déploiement

En août 2016, le gouvernement a annoncé des mesures visant à déployer un contingent « d'au plus 600 membres des Forces armées canadiennes (FAC) pour une éventuelle participation aux opérations de paix de l'ONU¹⁹ », ainsi que le lancement du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOP) géré par Affaires mondiales Canada et financé à hauteur de 450 millions de dollars sur trois ans. « Le Programme des missions internationales des policiers affectés au maintien de la paix a été renouvelé pour une période de cinq ans, assorti d'un financement annuel renouvelé de 46,9 millions de dollars pour les trois premières années, comme prévu dans le Budget de 2016, afin de permettre le déploiement d'un contingent maximal de 150 policiers²⁰ ». À cela s'ajoute l'annonce de 30 millions de dollars sur trois ans, dans le cadre du Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes dans la région du Sahel, en Afrique. Ces mesures permettront d'importants déploiements de contingents canadiens dans des missions des Nations Unies.

Il existe des précédents, au Parlement, pour que les questions entourant le déploiement de membres des Forces armées canadiennes fassent l'objet d'un vote à la Chambre des communes. Le comité est d'accord que tout déploiement important annoncé par le gouvernement – dans le cadre d'une mission de soutien de la paix des Nations Unies – devrait faire l'objet d'un débat et d'un vote à la Chambre des communes et au Sénat.

¹⁷ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

¹⁸ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Elinor Sloan.

¹⁹ Gouvernement du Canada, « [Le Canada appuiera les opérations de paix](#) », communiqué de presse, 26 août 2016.

²⁰ *Ibid.*

Le major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie a fait observer que les débats publics aident à tenir les parlementaires au courant des décisions opérationnelles prises par le gouvernement. Notant pour sa part que les « Canadiens méritent un débat plus ouvert et plus transparent sur la façon dont leur armée est utilisée un peu partout dans le monde », le lieutenant (à la retraite) Michael Day a estimé que l'un des moyens dont dispose le gouvernement pour faire connaître ses engagements à la population est de débattre de façon transparente au Parlement²¹.

Tenir des débats au Parlement sur les missions permet de voir si les déploiements de Canadiens sont appuyés par la population, par l'intermédiaire des parlementaires qui la représentent. Cela permet également d'affirmer, comme l'a dit le Président de la Chambre des communes John Fraser, que le Canada est une démocratie parlementaire et « non pas une soi-disant démocratie exécutive ou administrative²² ».

Les gouvernements ne peuvent ni ne doivent déployer de Canadiens sans informer clairement le Parlement des missions projetées. Étant donné que le gouvernement s'est donné le mandat de promouvoir et d'encourager l'ouverture et la transparence en son sein, le comité est d'avis qu'il est temps que le gouvernement mette un terme à la partisanerie, en ce qui concerne les déploiements militaires, et qu'il s'efforce d'obtenir un consensus avant d'envoyer des Canadiens dans des missions dangereuses.

Le comité a examiné les échanges de correspondance entre le gouvernement du Royaume des Pays-Bas et son Parlement avant que ne soit prise la décision, en 2013, de déployer des troupes et de l'équipement néerlandais au Mali, en appui à une mission des Nations Unies (voir l'annexe A). La lettre qu'ont adressée au Parlement de leur pays les ministres néerlandais des Affaires étrangères, de la Défense, de la Sécurité et de la Justice, ainsi que le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement était éloquent de clarté et de transparence.

La lettre décrivait les raisons de la participation; définissait la mission; expliquait la situation politique sur le terrain; parlait des questions de sécurité, des droits de la personne et de la situation humanitaire; donnait des précisions sur la coopération au développement, la complexité de la situation au Mali, les problèmes régionaux, le concept opérationnel et l'organisation de la mission (notamment en ce qui concerne les difficultés et la coordination), les aspects opérationnels (comme l'intégration de Néerlandais parmi les policiers des Nations Unies, la taille de la mission, la structure de commandement, les services médicaux), les risques opérationnels (notamment en ce qui concerne la sécurité, la santé, la menace d'engins explosifs improvisés, la protection de la force), la participation d'autres pays, le retrait responsable, la surveillance, l'évaluation et le financement.

Ces différentes questions entourant la mission ont été abordées dans le cadre d'une approche « pangouvernementale », et la clarté de la lettre ainsi que la volonté d'exposer les défis, y compris en indiquant la date de fin de la mission, ont aidé le gouvernement à gagner la confiance de tous les partis, qui ont appuyé la participation du pays à l'opération la plus dangereuse des Nations Unies au Mali.

Bien qu'il ne soit jamais facile de dégager un consensus au Parlement, le comité croit fermement que lorsque la vie de Canadiens est en jeu, les parlementaires et l'organe exécutif du gouvernement doivent mettre de côté leurs intérêts partisans et travailler ensemble dans l'intérêt suprême du Canada et des Canadiens.

²¹ SECD, *Témoignages*, 19 septembre 2016, Michael Day.

²² Chambre des communes, *Débats*, 10 octobre 1989, p. 4457-61.

Les Forces armées canadiennes ont beaucoup d'engagements en cours, notamment en ce qui concerne notre défense nationale et notre contribution au NORAD et à l'OTAN. Par conséquent, le Canada doit répondre à certains besoins, notamment en matière de recrutement, de formation et de mise à niveau de différentes capacités militaires et stratégiques. Le comité tient donc à attirer l'attention du gouvernement du Canada sur ce qui suit :

Énoncé relatif à l'intérêt national :

Avant de prendre de nouveaux engagements à l'égard d'opérations de soutien de la paix des Nations Unies, le gouvernement du Canada doit s'assurer que les Forces armées canadiennes disposent du financement requis pour répondre aux priorités opérationnelles nationales et internationales actuelles.

Pour cette raison, le comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada soumette aux deux Chambres du Parlement un « énoncé justificatif » donnant les détails de tous les déploiements des Nations Unies – comme la taille de la mission, ses objectifs, les risques encourus, les coûts, les règles d'engagement et un plan de déploiement à durée déterminée –, de manière à obtenir un soutien bipartite et multipartite, dans le cadre d'un débat parlementaire ouvert, avant la confirmation de la participation et le déploiement de membres des Forces armées canadiennes.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada formule clairement les règles d'engagement destinées au personnel canadien déployé à l'étranger, de manière à ce que les militaires et policiers canadiens prennent les dispositions appropriées pour se protéger eux-mêmes ou protéger les civils contre tout préjudice ou abus.

Établir le bien-fondé de la participation aux missions de soutien de la paix des Nations Unies

Pour que la participation de membres des Forces armées canadiennes aux opérations de paix des Nations Unies porte ses fruits, les témoins ont recommandé d'accorder la priorité aux déploiements qui vont dans le sens de nos intérêts nationaux.

Le lieutenant-général (à la retraite) Michael Day a fait valoir que, pour améliorer la viabilité d'une opération et assurer une meilleure orientation stratégique, il faut considérer les déploiements dans le vaste contexte des intérêts nationaux plutôt que comme une fin en soi²³.

Des témoins ont souligné que, même si un engagement canadien pouvait profiter à une foule de régions de la planète, une stratégie cohérente à long terme en matière de participation aux opérations de paix

²³ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Lgén (à la retraite) D. Michael Day.

devrait être axée sur les régions qui revêtent une importance stratégique pour le Canada et ses intérêts et où le Canada peut apporter une contribution déterminante. Par ailleurs, la nécessité d'établir des objectifs clairs et réalistes concernant les déploiements dans le cadre d'opérations de paix a été mentionnée à maintes reprises au comité. Des témoins ont expliqué que, puisque les missions de soutien de la paix couvrent un large éventail d'activités ayant rapport avec les conflits, par exemple, la médiation, la consolidation de la paix ou le bon usage de la force pour faire cesser les hostilités, il faudrait fixer des objectifs bien définis pour surveiller correctement les progrès dans les situations potentiellement instables. Ces objectifs devraient être réalistes, mesurables, accompagnés de jalons permettant d'évaluer les progrès réalisés et assortis d'une stratégie de retrait clairement établie.

Amenée à expliquer l'importance de déploiements axés sur les résultats, M^{me} Petra Andersson-Charest, directrice des programmes au Centre parlementaire, a indiqué que l'action doit reposer « sur une compréhension commune de ce en quoi consiste une opération de paix réussie et [obéir] à des critères bien définis pour pouvoir déterminer les progrès et mesurer les résultats²⁴ ».

Des témoins ont expliqué pourquoi, à leur avis, l'engagement renouvelé dans les opérations de paix de l'ONU va dans l'intérêt national du Canada. Selon le vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson, les gouvernements ordonnent les déploiements « parce que le soutien de l'ordre international d'aujourd'hui fondé sur des règles – appuyé par la Charte, les traités et les conventions des Nations Unies – a permis l'établissement de la paix et de la sécurité dont dépendent notre commerce et notre prospérité. Ils agissent ainsi, car il est dans l'intérêt national durable du Canada de se faire une force du bien²⁵. »

Dans le contexte mondialisé d'aujourd'hui, sécurité nationale et sécurité internationale vont de pair. Les opérations qui réduisent l'instabilité et qui empêchent ou confinent les conflits armés sont donc bonnes pour le Canada²⁶. Les conflits prolongés ont un effet déstabilisateur à l'échelle régionale – et même à l'échelle internationale –, parce qu'ils créent des conditions propices aux insurrections, qu'ils affaiblissent les institutions de l'État et permettent à la criminalité de prendre racine – des phénomènes dévastateurs pour les populations civiles.

Comme Walter Dorn l'a exprimé :

En tant que pays occidental, il est dans notre intérêt que nous trouvions des façons de soulager la souffrance dans les pays lointains. Ces conflits sont des plaies ouvertes sur le corps du monde qui déversent une hémorragie de problèmes sur le reste de la planète. Ils produisent des flux massifs de réfugiés et propagent des maladies, la piraterie et le terrorisme, et ils peuvent coûter littéralement des milliers de milliards de dollars, comme

²⁴ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Petra Andersson-Charest, directrice des programmes, Centre parlementaire.

²⁵ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Vam (à la retraite) Drew Robertson.

²⁶ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Mark Gwozdecky, l'honorable Harjit Singh Sajjan; [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

on a pu le constater en Afghanistan et en Iraq. Si on ne trouve pas de solutions pacifiques, nous allons être témoins d'autres catastrophes²⁷.

Jane Boulden a fait valoir qu'en contribuant à la résolution d'un conflit et donc en favorisant la sécurité d'autres populations de la planète, « nous contribuons à notre propre sécurité nationale²⁸ ». Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind, ambassadrice de Norvège, a soutenu que du point de vue de son pays, il y a une relation étroite entre les opérations de maintien de la paix de l'ONU et la sécurité de la Norvège.

Prenant comme exemple la participation de la Norvège à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), elle a expliqué que, de par sa situation géographique, « le Mali est une porte d'entrée vers la région euroatlantique, mais aussi une plaque tournante du terrorisme international, de la contrebande d'armes et de la traite des personnes. Il s'agit d'un pays de transit pour la migration. À l'échelle locale, l'ONU joue un rôle vital en contribuant à la stabilité et au maintien de la paix. Parallèlement, la mission constitue un élément important de la lutte contre l'extrémisme violent sur la scène internationale²⁹. »

Transition d'opérations de maintien de la paix vers des missions de soutien de la paix

Au fil du temps, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ont changé considérablement. Aujourd'hui, on fait des missions dans des régions où il n'y a souvent *pas de paix à maintenir*. Ces missions visent davantage à soutenir la paix et à protéger les civils qu'à maintenir la paix quand les parties s'entendent pour mettre fin aux hostilités et que les observateurs de la communauté internationale surveillent la « paix ».

Le but de la plupart des opérations de maintien de la paix menées du milieu des années 1950 au début des années 1990 était de gérer des situations de conflits interétatiques, à l'appui d'accords de cessez-le-feu et de processus politiques connexes. Durant ces années, le maintien de la paix est devenu la pierre d'assise de l'engagement international du Canada, qui a participé, avec plus ou moins de succès, à toutes les missions de paix, de portée et de durée variables. Le comité a appris que durant la guerre froide, les missions de maintien de la paix reposaient essentiellement sur trois grands principes : l'accord des parties, la neutralité et la légitime défense en cas d'agression³⁰.

À la fin de la guerre froide, les opérations de maintien de la paix ont cessé d'être des missions d'interposition menées par une tierce partie neutre pour devenir un moyen de régler des conflits intraétatiques dans lesquels il fallait souvent déployer une aide humanitaire considérable.

De nouvelles dimensions sont venues s'ajouter aux mandats des opérations de paix des Nations Unies, comme la surveillance d'élections, la supervision du retour de réfugiés, la mise en œuvre d'accords de réconciliation et la protection de populations civiles prises dans la tourmente de guerres civiles. Un témoin a fait remarquer que pendant cette période, le nombre d'opérations de paix de l'ONU a augmenté de

²⁷ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

²⁸ *Ibid.*, Jane Boulden.

²⁹ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind, ambassadrice du Royaume de Norvège, ambassade royale de Norvège à Ottawa.

³⁰ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Elinor Sloan.

manière exponentielle – passant de 18 missions au cours des 40 premières années à 23 missions au début des années 1990, durant les quatre années et demie qui ont suivi la guerre froide³¹.

Étant donné que les missions de l'ONU servaient de plus en plus à régler les problèmes d'instabilité internes des pays, on s'est mis à utiliser le terme générique d'« opérations de soutien de la paix » pour qualifier l'ensemble des opérations destinées à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité, selon les dispositions de la Charte des Nations Unies. Le comité a appris que les mandats établis par le Conseil de sécurité diffèrent selon les missions et peuvent porter sur toute une série d'activités de soutien, comme celles-ci :

- **Prévention des conflits** : Mesures diplomatiques destinées à empêcher que des tensions inter ou intra étatiques ne dégénèrent en conflit ouvert. Ce processus prévoit la création de systèmes d'alertes rapides et de collecte d'informations.
- **Rétablissement de la paix** : Mesures appliquées pour mettre un terme à un conflit, habituellement par des actions diplomatiques destinées à amener les parties vers une entente négociée.
- **Imposition de la paix** : Application de mesures coercitives pour s'assurer que la paix sera maintenue, en ayant recours à la force militaire, si nécessaire, avec l'approbation du Conseil de sécurité.
- **Gestion des conflits** : Utilisation des capacités nationales pour régler des problèmes clés dans un pays, dans le but de prévenir un conflit ou d'y mettre fin. Normalement, ces mesures sont combinées à un processus de consolidation de la paix.
- **Consolidation de la paix** : Actions visant à réduire le risque de résurgence d'un conflit par le renforcement des capacités nationales de gestion des conflits à tous les niveaux. L'objectif ultime est de jeter les bases d'une paix et d'un développement durables.

Plusieurs témoins n'ont toutefois pas manqué de rappeler les échecs des opérations menées en ex-Yougoslavie, au Rwanda et en Somalie, pour bien marquer les limites des missions de maintien de la paix. Le comité a appris que dans les missions de l'ONU au Rwanda (MINUAR) et en ex-Yougoslavie (FROPRONU), les soldats de la paix, dont les mandats et les ressources étaient limités, ont été dépassés par l'escalade des conflits et ses conséquences tragiques. Ces missions ont montré les risques accrus que courent les soldats de la paix dans le nouvel environnement de sécurité, ainsi que la nécessité de se réformer pour s'adapter aux circonstances qui changent³².

En ce qui concerne les opérations de maintien de la paix dites de « deuxième génération », le major (à la retraite) Wayne Mac Culloch, président national de l'Association canadienne des vétérans des forces de la paix des Nations Unies, a fait remarquer que certaines opérations, comme celle menée en Namibie en 1989 et 1990, avaient grandement contribué à maintenir la paix et la stabilité dans le pays, et à créer les conditions nécessaires à l'instauration de gouvernements démocratiques³³.

³¹ *Ibid.*

³² En juin 1992, l'ancien secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros Ghali, a publié un document intitulé [Agenda pour la paix](#) dans lequel il fait des recommandations sur des façons de renforcer et d'améliorer la capacité des Nations Unies à maintenir la paix. Ce rapport avait été commandé par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 31 janvier 1992, lors de la toute première réunion des chefs d'État. Un [Supplément](#) à l'Agenda pour la paix est paru en 1995.

³³ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Maj (à la retraite) Wayne Mac Culloch.

Comme l'a rappelé dans son témoignage devant le comité le lieutenant-général (à la retraite) Roméo Dallaire : « Nous avons échoué en 1990 parce que nos forces armées étaient axées sur l'expérience. Notre structure dirigeante a failli à sa tâche, et la Somalie en a simplement été le paroxysme³⁴. »

Le major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie a abondé dans ce sens et reconnu la nature changeante des missions de maintien de la paix de l'ONU. Il a dit : « Je suis très content qu'on ait supprimé l'expression "maintien de la paix" du vocabulaire. On appelle ça des opérations de paix maintenant. Mais ce n'est pas ça. Ce sont des missions de protection. [Les Canadiens devraient] y aller pour faciliter la protection des innocents. On ne peut pas en protéger tant que ça, mais au moins ce sera leur rôle. Ces soldats seront une force de protection³⁵. »

La transition du maintien traditionnel de la paix – quand la paix est acceptée et doit être maintenue – vers un nouvel environnement plus complexe et hostile – dans lequel les ennemis dangereux ne sont souvent pas identifiés, où des armes sont introduites illégalement et où des civils sont pris pour cibles – pose des défis majeurs, sur le plan des opérations, du commandement et du contrôle, à l'ONU et aux pays qui envoient des civils, des militaires et de l'équipement dans des missions de ce genre.

Le contexte de sécurité dans lequel les missions des Nations Unies ont lieu est de plus en plus complexe et dangereux, car les conflits armés sont aujourd'hui plus fragmentés et multidimensionnels. Ils peuvent impliquer une multitude d'acteurs armés, y compris des terroristes et des milices non étatiques, et avoir des dimensions religieuses, ethniques, régionales ou locales. La violence déclenchée par ces conflits est rarement circonscrite à des champs de bataille précis. Souvent, ce sont les civils qui en sont les victimes. Ce sont eux qui subissent la violence et qui voient leurs droits bafoués.

Les représentants d'Affaires mondiales Canada ont décrit ainsi la réalité des opérations de paix modernes :

Souvent, il n'y a pas d'accord de paix clairement établi dont on doit surveiller le respect. La violence se produit dans des conflits intraétatiques qui s'étendent souvent aux pays voisins, créant des tensions profondes dans la région. Les parties armées sont souvent composées d'acteurs non étatiques qui n'ont aucun respect pour le droit international et qui ont rarement à répondre de leurs actes. Les combattants représentent rarement des armées officielles d'États reconnus, et ils agissent sans égard aux normes internationales. Les acteurs et les alliances changent souvent. Les civils sont systématiquement visés. Les enfants et le viol sont souvent utilisés comme armes de guerre. Il est commun pour certaines parties de refuser les processus politiques et les cessez-le-feu. Dans d'autres cas, des acteurs étatiques peuvent refuser de reconnaître leurs adversaires non étatiques.

[...] Les missions interviennent souvent dans des régions menacées par des groupes extrémistes transnationaux violents, où les troupes doivent être formées et équipées pour une guerre asymétrique. Les missions de maintien de la paix ont aussi un rôle de protection des civils contre la violence sexuelle et la violence fondée sur le sexe ainsi que d'autres atrocités. Puisque des civils et des fonctionnaires des Nations Unies sont régulièrement

³⁴ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Lgén (à la retraite) Roméo Dallaire.

³⁵ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Mgén (à la retraite) Lewis MacKenzie.

ciblés, l'emploi de la force au— delà de la légitime défense est de plus en plus autorisé par le Conseil de sécurité des Nations Unies³⁶.

Comme l'a résumé l'ambassadrice de la Norvège au Canada : « Devenu la cible directe des belligérants sur le terrain, le personnel de l'ONU se trouve souvent contraint – faute d'une formation et d'un équipement suffisants – d'essayer de maintenir la paix alors que les conditions ne s'y prêtent pas³⁷. »

L'ancien ministre de la Défense Peter MacKay a rappelé au comité que « ces missions de rétablissement de la paix demeurent dangereuses et exigeantes. La réalité est que le monde et l'époque dans lesquels nous vivons sont bien différents, comme le ministre l'a lui-même reconnu dans son témoignage. Les guerres asymétriques auxquelles nous assistons nous ont forcés à surmonter de nouveaux défis. Nous ne pouvons plus nous en remettre aux tactiques conventionnelles de résolution des conflits. En fait, là où nous pouvions autrefois mesurer le succès en kilomètres, nous devons maintenant nous contenter de le mesurer en centimètres³⁸ ». Le comité comprend que lorsque l'ancien ministre parle d'attaques asymétriques, il fait référence aux tactiques selon lesquelles les belligérants font des attaques-surprises ou des raids éclair.

Pour faire face à ces difficultés, le comité a pris bonne note du conseil du major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie, qui a déclaré :

[...] peu importe ce que nous demande maintenant l'ONU, surtout en Afrique, on ne les laissera pas nous dire ce que nous devons envoyer. On ne peut pas compter sur nos faibles ressources, dont on discute actuellement, que ce soit des hélicoptères, des ressources de renseignement ou de commandement ou une unité médicale. Leur sécurité ne doit pas être confiée à une force militaire étrangère participant à la mission. Nous devons envoyer nos propres soldats pour nous protéger³⁹.

Le chef d'état-major de la Défense, le général Jonathan Vance, a assuré le comité que les Canadiens déployés dans le cadre de missions menées sous l'égide de l'ONU seront protégés en tout temps par les Forces armées canadiennes et resteront sous commandement canadien⁴⁰.

Risques

Les opérations de paix des Nations Unies sont de plus en plus exposées à des menaces asymétriques sur le terrain. Cette tendance alarmante a été marquée par une hausse du nombre de Casques bleus tués en Afrique, et tout particulièrement au Mali où, d'après ce qu'a appris le comité, « 106 Casques bleus ont été tués dans le contexte de cette opération ». Malgré ces constats troublants, le lieutenant-général (à la

³⁶ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Mark Gwozdecky.

³⁷ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind.

³⁸ SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, Peter MacKay.

³⁹ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Mgén (à la retraite) Lewis MacKenzie.

⁴⁰ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Gén Jonathan Vance.

retraite) Cuppens a dit qu'il arrive parfois, lorsqu'un pays prend part à diverses interventions à l'étranger, que « l'attention portée au volet sécurité et risques en cause n'est pas suffisante⁴¹ ».

Le major-général Jean-Marc Lanthier a parlé en détail du processus grâce auquel les Forces armées canadienne définissent les paramètres et les exigences d'une mission : « Ce qui est dans l'ordre du possible, nous le faisons. Pour le reste, nous cernons les lacunes et les stratégies d'atténuation. [...] On ne peut pas éviter tous les risques, mais on déploiera toujours des troupes en comprenant les paramètres et les capacités pour que les deux correspondent⁴². » Au sujet des risques inhérents à d'éventuels déploiements des FAC dans le cadre d'opérations de paix de l'ONU, le général Jonathan Vance a tenu les propos suivants :

Partout où il faut recourir aux forces armées, plutôt qu'à d'autres instruments du gouvernement, on se trouve, par définition, dans une situation risquée. Par définition, il s'agit d'un environnement qui exige beaucoup plus que ce que l'on pourrait faire avec n'importe quel autre groupe de personnes. Le fait qu'un risque existe ne doit pas nous empêcher de nous déployer.

[...] Cependant, une mission risquée qui présente toutes les chances d'aboutir peut être une mission dans laquelle nous voudrions nous investir et, dans l'armée, nous prenons des risques. Nous sommes bons pour prendre des risques, à condition que nous puissions les atténuer. Si cela n'est pas possible, et si le risque est disproportionné et que, en même temps, il n'y a aucun espoir de progresser, alors c'est qu'il s'agit probablement du mauvais mandat et, dans une telle situation, je conseillerai le gouvernement de travailler davantage avec l'ONU, avant d'engager des troupes⁴³.

COMMENT ET OÙ LE CANADA PEUT-IL INTERVENIR?

Pour comprendre quelle place devrait occuper le Canada dans les opérations de paix menées de nos jours, plusieurs témoins ont relaté la longue histoire de participation de notre pays aux missions de maintien de la paix dans le monde. Celle-ci remonte à la Première force d'urgence des Nations Unies (FUNU 1) – largement considérée comme étant la première mission officielle de maintien de la paix des Nations Unies – qui a vu le jour grâce aux efforts conjoints du très honorable Lester B. Pearson, alors ministre des Affaires étrangères du Canada, prônant l'envoi de soldats de la paix pour désamorcer la crise de Suez, et du lieutenant-général E.L.M. canadien « Tommy » Burns, alors commandant de la FUNU 1.

Dans les dernières années, le Canada n'a pas été aussi engagé dans les opérations de paix de l'ONU qu'il avait coutume de l'être. Elinor Sloan a décrit ce changement dans les mots suivants : « À compter de 1996, l'OTAN a commencé à prendre en charge les missions de maintien de la paix – avec une certaine réticence – en raison de l'incapacité de la FORPRONU [Force de protection des Nations Unies], la mission de l'ONU, à régler les problèmes complexes sur le terrain. Donc, à compter de ce moment-là, début 1996, l'engagement du Canada à l'égard des opérations de maintien de la paix s'est fait par l'intermédiaire de l'OTAN plutôt que de l'ONU. » On a également relevé que les opérations de paix dirigées par l'OTAN dans les Balkans et en Afghanistan étaient axées sur la réforme du secteur de la sécurité, un « processus de création ou de reconstruction du secteur de la sécurité d'un État, ce qui inclut les forces militaires et les forces

⁴¹ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Lgén (à la retraite) Louis Cuppens.

⁴² SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Mgén Jean-Marc Lanthier.

⁴³ *Ibid.*, Gén Jonathan Vance.

policières ». Des témoins ont précisé qu'il ne fallait pas voir la préférence croissante du Canada pour les interventions de l'OTAN comme une marque de désintérêt à l'égard des opérations de maintien de la paix. En effet, le Canada participe « régulièrement aux missions de soutien de la paix, jusqu'à aujourd'hui, notamment par la formation de troupes en Ukraine et, comme nous le savons, au nord de l'Iraq, au Kurdistan⁴⁴ ».

Pour sa part, l'honorable David Pratt a fait valoir que le Canada doit « choisir très soigneusement ses missions, en fonction du mandat et de nombreuses circonstances. Chaque situation individuelle exigeant une intervention de l'ONU présente ses spécificités propres, et il nous faut les examiner très soigneusement⁴⁵ ».

Hervé Ladsous, chef du département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, a souligné que « l'occasion se présente et les besoins sont certainement là pour que le Canada redevienne un contributeur de troupes et de polices important, comme il l'a été historiquement pendant plusieurs années⁴⁶ ». Il a également rappelé que le Canada préside, depuis un certain nombre d'années, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (le Comité des 34), qui supervise le travail du département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La mission d'information qu'a effectuée le comité au siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, a confirmé que l'ONU est très intéressée à ce que le Canada augmente sa participation dans les missions menées sous son égide, pas seulement en donnant son appui financier.

Ces impressions ont été confirmées par le ministre de la Défense nationale qui, à la mi-août 2016, a effectué une mission d'étude d'une semaine dans cinq pays d'Afrique pour recueillir des données afin d'orienter « la participation continue du Canada aux opérations de paix⁴⁷ ». Au cours de ce voyage, des intervenants directement engagés dans les opérations de paix ont informé le ministre du contexte de sécurité en Afrique; l'information recueillie « éclairera les futurs partenariats, alors que le Canada cherche à renouveler sa participation à un large éventail d'opérations de soutien de la paix multilatérales⁴⁸ ».

Peu après, l'ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies a confirmé aux médias qu'un contingent de 600 soldats et que 450 millions de dollars seront affectés à une mission en Afrique⁴⁹. D'autres informations diffusées par les médias, ainsi que des renseignements obtenus durant la mission d'information à l'ONU ont confirmé que le gouvernement du Canada envisage sérieusement un déploiement en Afrique. Des membres du Commandement des opérations interarmées du Canada sont revenus récemment du Mali, et les nombreux engagements dans la région ont poussé le comité à se concentrer sur un possible déploiement en Afrique.

Aujourd'hui, plus des deux tiers de tous les membres du personnel de l'ONU affectés à des opérations de soutien de la paix se trouvent dans des pays africains où les violences persistantes et les tensions politiques, sociales et économiques non résolues ont fait apparaître des menaces asymétriques et donné

⁴⁴ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Elinor Sloan.

⁴⁵ SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable David Pratt.

⁴⁶ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Hervé Ladsous.

⁴⁷ Gouvernement du Canada, « [Le ministre Sajjan termine une semaine de collecte de renseignements en Afrique](#) », communiqué de presse, 16 août 2016.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ <http://www.cbc.ca/news/politics/un-ambassador-peacekeeping-africa-1.3736907> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

lieu à de grandes différences de pouvoir entre les factions belligérantes. C'est le cas au Darfour, au Soudan du Sud, au Mali, en République centrafricaine et dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Des témoins ont notamment attiré l'attention sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), qui place les troupes de l'ONU devant des menaces asymétriques. En effet, 106 membres du personnel des Nations Unies, dont 97 militaires, ont été tués depuis le début des opérations en 2013.

Déploiements des Nations Unies en cours sur le continent africain (Source : « [Fiche d'information sur les opérations de maintien de la paix en cours](#) », Nations Unies)

Date d'autorisation	Mission	Force ⁵⁰	Détails	Budget 2016-2017 ⁵¹
1991	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)	461 personnes	Personnel en uniforme : 217 Personnel civil : 241 Volontaires de l'ONU : 4 Pertes en vies humaines : 15	56 582 500 \$
2003	Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL)	3 100 personnes	Personnel en uniforme : 1 813 Personnel civil : 1 159 Volontaires de l'ONU : 138 Pertes en vies humaines : 197	187 192 400 \$
2004	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI)	4 556 personnes	Personnel en uniforme : 2 807 Personnel civil : 961 Volontaires de l'ONU : 93 Pertes en vies humaines : 143	153 046 000 \$
2007	Opération hybride de l'Union africaine et des Nations Unies au Darfour (MINUAD)	20 616 personnes	Personnel en uniforme : 17 023 Personnel civil : 3 412 Volontaires de l'ONU : 141 Pertes en vies humaines : 235	1 039 573 200 \$
2010	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)	22 498 personnes	Personnel en uniforme : 18 620 Personnel civil : 3 470 Volontaires de l'ONU : 364 Pertes en vies humaines : 102	488 691 600 \$

⁵⁰ En date du 31 août 2016.

⁵¹ En dollars américains. Les chiffres indiquent les ressources financières approuvées pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017.

2011	Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abiyé (FISNUA)	4 778 personnes	Personnel en uniforme : 4 534 Personnel civil : 202 Volontaires de l'ONU : 30 Pertes en vies humaines : 21	268 264 600 \$
2011	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS)	16 147 personnes	Personnel en uniforme : 13 723 Personnel civil : 1 973 Volontaires de l'ONU : 404 Pertes en vies humaines : 46	1 081 788 400 \$
2013	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)	13 083 personnes	Personnel en uniforme : 11 883 Personnel civil : 1 246 Volontaires de l'ONU : 145 Pertes en vies humaines : 106	933 411 000 \$
2014	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA)	13 327 personnes	Personnel en uniforme : 12 152 Personnel civil : 760 Volontaires de l'ONU : 154 Pertes en vies humaines : 25	920 727 900 \$
TOTAL		98 566 personnes	Pertes en vies humaines : 890	5 129 277 600 \$

Quant à savoir si le Canada devrait accroître sa participation aux missions de l'ONU en Afrique, les témoins ont exprimé des opinions divergentes. David Bercuson a dit ne pas être

pour une mission en Afrique, parce que toute mission dans presque tous les points chauds en Afrique – comme le Mali, le Congo, la République centrafricaine ou le Soudan du Sud, pour n'en nommer que quelques-uns – est une mission dans une guerre figurant au nombre des guerres incroyablement complexes qui y font rage; des guerres beaucoup plus complexes que celle que nous avons livrée en Afghanistan, dont aucune ne laisse présager de dénouement pacifique à court terme⁵².

Le colonel (à la retraite) Michael P. Cessford a dit au comité :

Permettez-moi de dire en terminant que l'OTAN, les Nations Unies ou d'autres entités régionales, comme l'Union africaine, ont le potentiel de lancer et de superviser des

⁵² SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, David Bercuson.

opérations de paix et de stabilité; les capacités et les contraintes opérationnelles de chaque organisation dans le cadre de ce genre d'opérations varieront toutefois énormément.

Selon moi, les Nations Unies ne sont pas encore capables de mener à bien les genres d'opérations de paix et de stabilité complexes qui pourraient s'avérer nécessaires dans un proche avenir — au Yémen ou en Syrie, par exemple —, ce dont conviennent un grand nombre de ses hauts responsables. Par exemple, dans le rapport des Nations Unies publié par le groupe d'experts indépendant de haut niveau sur les opérations de paix en juin 2015, on admet que les Nations Unies ne pourraient pas mener efficacement ce qui est considéré comme des opérations de lutte au terrorisme ou des opérations contre un ennemi comme l'État islamique/Daech et d'autres belligérants se trouvant au Yémen.

Le gouvernement du Canada doit donc, avant de s'engager à fournir des forces dans le cadre des opérations des Nations Unies, prendre soin d'évaluer le succès potentiel de ces missions et s'assurer que les opérations prévues ont un degré de risque acceptable. Il doit examiner d'un œil critique les lacunes qui minent les capacités des Nations Unies et les contraintes imposées dans les mandats des missions pour s'assurer que le Canada ne court pas à l'échec ou de dilapidera les rares ressources dont il dispose pour obtenir des succès locaux, tactiques ou à tout autre égard, éphémères. Cela ne signifie pas que le Canada ne devrait pas participer aux opérations des Nations Unies; il devrait cependant appuyer les plus censées⁵³.

Consciente des contextes opérationnels éprouvants dans lesquels se déroulent bien des missions de la paix en Afrique, où l'« ONU subit des pressions considérables pour remplir des mandats de plus en plus exigeants », l'ambassadrice Ovind a dit au comité que, pour son pays, « il est primordial d'accroître la participation des pays occidentaux » en Afrique⁵⁴.

Le comité a cherché à savoir à quelles missions des Nations Unies en Afrique le Canada peut participer et comment.

Personnel

– Les femmes et la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies

À la lumière des observations des témoins, le comité a conclu que le Canada dispose des ressources pour aider les Nations Unies à s'acquitter de leurs engagements pris dans le cadre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité, en faisant en sorte que des femmes accèdent à des postes de direction au sein de l'organisation, y compris dans des missions de soutien de la paix.

Walter Dorn a fait remarquer qu'à l'heure actuelle, environ 4 % seulement des Casques bleus sont des femmes, bien que les femmes constituent 15 % de la Force régulière du Canada⁵⁵. Hervé Ladsous a ajouté : « Nous avons toujours besoin de davantage de femmes. Nous savons que la politique dans ce

⁵³ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Col (à la retraite) Michael P. Cessford.

⁵⁴ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind.

⁵⁵ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

domaine est très avancée au Canada⁵⁶. » Il a par ailleurs fait référence aux efforts déployés récemment par les Nations Unies pour confier plus de postes de direction à des femmes, indiquant qu'actuellement, à l'ONU, des femmes occupent sept postes de chef de mission ainsi que d'autres postes de représentant spécial du secrétaire général. En outre, une première femme major-générale a été nommée dernièrement à la tête de la mission à Chypre. En Haïti, au Libéria et en République démocratique du Congo (RDC), le recours à des unités policières exclusivement féminines témoigne du fait que les femmes et les enfants sont les premiers à souffrir en cas de conflit⁵⁷.

Plusieurs témoins ont parlé abondamment des avantages de faire participer davantage les femmes aux efforts militaires du Canada dans les opérations de soutien de la paix. Kwezi Mngqibisa, du Centre africain pour la résolution constructive des différends (ACCORD), a ajouté que l'objectif consistant à avoir des femmes à des postes de direction ne vise « pas uniquement à égaliser la participation des sexes, mais à garantir une meilleure protection des civils. Ces conseillers doivent dénoncer l'exploitation sexuelle et les mauvais traitements commis par les soldats de la paix, et après la mission, ces dénonciations doivent être traitées comme il se doit⁵⁸ ».

Le comité a appris également que les occasions d'avoir plus de femmes au service des Nations Unies s'appliquent aussi au personnel civil canadien. Paul LaRose-Edwards, de CANADEM, considère que cette contribution des femmes est nécessaire pour changer la culture au sein des Nations Unies; selon lui, « quand on voit les problèmes des femmes, les problèmes liés aux enfants là-bas, les femmes ont une compréhension plus intime des défis auxquels sont confrontés les réfugiés, les personnes déplacées, les personnes en situation de crise, de sorte que plus vous avez de femmes à l'ONU, mieux c'est⁵⁹ ». Plusieurs témoins étaient d'accord pour dire que « le Canada peut offrir du personnel militaire féminin compétent au siège des Nations Unies et pour les opérations sur le terrain, y compris à des postes de leadership⁶⁰ ».

M. LaRose-Edwards a ajouté que le Canada a les moyens d'intégrer les femmes « au processus de recrutement de l'ONU », malgré la lenteur des progrès dans la mise en œuvre de la résolution 1325⁶¹.

Des témoins ont dit que les pays membres des Nations Unies devraient accorder la priorité à l'augmentation du nombre de femmes en uniforme dans les missions de paix de l'ONU. Ils ont fait remarquer qu'une des options envisagées pour accroître la participation des femmes était d'offrir une sorte d'incitatif monétaire aux pays fournisseurs de contingents. Les taux de remboursement pour les soldats de la paix devraient inclure des primes pour les « risques », l'« état de préparation » et les « compétences essentielles ». Cela inciterait les pays fournisseurs de contingents de soldats et de policiers à mettre au point des stratégies tenant compte des différences entre les hommes et les femmes, qui porteraient sur le recrutement, le maintien en service et l'avancement du personnel féminin en uniforme.

⁵⁶ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Hervé Ladsous.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Kwezi Mngqibisa.

⁵⁹ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Paul LaRose-Edwards.

⁶⁰ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

⁶¹ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Paul LaRose-Edwards.

Les efforts de désarmement, de démobilisation et de réintégration doivent aussi se faire dans une démarche prenant en considération les différences entre les sexes, de manière à favoriser la pleine participation des femmes à la vie civile après un conflit.

Des représentantes d'ONU Femmes ont dit aux membres du comité, durant leur mission d'information au siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, qu'il fallait instaurer un meilleur équilibre entre les sexes dans les opérations de paix, et ce dès les premières étapes de planification d'une mission, plutôt qu'après coup.

Des progrès à cet égard ont été accomplis dans le domaine de la formation; d'ailleurs, le comité a appris qu'une des avancées réalisées est la formation sexospécifique des membres des contingents. Le Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix est un exemple d'établissement qui a introduit la notion d'égalité des sexes dans ses programmes.

Dernièrement, d'autres approches novatrices et sensibles à la spécificité des sexes ont été élaborées dans le but de renforcer le rôle des femmes dans les opérations de paix. Par exemple, un projet pilote lancé par l'ONU au Libéria a permis le déploiement d'équipes de mission des Nations Unies entièrement composées de femmes, ce qui a eu une influence positive sur le recrutement de femmes dans la police et les forces militaires libériennes.

Le comité prend acte de tout cela et des témoignages convaincants qu'il a recueillis, durant sa mission d'information, auprès de représentants d'ONG et de responsables d'ONU Femmes. Il recommande donc :

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada accélère la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies; qu'il favorise l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes dans tous les aspects des opérations de soutien de la paix; et qu'il s'assure que le personnel canadien et onusien déployé reçoive une formation poussée concernant le programme sur les femmes, la paix et la sécurité.

– Les francophones

Les Nations Unies sont rarement à court de personnel d'infanterie. Cependant, environ la moitié de leurs troupes sont présentement déployées dans des opérations de paix se déroulant dans des pays francophones.

À ce propos, M. Ladsous a signalé que l'ONU est à la recherche de personnel en uniforme bien formé qui parle français⁶². Walter Dorn a toutefois prévenu que « le fait d'intervenir dans des pays francophones de l'Afrique imposerait un fardeau supplémentaire aux unités francophones du Canada : le Royal 22^e Régiment et le 5^e Groupe-brigade⁶³ ».

⁶² SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Hervé Ladsous.

⁶³ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

Le comité est d'accord sur ces points et recommande :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada, conscient du fardeau que peut représenter pour les Canadiens français un déploiement dans un pays francophone, élabore une stratégie pour mieux soutenir les membres des unités déployées et leur famille.

Le comité est d'avis qu'il faut également tenir compte de la manière dont le Canada soutient ceux et celles qui rentrent au pays après leur déploiement dans des opérations de paix. Des témoins ont confirmé que des militaires canadiens qui avaient participé à des opérations de maintien de la paix dans les années 1990 « sont revenus au pays profondément marqués, physiquement et psychologiquement ⁶⁴ ». Le lieutenant-général Cuppens a signalé qu'« il y a plus de soldats de retour d'Afghanistan qui se sont suicidés qu'il y en a qui sont morts au combat sur place⁶⁵ ».

Mais les familles des Canadiens déployés dans les missions ont aussi besoin de bonnes mesures de soutien. Des membres de la GRC et d'autres corps policiers sont régulièrement déployés dans le cadre d'opérations de paix. C'est pourquoi le major (à la retraite) Wayne Mac Culloch a soutenu que les membres des services de police provinciaux et municipaux et de la GRC qui prennent part à ces missions « devraient recevoir le même soutien et la même aide que les membres des Forces armées canadiennes⁶⁶ ».

Constatant que les coûts subséquents aux déploiements sont élevés, parfois égaux ou supérieurs à ceux des déploiements eux-mêmes, le comité déplore le manque de financement dans ce domaine et recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le gouvernement du Canada s'assure qu'il y a suffisamment de ressources financières et de soutien disponibles pour les femmes et les hommes qui reviennent de missions de soutien de la paix dangereuses, et plus particulièrement pour celles et ceux qui développent des troubles de stress post-traumatique.

Équipement

Il faut aussi des « éléments habilitants », c'est-à-dire du personnel possédant l'expertise nécessaire pour assurer le fonctionnement des hôpitaux de campagne; déployer des hélicoptères et des capacités de transport aérien lourd; neutraliser des explosifs et des munitions; désamorcer des engins explosifs improvisés; et s'occuper des détachements de déminage d'itinéraires, des systèmes d'aéronef sans pilote et des capacités de renseignement, de surveillance et de reconnaissance.

Le comité a appris que les éléments habilitants peuvent avoir une influence considérable sur l'efficacité d'une mission. À cet égard, Elinor Sloan a affirmé que, « pour le Canada, la meilleure contribution aux

⁶⁴ *Ibid.*, David Bercuson.

⁶⁵ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Lgén (à la retraite) Louis Cuppens.

⁶⁶ *Ibid.*, Maj (à la retraite) Wayne Mac Culloch.

opérations de paix serait de fournir des éléments habilitants essentiels, comme les signaux, le renseignement logistique, les services d'ingénierie et le transport aérien⁶⁷ ».

M^{me} Sloan a mentionné que le Canada apporterait une précieuse contribution « en permettant l'utilisation d'un de ses appareils C-17 [avions de transport Globemaster] dans le cadre des missions de maintien de la paix de l'ONU⁶⁸ ».

Le gouvernement pourrait utiliser ces capacités hautement techniques pour aider les troupes des Nations Unies déployées dans des opérations de soutien de la paix; il importe toutefois de prendre en considération les conséquences des conditions climatiques sur le cycle de vie de l'équipement. À ce propos, il convient de mentionner que les Néerlandais ont découvert que leurs hélicoptères avaient subi d'importants dommages après avoir été déployés pendant trois ans au Mali.

Si le Canada devait utiliser ses hélicoptères dans des missions semblables de l'ONU, il faudrait que les planificateurs militaires prévoient clairement quels investissements seront requis pour assurer le fonctionnement des appareils et couvrir leur coût de remplacement, advenant le cas où les dommages seraient sérieux. Ces coûts devraient être prévus dans le budget de tout projet de déploiement.

Système de forces et moyens en attente des Nations Unies

Le soutien du renforcement des capacités de déploiement rapide de l'ONU est l'un des domaines clés sur lequel le Canada pourrait concentrer ses efforts. Jane Boulden a souligné l'importance de la rapidité de réaction : « Toute la recherche et toutes les leçons tirées dans le cadre de nos opérations précédentes appuient l'idée selon laquelle ce que nous faisons pendant les six premiers jours, les six premières semaines et les six premiers mois d'une intervention à la suite d'un conflit est crucial au succès à long terme [...] Cette idée est revenue sur le tapis récemment lors de la conférence de Londres; par exemple, l'idée d'établir une capacité d'intervention de 30, 60 et 90 jours a été formulée. Ainsi, il s'agit d'un domaine dans lequel le Canada pourrait, encore une fois, s'affairer à prendre les devants, et il a la capacité de le faire⁶⁹. »

M. Ladsous s'est aussi exprimé sur le sujet en disant : « Il faut que le Canada s'inscrive dans le [Système de forces et moyens en attente] afin qu'on puisse avancer⁷⁰. » Cette idée a également été défendue dans un mémoire présenté par l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix, qui a recommandé au Canada de devenir, si ce n'est encore fait, membre signataire du nouveau Système de forces et moyens en attente de l'ONU⁷¹.

Contributions non militaires aux opérations de soutien de la paix des Nations Unies

Les témoignages entendus ont amené le comité à constater que bien que les opérations militaires soient des moyens essentiels pour ramener la stabilité et la sécurité dans un pays, une approche exclusivement

⁶⁷ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Elinor Sloan.

⁶⁸ *Ibid.*, Elinor Sloan.

⁶⁹ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Jane Boulden.

⁷⁰ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Hervé Ladsous.

⁷¹ SECD, [Soumission](#), *Opérations de soutien de la paix : Déploiement canadien et le système capacité de préparation de Nations Unies*, Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix, brigadier-général (à la retraite) Gregory Blair Mitchell, mémoire, 22 août 2016.

militaire des conflits modernes est peu susceptible de produire des effets significatifs et durables. Comme l'a fait remarquer le général Vance, « la plupart du temps, par rapport à la nature du conflit et à ce que vous pouvez faire à ce sujet, le militaire ne peut intervenir qu'à hauteur de 20 p. 100 et que le reste est fonction des causes premières du conflit, des défis que doivent relever les nations en cause et, peu importe les forces militaires en présence, il est peu probable qu'elles réussissent à éradiquer les causes premières⁷² ».

Pour le lieutenant-général (à la retraite) Dallaire, le Canada peut « aussi exercer une importante influence sur des pays afin qu'ils ne sombrent pas dans le conflit et n'usent pas d'autres moyens que la puissance militaire⁷³ ». Selon lui, les approches pangouvernementales réunissent les agences gouvernementales et les ministères concernés pour qu'ils puissent « fournir au pays et au reste du monde des outils beaucoup plus sécuritaires pour prévenir les conflits. Le but ultime est de résoudre les conflits de façon permanente grâce à la réconciliation⁷⁴ ».

Le major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie a abondé dans le même sens, indiquant que les approches globales des conflits font intervenir différentes sphères en même temps : l'armée, le développement, les affaires étrangères et la diplomatie⁷⁵. Comme l'a résumé l'ambassadeur Sjögren, « [l]es conflits sont multidimensionnels, et les mesures prises à leur égard doivent l'être aussi⁷⁶ ».

Prévention des conflits et renforcement des capacités

Le comité a appris que la prévention des conflits et la médiation ont une importance cruciale dans les efforts de maintien de la paix et que, dans le contexte où l'ONU élargit le mandat de ses missions, le gouvernement du Canada pourrait, lui aussi, étendre la portée de ses engagements à d'autres domaines que le militaire, comme la justice, le soutien des services de police, le développement et le soutien des politiques et du gouvernement dans les situations de conflit.

Un représentant d'Affaires mondiales Canada a parlé de cette question : « Nous voulons développer notre capacité civile de déployer du monde dans le cadre de ces missions de paix afin qu'ils puissent idéalement prévenir des conflits avant qu'ils n'éclatent, parce qu'il est évidemment extrêmement moins dispendieux et extrêmement moins coûteux au plan humanitaire de prévenir un conflit avant qu'il n'ait eu lieu⁷⁷. »

Pour le général Vance, la prévention des conflits est une simple question de bon sens :

Je ne connais absolument aucun chef d'état-major, aucun avec qui j'aurais travaillé ailleurs dans le monde, qui n'essaierait pas d'abord de chercher à prévenir les conflits, à en atténuer l'impact. Le recours à la force ne doit pas être une fin en soi [...] [L]es militaires instaurent les conditions nécessaires pour que la situation s'améliore [...], c'est l'objectif ultime. Cela étant, j'estime que l'ONU est une institution appréciable par le truchement de laquelle, après une analyse fondée de la situation et l'application adaptée des forces

⁷² SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Gén Jonathan Vance.

⁷³ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Lgén (à la retraite) Roméo Dallaire.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Mgén (à la retraite) Lewis MacKenzie.

⁷⁶ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Son Excellence Per Sjögren.

⁷⁷ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Mark Gwozdecky.

armées, ces forces peuvent contribuer au déblocage d'autres éléments nécessaires sur le plan politico-socioéconomique pour instaurer un véritable changement à long terme⁷⁸.

Le comité a reçu beaucoup de témoignages qui ont révélé que le Canada pourrait contribuer grandement aux opérations de soutien de la paix de l'ONU en faisant la promotion de meilleures initiatives de renforcement des capacités à différents niveaux, et en travaillant avec des organisations régionales afin de développer des capacités pour la prévention des conflits et la bonne gouvernance.

Le major-général Lanthier a insisté sur l'importance de tenir compte de tout le spectre du conflit en ces termes :

Si on ne développe pas le niveau de la gouvernance, si on ne réforme pas le secteur de la sécurité au plus haut niveau, si on ne s'occupe pas de cela, du point de vue économique, du point de vue de la justice, du droit, du point de vue constitutionnel, si on ne s'attaque pas à tout cela en même temps et qu'on ne donne pas suite jusqu'au niveau tactique, eh bien, c'est la durabilité du succès de la mission qui est compromis⁷⁹.

De nombreux témoins ont préconisé l'adoption d'une approche globale, relativement aux opérations de soutien de la paix, mais le général Vance a attiré l'attention sur le fait que ce type d'approche prend du temps :

La plupart des conflits auxquels nous faisons face aujourd'hui [...] sont longs et inextricables, et nécessitent l'influence stabilisatrice des Nations unies, qui aide à mitiger le conflit et l'empêcher de s'envenimer, à en réduire les effets négatifs, tandis que l'important travail social, politique et économique s'attarde à ce qui est vraiment derrière tout cela, à la nature même du conflit⁸⁰.

M. Kwezi Mngqibisa, coordonnateur au [Centre africain pour la résolution constructive des différends](#) (ACCORD), a attiré l'attention sur les défis que posent les groupes Boko Haram et al-Shabaab pour la sécurité dans certaines régions africaines, soutenant que l'architecture actuelle de paix et de sécurité n'a pas permis de régler les problèmes urgents à cet égard⁸¹. Dans son rapport, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a lui-même reconnu les capacités limitées de l'ONU de réagir aux insurrections, indiquant que « les Nations Unies ne pourraient pas mener efficacement ce qui est considéré comme des opérations de lutte au terrorisme ou des opérations contre un ennemi comme l'État islamique/Daech⁸² ».

Le comité a appris que le Canada pourrait aider à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent en Afrique en donnant de meilleurs outils aux organisations régionales, comme l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), pour les aider à faire leur travail. M. Mngqibisa a dit que, bien que le Centre africain pour la résolution constructive des différends s'affaire à favoriser l'apprentissage mixte parmi le personnel des communautés économiques régionales de

⁷⁸ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Gén Jonathan Vance.

⁷⁹ *Ibid.*, Mgén Jean-Marc Lanthier.

⁸⁰ *Ibid.*, Gén Jonathan Vance.

⁸¹ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Kwezi Mngqibisa.

⁸² SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Col (à la retraite) Michael P. Cessford.

l'Afrique et de l'Union africaine dans le cadre des opérations de paix régionales, « certaines de ces forces de défense n'ont pas la structure administrative militaire » qu'il faudrait. Elles ne possèdent pas de structures assurant de bonnes relations entre les forces civiles et militaires. Elles n'appliquent pas de processus bien définis pour le renforcement des capacités et le débriefage. Elles ne possèdent pas ces capacités qu'appliquent les armées bien structurées⁸³.

Jane Boulden a abondé dans le même en parlant du contexte africain en ces termes :

[L]es organisations régionales sont des intervenants clés. Elles sont devenues les intervenants de première ligne. Elles sont les gros bras. En cas de conflit, elles assument le fardeau de l'intervention sur le terrain, et ce sont elles qui prennent les plus grands risques. Elles le font même pendant qu'elles sont elles-mêmes aux prises avec des difficultés importantes au chapitre des capacités, en tant qu'États individuels et qu'acteurs régionaux. Sur ce plan, le Canada pourrait en faire beaucoup pour contribuer à améliorer les interventions de soutien de la paix au fil du temps⁸⁴.

Lorsqu'elle est appelée à réagir à une crise, l'Union africaine (UA) négocie la constitution de troupes avec les sous-régions et les pays.

Le problème ne réside pas dans le fait de trouver des militaires. « Ce qui les empêche d'agir, c'est l'absence de centres d'instruction afin de renforcer les capacités en matière de commandement et contrôle, de déploiement et de maintien⁸⁵ », a fait valoir le lieutenant-général (à la retraite) Dallaire.

Des témoins ont soutenu que le gouvernement pourrait recourir aux pivots régionaux et secondaires d'Afrique en vue de développer « leur infrastructure intellectuelle au moyen d'échanges de professeurs et de curriculums », et ainsi de renforcer la capacité régionale⁸⁶. M^{me} Andersson-Charest a indiqué pour sa part que la bonne gouvernance était un élément essentiel des approches pangouvernementales mises en place pour améliorer la sécurité et pour permettre une paix durable :

On peut se représenter la bonne gouvernance comme le système immunitaire qui assure la stabilité, la fiabilité et la prévisibilité nécessaires pour garantir la primauté du droit, la sécurité des citoyens et la mise en place d'un climat des affaires favorable à l'investissement et à la prospérité nationale. Elle permet d'atténuer les conflits et la fragilité de l'État. La bonne gouvernance fournit le meilleur processus possible de prise de décision, à la fois inclusif, transparent et responsable, en même temps qu'équitable et significatif à tous les niveaux. Elle offre également aux pays le moyen le plus efficace de s'approprier leurs propres efforts⁸⁷.

Le bien-fondé de l'engagement de l'ensemble du gouvernement à l'égard des opérations de paix s'applique aussi à la formation. M. Dorn a souligné que le « Canada a besoin d'un centre où les policiers, les militaires et les civils sont formés ensemble. Cette capacité a été perdue lors de la disparition du Centre

⁸³ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Kwezi Mngqibisa.

⁸⁴ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Jane Boulden.

⁸⁵ *Ibid.*, Lgén (à la retraite) Roméo Dallaire.

⁸⁶ *Ibid.*, Lcol (à la retraite) David Last.

⁸⁷ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Petra Andersson-Charest, directrice des programmes, Centre parlementaire.

Pearson pour le maintien de la paix, en 2013⁸⁸ ». Selon ce qu'a appris le comité, le Centre Pearson pour le maintien de la paix a formé plus de 180 000 militaires, policiers et civils de plus de 150 pays, et il a permis la fondation de l'Association internationale des centres de formation aux opérations de maintien de la paix, en 1995⁸⁹.

Il y a une reconnaissance croissante du rôle que les policiers canadiens peuvent jouer dans la formation et le renforcement des capacités des services de police locaux. Comme Mark Gwozdecky l'a expliqué, « ce n'est pas suffisant de se contenter d'expulser les méchants. Il faut des policiers pour stabiliser une collectivité afin d'en faire un endroit sûr où les gens peuvent fonctionner, et les policiers sont les mieux placés pour offrir ce type de soutien, par opposition aux militaires⁹⁰ ».

Enfin, pour ce qui est des contributions possibles du Canada aux opérations de paix, le ministre Sajjan a déclaré que le « développement des capacités en matière de police, à [s]on avis, est probablement une des mesures les plus importantes qui soient requises⁹¹ ».

Le Canada a donc la possibilité de jouer un rôle significatif dans le développement des capacités des organismes régionaux, en faisant converger les efforts et les ressources. Soulignant le fait que le Canada ne peut pas être partout en tout temps, le comité recommande l'adoption d'une orientation et d'une planification stratégique axées sur l'atteinte d'objectifs précis. Comme il est vraiment important que le Canada intervienne en Afrique, à cause des différents affrontements, ainsi que dans les Amériques, où la Colombie sort à peine d'un très long conflit, le comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement du Canada élabore et mette en œuvre un plan axé sur la prévention des conflits et le renforcement des capacités avec deux organisations régionales – l'Union africaine et l'Organisation des États américains –, et détermine des critères précis de réussite.

Même si le but des missions de paix consiste généralement à renforcer les États et leurs institutions après un conflit, il est important de se rappeler que les moyens d'atteindre cet objectif varient selon le contexte. Par exemple, les civils ont joué un rôle central dans la stabilisation du Salvador, grâce à l'observation et la négociation politiques. Au Mozambique, en revanche, les civils ont fourni surtout une aide technique et des services consultatifs quand le pays tentait de mettre en place un processus électoral juste et démocratique.

Les opérations de paix des Nations Unies sont structurées de manière à tirer profit du rôle essentiel du personnel civil. Il a été mentionné que le gouvernement du Canada pourrait jouer un certain rôle en faisant appel à un plus grand nombre de civils pour les opérations de l'ONU. Comme l'a rappelé Paul LaRose-Edwards à propos de ces opérations, « le commandant des forces militaires relève du chef de mission qui est un civil, invariablement le représentant spécial du secrétaire général. En matière

⁸⁸ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

⁸⁹ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Colin Robertson, Vam (à la retraite) Glenn Davidson; [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Walter Dorn.

⁹⁰ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Mark Gwozdecky.

⁹¹ *Ibid.*, l'honorable Harjit Singh Sajjan.

d'opérations de paix, la solution n'est jamais militaire. Les solutions durables relèvent de la politique, de la primauté du droit et de la société civile⁹² ».

Pour s'engager encore plus dans la prévention des conflits et le renforcement des capacités, le Canada devrait envisager de se concentrer davantage sur la gouvernance démocratique, les systèmes électoraux et le développement de partis, les médias et la primauté du droit, afin de défendre nos valeurs et nos intérêts à l'étranger.

Formation

Plusieurs témoins ont recommandé que le Canada crée un centre canadien de formation aux opérations internationales de paix pour les civils et le personnel en uniforme, afin de mieux les préparer à la réalité des déploiements.

Le major-général (à la retraite) James Ferron a laissé entendre que les opérations de soutien de la paix « devraient être examinées à la lumière de tous les aspects d'un conflit, allant des opérations traditionnelles de maintien de la paix aux opérations de guerre, en tenant compte des capacités nécessaires avant, pendant et après les hostilités⁹³ ». De son côté, Michael Cessford s'est fait l'écho de ceux qui disent qu'il faut acquérir une solide compréhension des capacités requises avant, pendant et après le conflit⁹⁴.

David Bercuson a parlé des leçons retenues de l'expérience canadienne en ex-Yougoslavie. Il a utilisé cet exemple pour dire que le gouvernement du Canada devrait s'assurer que le personnel des FAC a une connaissance approfondie de la dynamique régionale en jeu et du contexte entourant le conflit avant même le déploiement. Comme il l'a indiqué au comité, le « Canada a envoyé dans les Balkans deux groupes de combat complets, chose impossible aujourd'hui; ses intentions étaient nobles, mais il connaissait mal la géographie humaine de la région [...] Nous ne semblions pas comprendre la haine profonde qui existait entre de nombreux intervenants – pas tous cependant – associés aux trois principaux acteurs de ce qui allait rapidement devenir une guerre civile entre Croates, Bosniaques et Serbes⁹⁵. »

Lors de son témoignage, le ministre de la Défense nationale a reconnu l'importance de comprendre le contexte culturel avant de déployer des troupes dans un autre pays. Dans la même veine, Jane Boulden a vu d'un bon œil la récente mission d'étude du ministre en Afrique : « Si nous devons nous concentrer sur le maintien de la paix en Afrique – et il semble que nous le faisons, pour l'instant –, nous devrions acquérir davantage de connaissances, non seulement au sujet des conflits précis sur lesquels nous espérons influencer, mais aussi au sujet de la situation globale des conflits en Afrique⁹⁶. »

Tout en reconnaissant que les opérations de soutien de la paix doivent avoir un volet militaire, Paul LaRose-Edwards a affirmé qu'on a « désespérément besoin des militaires pour prendre clairement conscience de la problématique politique dans laquelle ils s'insèrent⁹⁷ ». Comme M^{me} Boulden l'a résumé,

⁹² SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Paul LaRose-Edwards.

⁹³ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Mgén (à la retraite) James R. Ferron.

⁹⁴ *Ibid.*, Col (à la retraite) Michael P. Cessford.

⁹⁵ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, David Bercuson.

⁹⁶ *Ibid.*, Jane Boulden.

⁹⁷ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Paul LaRose-Edwards.

« [m]ieux nous connaissons les particularités et les vastes tendances liées aux conflits et mieux nous interprétons les signaux indiquant l'orientation d'un conflit, plus nous pourrons réduire nos risques au minimum⁹⁸ ».

Les représentants du Centre de la doctrine et de l'instruction de l'Armée canadienne ont décrit en ces termes comment le centre prépare les militaires qui doivent être déployés dans le cadre d'une opération multidimensionnelle de soutien de la paix :

Le Centre de formation pour le soutien de la paix est un établissement d'instruction qui opère dans un environnement interarmées, interorganisationnel et multinational, et il relève de l'armée canadienne. Il a pour mission de fournir de l'instruction individuelle particulière à certains membres des Forces armées canadiennes, d'autres ministères et de forces militaires étrangères, dans le but de les préparer à mener des opérations dans l'ensemble du spectre. Comme vous l'avez dit, il est stationné à la base des Forces armées canadiennes à Kingston et regroupe présentement un effectif de 58 militaires. Ceux-ci proviennent de la force régulière, de la réserve et des trois éléments de l'armée canadienne, de la marine et de la force aérienne⁹⁹.

Le comité a appris que le Centre de formation pour le soutien de la paix est actuellement le principal instrument que l'armée canadienne utilise pour préparer ses membres à une participation aux opérations de paix de l'ONU, et qu'il a élargi son programme de formation « en fonction des exigences prévues par l'ONU à cet égard en matière d'égalité des hommes et des femmes, de paix et de sécurité, d'exploitation et de violence sexuelles, de la situation des enfants dans les conflits armés, de la violence sexuelle liée aux conflits armés et d'autres enjeux liés aux droits de la personne dans ce genre de contexte¹⁰⁰ ». Le Centre collabore avec Affaires mondiales Canada, le service de police de Toronto et la GRC, mais cela se fait surtout sur une base ponctuelle, aux dires des témoins.

Le major-général Lanthier croit qu'il s'agit d'une faille à examiner. Comme il l'a expliqué, « il n'y a pas de centre reconnu et officiellement financé, avec des priorités claires [...] On a besoin de créer cet espace pour donner de la formation et que ce ne soit pas une équipe de fortune qui se présente, mais bien une équipe qui aborde de la même façon les opérations de stabilisation ou les opérations de maintien de la paix¹⁰¹. »

Le commodore Santarpia a estimé pour sa part que les membres des FAC sont bien placés pour fournir de la formation sur le terrain au personnel d'autres pays, car, en raison de la participation active du Canada à différentes coalitions et alliances, « ils savent comment gérer les difficultés additionnelles qu'occasionne le travail dans un quartier général multinational¹⁰² ». Et l'ancien ministre de la Défense, Peter MacKay, a dit au comité :

Le fait est que de nombreux pays partenaires des Nations Unies sont en mesure d'offrir leur appui, mais le Canada a un rôle unique à jouer. Outre que jouer son rôle traditionnel,

⁹⁸ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre, Jane Boulden.

⁹⁹ SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, Mgén Jean-Marc Lanthier.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, Cmdre Brian Santarpia.

le Canada peut fournir des officiers d'état-major, des formateurs, du soutien en matière de renseignement et en logistique. Le Canada doit faire office de leader, comme l'a souligné M. Pratt. Notre force réside dans un rôle plus modeste et plus circonscrit, par exemple, commandement et contrôle, formation au renseignement et soutien logistique¹⁰³.

Il est nécessaire que le Canada se concentre sur la formation, dans le cadre de sa contribution aux opérations de soutien de la paix. Cela lui permettra de développer une expertise particulière et de contribuer de manière significative aux répercussions positives éventuelles des missions de l'ONU.

Le comité recommande donc :

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement du Canada crée un centre de formation sur les opérations de soutien de la paix pour aider à former, avant et après un déploiement, le personnel militaire, policier et civil des contingents participant aux missions. La formation devrait être offerte au Canada et à l'étranger.

NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Alors que le Canada examine ses possibilités d'accroître ses relations de partenariat avec les Nations Unies, il est fondamental que les Canadiens soient assurés que l'argent dépensé et le personnel déployé pour les Nations Unies seront utilisés efficacement. Le lieutenant-général (à la retraite) Dallaire a dit que l'ONU a mauvaise réputation dans les Forces armées canadiennes parce qu'on juge que la planification stratégique y fait défaut¹⁰⁴.

Le comité a appris que, selon de récents rapports d'examen des opérations de paix de l'ONU, dont celui du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, il faut rendre le Secrétariat des Nations Unies plus agile et plus souple dans son soutien aux missions sur le terrain, et répondre aux préoccupations soulevées le plus souvent à cet égard.

En 2014 et 2015, le Groupe indépendant de haut niveau a procédé à un examen approfondi des opérations de paix des Nations Unies, et a publié un rapport en 2015 dans lequel il fait des recommandations d'amélioration dans quatre domaines :

- **Primauté de la politique** : Ce ne sont pas les interventions militaires, pas plus que les interventions techniques, qui permettent de parvenir à une paix durable et de la maintenir, mais les solutions politiques. La recherche de solutions politiques doit guider toutes les opérations des Nations Unies.
- **Efficacité des opérations** : Les missions de l'ONU doivent être adaptées au contexte. L'ONU devrait adopter le terme « opérations de paix » pour désigner l'ensemble de ses interventions.

¹⁰³ SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, Peter MacKay.

¹⁰⁴ SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Lgén (à la retraite) Roméo Dallaire.

- **Renforcement des partenariats** : Il faut se doter d'une architecture mondiale et régionale plus souple pour assurer la paix et la sécurité dans le monde. L'ONU doit présenter une vision et aider les autres à la mettre en œuvre.
- **Priorité donnée aux opérations sur le terrain et aux activités en faveur des populations** : Le siège de l'ONU devrait aider davantage les missions sur le terrain, et le personnel onusien doit renouveler son engagement à servir et protéger les populations¹⁰⁵.

Mark Gwozdecky, d'Affaires mondiales Canada, a expliqué que, dans son rapport de 2015, le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix des Nations Unies souligne qu'« il est impératif de créer un Secrétariat des Nations Unies [...] afin d'assurer que les opérations de paix se concentrent sur les personnes qu'elles servent¹⁰⁶ ».

Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind, ambassadrice du Royaume de Norvège, a dit au comité : « Les efforts de maintien de la paix de l'ONU ne peuvent pas varier en fonction des capacités que nous pouvons fournir; ils doivent plutôt s'appuyer sur les exigences du conflit et la capacité de l'ONU d'y donner suite¹⁰⁷. »

Dans un article paru dans le *New York Times* le 18 mars 2016, Anthony Banbury, ancien secrétaire général adjoint des Nations Unies chargé de l'appui aux missions, dit :

Le monde fait face à toute une série de crises terrifiantes, depuis les menaces liées aux changements climatiques jusqu'au terrorisme qui trouve un terrain fertile dans des pays comme la Syrie, l'Iraq et la Somalie. L'ONU est mieux placée que quiconque pour affronter ces crises, et elle fait un travail inestimable pour protéger les civils et acheminer de l'aide humanitaire au Soudan du Sud et ailleurs, par exemple. Mais pour ce qui est de sa mission d'ensemble, à cause de sa très mauvaise gestion, l'ONU est en train d'échouer.

Selon M. Banbury, ceux qui dirigent des opérations de paix de milliards de dollars, avec des responsabilités énormes pour mettre un terme aux conflits, ne sont même pas capables d'embaucher leurs collaborateurs immédiats ni de déloger des employés inefficaces de postes clés. Cela montre combien la bureaucratie est tordue; elle l'est tellement que les décisions concernant le personnel sont vues comme étant plus dangereuses que la responsabilité de diriger une mission dans laquelle le sort d'un pays est en jeu.

M. Banbury dénonce aussi cette incompétence quand il fait référence aux ressources allouées aux missions menées en Haïti ou aux opérations de paix en Afrique :

Lorsque l'Union africaine nous a confié des responsabilités de maintien de la paix, en 2014, nous pouvions choisir nos troupes. Mais parce qu'il n'y a pas eu de débat adéquat, et pour je ne sais quelles raisons politiques cyniques, il a été décidé d'inclure des soldats de la République démocratique du Congo et de la République du Congo, malgré les rapports faisant état de graves violations des droits de la personne commises par ces soldats. Depuis lors, des membres des contingents de ces pays commettent des viols et des abus à

¹⁰⁵ <http://futurepeaceops.org/hippo/> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

¹⁰⁶ SECD, *Témoignages*, 30 mai 2016, Mark Gwozdecky.

¹⁰⁷ SECD, *Témoignages*, 20 septembre 2016, Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind.

répétition contre les populations — souvent des jeunes filles — que l'ONU est censée protéger.

Au sujet de la mission de l'ONU au Mali, M. Banbury fait la remarque suivante :

Mais c'est au Mali que nous avons commis l'erreur la plus grave. Début 2013, les Nations Unies ont décidé d'y envoyer quelque 10 000 soldats et policiers pour contrer la prise de contrôle de certaines régions du nord du pays par des terroristes. Pour une raison inexplicée, nous avons envoyé là-bas des contingents non préparés à la lutte contre le terrorisme et leur avons dit explicitement de ne pas s'y engager. Plus de 80 % des ressources de la force sont consacrées à la logistique et à l'autoprotection. [...] Au Mali, les Nations Unies s'enfoncent chaque jour un peu plus dans leur premier bourbier.

Il est important de ne pas négliger les grands défis que doivent relever les Nations Unies, particulièrement à un moment où le gouvernement cherche à accroître son aide. Selon l'ancien ministre de la Défense, David Pratt :

Lorsque les gens pensent à l'ONU, ils pensent aux opérations de paix, de maintien de la paix; et quand ils pensent maintien de la paix, ils pensent à l'ONU. La marque de l'ONU, c'est le maintien de la paix, les opérations de paix, et cette marque a souffert ces dernières années à cause des problèmes que nous avons vus avec les personnels chargés du maintien de la paix qui se livraient à des abus sexuels sur les populations qu'ils sont censés protéger, ce genre de problèmes. Il faut régler ça. Il faut que le Conseil de sécurité et l'assemblée générale s'attaquent résolument au problème, et je crois que le Canada a son rôle à jouer¹⁰⁸.

M. MacKay, qui a été ministre de la Défense d'août 2007 à juillet 2013, a expliqué au comité que « le problème tient, bien sûr, en partie au fait que le Conseil de sécurité lui-même et ses membres ne veulent pas que les missions soient assujetties à certaines réformes ou paramètres. Le second motif, c'est simplement le malaise et l'inertie bureaucratique qui règnent au sein de l'ONU elle-même. C'est endémique¹⁰⁹. »

Il a ajouté :

C'est une tâche herculéenne que de vouloir changer le mode de fonctionnement de l'ONU, surtout pour ce qui concerne la mécanique de ce genre de missions. Je ne dis pas qu'il faille se désengager. Continuons de rouler notre rocher au haut de la montagne, mais en attendant, le ministre, le gouvernement, tous les ministères doivent se montrer réalistes et considérer d'un œil froid ce que le Canada peut faire et ne peut pas faire et mettre l'accent où il convient : renforcer ses capacités pour l'OTAN et le NORAD¹¹⁰.

¹⁰⁸ SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable David Pratt.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Peter MacKay.

¹¹⁰ *Ibid.*

Même si la tâche semble difficile, le Canada doit faire plus pour réformer l'ONU.

Combattre la corruption

Le comité a appris que les pays qui fournissent le plus grand nombre de Casques bleus sont des pays en développement où non seulement l'entraînement des soldats fait défaut, mais où le système démocratique et les institutions sont sous-développés. Des témoins ont dit avoir des craintes concernant le niveau de corruption possible au sein des troupes de l'ONU. Par exemple, M. Colin Robertson a évoqué une étude de Transparency International et de Human Rights Watch, qui a révélé que « les forces militaires des 30 pays – presque tous des pays en développement – qui fournissent le plus grand nombre de soldats et de policiers pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU [...] comptent parmi les plus susceptibles de se livrer à la corruption et d'être coupables de maltraitance et de crimes contre ceux qu'ils devraient protéger¹¹¹. »

Violences et inconduite sexuelles

Des témoins ont parlé des préoccupations croissantes que suscitent les cas de violences sexuelles commises par des Casques bleus et du fait qu'il s'agit maintenant d'un problème grave que les Nations Unies tentent de résoudre. Le major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie a parlé de certains types de dérives, notamment celles allant de la « traite d'êtres humains, à l'exploitation de prostituées, au marché noir¹¹² ». Kwezi Mngqibisa a ajouté que ces genres de fautes restent souvent impunis, car il « semble que les États membres aient trouvé moyen de bloquer toutes capacités d'agir qu'aurait l'autorité de déploiement, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de l'ONU. Ces autorités se trouvent dans l'incapacité d'interdire l'exploitation et les agressions sexuelles que commettent les soldats des pays membres et de les punir¹¹³ ».

Hervé Ladsous a informé le comité que des allégations d'inconduites sexuelles ont été formulées à l'encontre de Casques bleus stationnés en République centrafricaine et au Congo. À ce propos, il a tenu à souligner ceci : « [N]ous préconisons une politique de tolérance zéro, et l'objectif vers lequel nous souhaiterions progresser, c'est "zéro cas". Malheureusement, nous sommes les Nations Unies, et les États membres ne nous ont pas donné les moyens de lancer des enquêtes et des poursuites. Tout cela est entre les mains des États membres qui, avec l'aide des Nations Unies, veillent à ce que ces situations contestables, lamentables et désolantes ne se reproduisent plus¹¹⁴. »

Cela étant dit, il faut s'assurer avec une plus grande attention que les auteurs de ces types de crimes rendent compte de leurs actes. M. Ladsous a parlé du processus disciplinaire appliqué dans ce genre de cas, indiquant que « beaucoup de nos gens proviendront de différents organismes d'attache. Par conséquent, en cas d'allégation d'exploitation ou d'agression sexuelle, le régime disciplinaire est celui de l'organisme d'attache¹¹⁵ ». Sur le même sujet, un représentant du gouvernement a parlé du contexte canadien : « De façon générale, je pense que nous pouvons dire que les institutions canadiennes d'application de la loi ont des systèmes robustes en place pour traiter les cas d'inconduite sexuelle, et

¹¹¹ SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Colin Robertson.

¹¹² SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Mgén (à la retraite) Lewis MacKenzie.

¹¹³ *Ibid.*, Kwezi Mngqibisa.

¹¹⁴ SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, Hervé Ladsous.

¹¹⁵ *Ibid.*

nous nous fions à ces protocoles pour nous assurer que les mesures qui s'imposent sont prises, que chaque cas est traité¹¹⁶ »

Le major-général (à la retraite) Lewis MacKenzie a dit que le Canada peut exercer un rôle de leadership à cet égard, car au Canada, nous « avons un bilan positif et une réputation. Très franchement, cela irait dans la même catégorie que ce qu'a fait le Centre Pearson pour le maintien de la paix en formant des policières en Afrique¹¹⁷ ».

Par conséquent, le comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement du Canada travaille avec le secrétaire général des Nations Unies pour définir et mettre en œuvre un cadre afin d'intenter des poursuites contre les auteurs d'infractions liées à des cas d'exploitation ou d'agressions sexuelles, de traite des personnes, de maltraitance de mineurs et de prostitution, commises pendant des opérations de soutien de la paix des Nations Unies.

¹¹⁶ *Ibid.*, Mark Gwozdecky.

¹¹⁷ SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Mgén (à la retraite) Lewis MacKenzie.

PARTIE B: LE CANADA ET LES MISSIONS DE PAIX DE L'ONU – CONTEXTE HISTORIQUE ET MISSIONS

Comme le gouvernement s'apprête à « renouveler » son engagement à l'égard des opérations de soutien de la paix, le moment est opportun de souligner les contributions passées du Canada dans ce domaine. Dès les premières missions de l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Canada s'est distingué sur la scène internationale par sa participation aux opérations de maintien de paix, et ce jusqu'au milieu des années 1990.

Dans les décennies suivant la première utilisation de forces de maintien de paix sous les auspices de l'ONU, le Canada a maintenu une participation inégalée, et de 1956 à 1992, il a souvent été le plus important contributeur aux missions de maintien de la paix. En 1998, soit l'année où les Casques bleus ont reçu le prix Nobel de la paix, le Canada avait déployé au fil des ans environ 80 000 soldats dans le cadre d'opérations de l'ONU¹¹⁸ – ce qui représentait environ 10 % des troupes internationales déployées à ce moment-là. Le Canada avait aussi participé à de nombreuses autres opérations non onusiennes. Au plus fort de la contribution du Canada, soit au début des années 1990, plus de 3 000 militaires canadiens étaient affectés à des opérations de l'ONU¹¹⁹; cela a duré jusqu'en 1995¹²⁰, date à laquelle le gouvernement a décidé de se retirer des missions à cause de problèmes sérieux en ex-Yougoslavie, en Somalie et au Rwanda. Jusqu'à présent, plus de 120 000 Canadiens ont pris part à des opérations de paix de l'ONU à ce jour. À l'heure actuelle, 106 Canadiens participent à des opérations de paix onusiennes, et 101 à des missions qui ne relèvent pas de l'ONU¹²¹.

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DURANT LA GUERRE FROIDE¹²²

La Charte de l'ONU est muette sur la nature des forces de maintien de la paix. En fait, le terme « maintien de paix » n'y figure pas. Les opérations de maintien de la paix sont parfois désignées des missions 6.5, c'est-à-dire des missions qui vont au-delà du règlement pacifique des différends prévu au chapitre VI de la Charte, sans toutefois aller assez loin pour tomber sous le coup des mécanismes d'action prévus au chapitre VII¹²³. Le concept vient de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), qui a été mis sur pied au Moyen-Orient en 1948 lorsque la guerre a éclaté entre Israël et ses voisins. La [résolution 50 du Conseil de sécurité](#) de l'ONU confiait à un groupe « d'observateurs militaires » le mandat de surveiller l'application d'un accord de cessez-le-feu. Le Canada a commencé à s'impliquer

¹¹⁸ Murray Brewster, « [Does Canada still contribute to peacekeeping in the world?](#) » *The Toronto Star*, 29 septembre 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹¹⁹ Walter Dorn, « [The UN at 70: A return of Canada, the Peacekeeper](#) », *OpenCanada*, 23 octobre 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹²⁰ Mouvement fédéraliste mondial – Canada (MFMC), « [Canada and UN Peacekeeping](#) », juillet 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹²¹ Document intitulé *Opérations de paix en cours : Déploiements canadiens* distribué au SECD par Affaires mondiales Canada au cours de l'[audience](#) du 30 mai 2016.

¹²² La description qui est faite dans cette section de certaines missions n'a d'autre objectif que de donner un aperçu des missions de maintien de la paix de l'ONU auxquelles les témoins ont fait référence afin de mettre en lumière les tendances en la matière durant cette période. Les opérations de paix sont généralement menées des pays dont l'histoire et le contexte sont complexes. Elles durent parfois des dizaines d'années. Pour ces raisons, les descriptions contenues dans le présent document ne doivent pas être considérées comme détaillant tous les aspects de ces missions, mais plutôt comme donnant une vue d'ensemble des principaux enjeux.

¹²³ Michael K. Carroll, « [Peacekeeping: Canada's past, but not its present and future?](#) », *International Journal*, vol. 7, n° 1, 2016, p. 172 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

dans l'ONUST en 1954 et y contribue toujours¹²⁴. En 1949, peu après la création de l'ONUST, le [Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan](#) (UNMOGIP) a été créé. Ces premières missions de surveillance ont tracé la voie à ce que l'on appelle maintenant les missions traditionnelles de maintien de la paix, dans le cadre desquelles les Casques bleus de l'ONU surveillent l'application des accords de cessez-le-feu entre les forces armées de deux pays voisins. Elles illustrent aussi toutes les deux un problème classique lié au maintien de la paix, à savoir que bien des missions durent des années, voire des décennies, car elles n'ont pas pour but de s'attaquer aux causes profondes des conflits¹²⁵.

À cette époque, le Canada appuyait solidement l'ONU et les efforts visant à maintenir la paix et la sécurité internationale, ce qui expliquait son intérêt à l'égard du maintien de la paix. Puisqu'il était difficile pour elle de mener des interventions militaires autres au titre du chapitre VII de la Charte en raison des tensions causées par la guerre froide entre les pays membres permanents du Conseil de sécurité, l'ONU s'est tournée de plus en plus vers les opérations de paix pouvant être réalisées en vertu du chapitre VI¹²⁶. Durant cette période, le maintien de la paix est devenu une pierre d'angle de l'engagement international du Canada.

On attribue souvent au Canada le mérite d'avoir « inventé » les opérations de maintien de paix en 1956 en raison du rôle joué par Lester B. Pearson – alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures –, et appuyé par les États-Unis, dans le désamorçage de la crise du canal de Suez. À l'époque, Pearson a parrainé une proposition visant à lancer une vaste opération onusienne de maintien de la paix pour assurer et superviser la cessation des hostilités entre, d'une part, l'Égypte, et d'autre part, la France, Israël et le Royaume-Uni.

De 1947 à 1985, l'ONU a entrepris, avec différents succès, 13 opérations de maintien de paix de portée et durée variables. Le Canada est demeuré aux premiers rangs des pays contribuant à ces missions. Deux grandes caractéristiques étaient le propre de la conception classique du maintien de la paix à cette époque, soit le consentement des États belligérants à une trêve et la présence de Casques bleus étrangers chargés de surveiller cette trêve, de même que l'impartialité de ces soldats de la paix. Le recours à la force était limité, même si les Casques bleus ont commencé à porter des armes en 1956 pour se défendre. Les prochaines pages présentent les missions suivantes : la Force d'urgence des Nations Unies I (FONU I), la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) et la Force multinationale et Observateurs dans la péninsule du Sinaï.

¹²⁴ L'Opération [JADE](#) est la contribution actuelle du Canada à l'ONUST et représente l'engagement le plus long du Canada à l'étranger. La Force opérationnelle Moyen-Orient comprend « quatre officiers occupant des postes d'observateurs militaires des Nations Unies (UNMO) et, sur demande de l'ONU, un officier supérieur qui occupe un des nombreux postes de leadership de la région ». Voir Défense nationale et Forces armées canadiennes, « [Opération JADE](#) ». En date du 31 juin 2015, 142 observateurs militaires provenant de 25 pays appuyaient l'ONUST. Voir ONU, « [Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve – Historique](#) ».

¹²⁵ Le [Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan](#) (UNMOGIP) est encore actif aujourd'hui. La contribution du Canada à l'UNMOGIP a commencé en 1950 et pris fin 36 années plus tard, en 1995. Voir Défense nationale et les Forces armées canadiennes, « [Renseignements/information pour l'opération des Forces canadiennes \(FC\) Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan](#) », 28 novembre 2008.

¹²⁶ Le chapitre VI porte sur le « Règlement pacifique des différends ».

A. Force d'urgence des Nations Unies 1 (FUNU I) en Égypte

- 1. Autorisation** Résolutions 998-1000 de l'Assemblée générale réunie en session d'urgence (1956-1967)¹²⁷.
- 2. Contexte**

Après que les États-Unis et le Royaume-Uni aient retiré leur financement du projet de barrage d'Assouan sur le Nil, l'Égypte a nationalisé le canal de Suez et imposé des frais de traversées pour recueillir les fonds nécessaires. La Grande-Bretagne et la France ont condamné ce geste de l'Égypte qu'elles considéraient comme une menace à leur sécurité nationale. Inquiet des incursions de plus en plus nombreuses sur son territoire à partir de Gaza, Israël a été inclus dans les plans de la Grande-Bretagne et la France, qui voulaient prendre des mesures de représailles contre l'Égypte. Le 29 octobre 1956, les forces israéliennes ont attaqué l'Égypte, suivies de la Grande-Bretagne et de la France deux jours plus tard. Les États-Unis et l'Union soviétique ont tenté de négocier un cessez-le-feu et le retrait des troupes israéliennes, mais le Conseil de sécurité n'a pas pu en arriver à une entente en raison des véto exercés par la France et du Royaume-Uni. La question a été renvoyée à l'Assemblée générale, qui a adopté une résolution intitulée « S'unir pour la paix » appelant un cessez-le-feu. Craignant qu'un tel cessez-le-feu ne dure pas, Lester B. Pearson « a favorisé l'idée d'une intervention de l'ONU pour séparer les deux camps et aider (et inciter) les forces britanniques et françaises à se retirer¹²⁸ ». L'idée de Pearson qu'il fallait « une véritable force de paix et de police internationale [...] suffisamment grande pour garder ces frontières en état de paix pendant qu'on forgeait un règlement politique¹²⁹ » a été intégrée au projet de résolution élaboré durant la session d'urgence, lequel a ensuite été adopté (résolution 1000). Pendant dix ans, la FUNU a obtenu un certain succès. Toutefois, lorsque les tensions régionales ont monté en 1967, le président égyptien a ordonné le retrait des troupes de la FUNU de son pays. Quelques semaines plus tard, la Guerre de Six Jours éclatait. Les troupes canadiennes ont quitté l'Égypte à temps, mais 15 Casques bleus (indiens et brésiliens) ont été tués lorsque les combats ont commencé. « À la fin de la guerre, Israël avait pris possession de toute la péninsule du Sinaï, de Gaza, de la Cisjordanie et du plateau du Golan. L'ONUST est donc retournée à la nouvelle frontière égypto-israélienne pour reprendre sa mission de contrôle¹³⁰. » Les Casques bleus sont retournés à Sinaï six ans plus tard, après la Guerre d'octobre 1973. Ils y sont restés en tant que membres de la FUNU II jusqu'à ce que l'Égypte et Israël signent un traité de paix historique en 1979.

¹²⁷ Au cours de la première session spéciale d'urgence, l'Assemblée générale a adopté sept résolutions au total, accordant au secrétaire général le pouvoir et le soutien dont il avait besoin pour mettre fin aux hostilités en Égypte et assurer le retrait des troupes étrangères du territoire égyptien avec l'aide d'un nouvel instrument de maintien de la paix, soit la force de maintien de la paix des Nations Unies. Voir ONU, « [UNEF I : Background](#) » [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹²⁸ Défense nationale et les Forces canadiennes (MDN), « [Renseignements/information pour l'opération des Forces canadiennes \(FC\) Force d'urgence des Nations Unies I](#) », 28 novembre 2008.

¹²⁹ Association canadienne pour les Nations Unies, « [La contribution canadienne aux missions de maintien de la paix des Nations Unies](#) », p. 3.

¹³⁰ MDN, « [Renseignements/information pour l'opération des Forces canadiennes \(FC\) Force d'urgence des Nations Unies I](#) », 28 novembre 2008.

3. Mandat

« La Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I) a été établie pour garantir et superviser la cessation des hostilités et le retrait des forces armées françaises, israéliennes et britanniques du territoire égyptien et pour ensuite servir de tampon entre les forces égyptiennes et israéliennes¹³¹. »

4. Contribution du Canada

Outre son ingéniosité, Pearson a participé à la rédaction des résolutions 998 à 1000 ayant mené à la création de la FUNU. De plus, ayant déjà occupé le poste de chef d'état-major de l'ONUST, le major-général canadien E.L.M Burns a été nommé commandant de la FUNU. La contribution du Canada à la FUNU a été l'opération Rapid Step (I¹³², II). De 1956 à 1967, le Canada a fourni un soutien aérien, du personnel de logistique, un escadron de reconnaissance blindé, un peloton d'infanterie, des ingénieurs (déminage), des services de maintenance et le *NCSM Magnificent*¹³³. Pertes canadiennes : 53.

B. Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)

1. **Autorisation** [Résolution 186 du Conseil de sécurité](#) (de 1964 à aujourd'hui).

2. Contexte

La petite île méditerranéenne de Chypre est devenue un État indépendant en 1960. La population étant majoritairement grecque, un grand nombre de Chypriotes grecques auraient préféré se joindre à la Grèce. Or, Chypre compte également une minorité turque imposante, et vu sa proximité, la Turquie s'est toujours intéressée à la politique de Chypre et exerce une influence à cet égard. Une série de crises constitutionnelles sont survenues après que Chypre eut gagné son indépendance, et ce en grande partie à cause de tensions ethniques. En décembre 1963, les violences se sont propagées. Chypre a alors présenté une plainte au Conseil de sécurité, accusant la Turquie d'agression et d'ingérence dans les affaires intérieures de Chypre. La Turquie a déclaré quant à elle que les dirigeants chypriotes grecs cherchaient à modifier la Constitution pour supprimer les droits de la minorité turque. Après que les efforts pour rétablir la paix eurent échoué, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 186 établissant l'UNFICYP dans le but de rétablir la stabilité et de prévenir de nouvelles hostilités. La paix fragile a été troublée en 1974 lorsque les Chypriotes grecques, favorisant une union avec la Grèce, ont lancé un coup d'État et pris le contrôle de certaines régions du pays. En guise de riposte, la Turquie a envahi l'île. Les Casques bleus de l'UNFICYP déjà sur place se sont retrouvés au cœur des hostilités. Un cessez-le-feu a été négocié après plusieurs semaines de combat. Une zone tampon traversant toute l'île, connue sous le nom de la « ligne verte », a été établie, séparant les régions contrôlées par les Grecs et les Turcs.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Il importe de noter que le président égyptien Nasser s'est opposé au déploiement du 1^{er} Bataillon d'infanterie du Canada, le Queen's Own Rifles of Canada (QOR), parce que l'uniforme ressemblait trop à celui des Britanniques et que le nom comportait le mot « Royal ». Par conséquent le 1^{er} bataillon QOR n'a pas été déployé, et Rapid Step 1 a été remplacé par Rapid Step 2. Les marques canadiennes ont été tempérées ou éliminées, et le mot « royal » a été remplacé par Nations Unies.

¹³³ Colonel John Gardam, « Chapter 5: First United Nations Emergency Force – UNEF 1 – 1956-1967 », *The Canadian Peacekeeper*, Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies, Burnstown (Ontario), p. 18 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

3. Mandat

En 1964, le mandat de l'UNFICYP était défini comme suit : « dans l'intérêt de la préservation de la paix et de la sécurité internationales, de faire tout ce qui est en son pouvoir pour prévenir toute reprise des combats et, selon qu'il conviendra, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au retour à une situation normale¹³⁴ ». Après le coup de 1974, le Conseil de sécurité a adopté une série de résolutions afin de prolonger et d'élargir le mandat, notamment en prévoyant l'établissement d'une force policière et des actions humanitaires. L'UNFICYP se concentre toutefois surtout sur l'application des conditions du cessez-le-feu.

4. Contribution du Canada

Selon l'Association canadienne des vétérans des forces de la paix pour les Nations Unies, en 1963, Paul Martin, secrétaire d'État du Canada, a rallié le soutien international nécessaire pour créer la Force de l'ONU; le NCMS Bonaventure a transporté des troupes et du matériel, et l'Aviation royale du Canada a piloté des C130 Hercules transportant du matériel et des Yukons ayant à leur bord du personnel¹³⁵. Trois Canadiens ont été tués et 17 ont été blessés lors des hostilités qui ont suivi le coup d'État de 1974. En 1989, le major-général canadien C. Milner a occupé le poste de commandant de la Force. Le Canada a maintenu un grand contingent à Chypre jusqu'en 1993. Au plus fort de la crise, plus de 1 100 soldats canadiens participaient à la mission. Depuis 1963, plus de 25 000 membres des Forces armées canadiennes ont servi dans ce pays. En mai 2016, un seul membre y était déployé. La participation du Canada à l'UNFICYP montre que, durant la guerre froide, le Canada a pu participer à des opérations dans des régions où nos alliés traditionnels n'auraient pas été bien reçus. Sa participation a également contribué à réduire le risque d'un clivage au sein de l'OTAN, puisque la Grèce et la Turquie étaient tous les deux membres de l'Alliance. Pertes canadiennes : 29.

C. Force multinationale et Observateurs (FMO)

1. **Autorisation** [Protocole relatif au traité de paix israélo-égyptien](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] (de 1981 à aujourd'hui).

2. Contexte

Le ministère de la Défense nationale (MDN) décrit comme suit les origines de la FMO :

La FMO tire ses racines des rencontres de septembre 1978 au Camp David, près de Washington D.C., où le président égyptien Anwar El Sadat et le premier ministre israélien Menachem Begin ont entrepris des pourparlers de paix avec l'aide du président américain Jimmy Carter. Ces rencontres ont produit deux documents maîtres, connus sous le nom des Accords du Camp David, qui ont directement mené au traité de paix israélo-égyptien signé à Washington le 26 mars 1979.

¹³⁴ ONU, « [Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre : Historique](#) ».

¹³⁵ Colonel John Gardam, p. 19.

Le traité de paix israélo-égyptien comprend les clauses principales suivantes :

- reconnaissance officielle de chaque pays par l'autre;
- la fin de l'état de guerre qui existait depuis la guerre israélo-arabe de 1948;
- le retrait complet, par Israël, de ses forces armées et de ses civils des régions de la péninsule du Sinaï capturées par Israël lors de la guerre des Six Jours de 1967;
- Le libre passage des navires israéliens dans le canal de Suez;
- La reconnaissance du détroit de Tiran, du golfe d'Aqaba et du détroit de Taba-Rafah à titre de voies maritimes internationales.

Le 24 juillet 1979, le secrétaire général des Nations Unies a formellement reconnu le refus du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de prolonger le mandat de la seconde Force d'urgence des Nations Unies et d'autoriser la création d'une nouvelle force de maintien de la paix dans la péninsule du Sinaï. Conséquemment, l'Égypte et Israël ont amorcé un effort de collaboration, encore une fois avec l'aide des États-Unis, pour créer une nouvelle solution de maintien de la paix pour la région définie à l'annexe I du traité de paix israélo-égyptien, contenant le protocole relatif au retrait d'Israël et aux dispositions de sécurité. Après de longues négociations visant à établir le cadre de référence protégeant la souveraineté des deux signataires du traité, la FMO a été mise sur pied à El Gorah et à Sharm-el-Sheikh le 3 août 1981¹³⁶.

3. Mandat

Aux termes du protocole du traité de paix, la FMO a pour mission de superviser la mise en œuvre des dispositions du traité de paix israélo-égyptien relatives à la sécurité et de faire tout en son pouvoir pour veiller à ce que les conditions de ce traité soient observées¹³⁷. Le MDN note que la FMO « emploie un important contingent d'observateurs civils qui travaillent partout dans la péninsule du Sinaï, ainsi qu'environ 1 650 militaires, provenant de 12 pays, qui patrouillent la zone la plus proche de la frontière israélo-égyptienne¹³⁸ ».

4. Contribution du Canada

Le Canada a commencé à participer à la FMO en 1985. Depuis, il a fourni un soutien par hélicoptère et a partagé l'expertise de son personnel. En mars 2015, le Canada a assumé la responsabilité des services de police dans les camps de la FMO pour une période de quatre ans¹³⁹. Les policiers militaires au sein de la FMO s'occupent notamment du contrôle de la circulation, des patrouilles, des enquêtes, des inspections et des perquisitions, ainsi que des programmes de prévention du crime. Le major-général canadien

¹³⁶ MDN, « [Opération Calumet](#) », 15 juillet 2016.

¹³⁷ FMO, « [Mission](#) » [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹³⁸ MDN, « [Opération Calumet](#) ».

¹³⁹ Voir FMO, « [Canada Assumes Force Military Police Role from Hungary](#) », 1^{er} avril 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Denis Thompson est commandant de la FMO depuis mars 2014¹⁴⁰. À l'heure actuelle, 71 membres des FAC font partie de la FMO¹⁴¹. Pertes canadiennes : 1.

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX APRÈS LA GUERRE FROIDE¹⁴²

À la fin de la guerre froide, en 1991, les approches en matière de gestion de conflits internationaux ont évolué en faveur de la multipolarité pour tenir compte des besoins du nouveau contexte de paix et de sécurité. Les querelles liées à l'identité nationale et à l'autodétermination au sein de certains États ont mené à une fragmentation ethnique, religieuse et politique¹⁴³. Alors que le risque de guerre à grande échelle diminue, le nombre de conflits internes augmente de façon exponentielle, tout comme le nombre de missions de maintien de la paix dans le monde. On parle parfois d'« opérations de paix de la deuxième génération » pour désigner les missions menées à cette époque. C'est durant cette période que l'ONU a cessé de simplement s'interposer en tant que partie neutre entre deux États souverains belligérants et a commencé à intervenir à des fins humanitaires. Témoignant devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, le sous-secrétaire général de l'ONU au maintien de la paix, Marrack Goulding, a décrit en 1992 la nature changeante des opérations de maintien de la paix à ce moment :

- Les nouvelles opérations font habituellement appel à un important contingent de civils.
- Elles visent souvent des élections (organisation et conduite).
- Elles comportent habituellement un volet important de communication d'information, en particulier au sujet des institutions démocratiques.
- Elles comprennent souvent un volet policier.
- Elles comptent aussi souvent un volet axé sur les droits de la personne qui ne se limite pas à la surveillance policière, allant jusqu'à fortement empiéter sur les systèmes judiciaire et pénal.
- Elles sont limitées dans le temps – la plupart des nouvelles opérations ont un calendrier de mise en œuvre, ce qui est bon pour les pays fournisseurs de troupes.

¹⁴⁰ Gouvernement du Canada, « [Le major-général canadien Denis Thompson dirigera la Force multinationale et Observateurs une année de plus](#) », 19 novembre 2015.

¹⁴¹ Document intitulé *Opérations de paix en cours : Déploiements canadiens* distribué au SECD par Affaires mondiales Canada au cours de l'[audience](#) du 30 mai 2016.

¹⁴² La description qui est faite dans cette section de certaines missions n'a d'autre objectif que de donner un aperçu des missions de maintien de la paix de l'ONU auxquelles les témoins ont fait référence afin de mettre en lumière les tendances en la matière durant cette période. Les opérations de paix sont généralement menées des pays dont l'histoire et le contexte sont complexes. Elles durent parfois des dizaines d'années. Pour ces raisons, les descriptions contenues dans le présent document ne doivent pas être considérées comme détaillant tous les aspects de ces missions, mais plutôt comme donnant une vue d'ensemble des principaux enjeux.

¹⁴³ Thomas G. Weiss, « On the Brink of A New Era? Humanitarian Interventions 1991-1994 », publié dans *Beyond Traditional Peacekeeping*, Donald C.F. Daniel et Bradd C. Hayes (éd.), p. 3 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

- La plupart du temps, les nouvelles opérations visent à pallier des conflits internes¹⁴⁴.

De par leur nature qualitative, les missions organisées étaient très différentes des missions précédentes, comme celle en [Namibie](#) (1989) et en [Amérique centrale](#) (1989). Elles intégraient de nouvelles dimensions, par exemple la surveillance des élections, la supervision du retour des réfugiés ou encore la mise en application des accords nationaux de réconciliation entre un gouvernement établi et des mouvements de guérillas ([Angola](#), [Cambodge](#), [El Salvador](#), [Mozambique](#)). Elles avaient aussi pour but de protéger, notamment par la force militaire, l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations civiles coincées par des guerres civiles (Somalie, Yougoslavie).

Comme les missions de l'ONU visaient de plus en plus à remédier à l'instabilité interne d'un pays, on a commencé à se servir du terme générique « opérations de paix » pour décrire toute la gamme des opérations qui pouvaient être lancées pour assurer ou rétablir la paix et la sécurité en application de la Charte de l'ONU¹⁴⁵.

La complexité des opérations de maintien de la paix dans des pays minés par des conflits internes s'est accentuée avec l'apparition d'un autre phénomène : l'explosion du nombre de missions de l'ONU. Entre 1988 et 1993, le Conseil de sécurité de l'ONU a lancé pas moins de 14 opérations de maintien de la paix, soit autant qu'au cours des 40 années précédentes. Dans les années 1980, 1 643 militaires canadiens étaient affectés, en moyenne, à des missions de maintien de paix. Comme l'a indiqué Walter Dorn, des généraux canadiens ont commandé quatre missions de l'ONU dans les années 1990, mais aucune depuis.

Si certaines opérations, comme celle en Namibie, ont permis de maintenir la paix et la stabilité et ont contribué à créer les conditions nécessaires à l'établissement de gouvernements démocratiques, d'autres n'ont fait que ressortir les limites du maintien de la paix¹⁴⁶. Dans le cas des missions de l'ONU au Rwanda (MINUAR) et dans l'ex-Yougoslavie (FROPRONU), les Casques bleus, qui avaient un mandat limité et manquaient de ressources, ont été dépassés par l'escalade des conflits, et les résultats ont été tragiques¹⁴⁷. Tout comme la mission en Somalie, ces deux opérations ont mis en lumière les risques accrus auxquels font face les soldats de la paix dans le nouveau contexte de sécurité et la nécessité d'une réforme en profondeur de l'ONU pour lui permettre de s'adapter aux circonstances dangereuses¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Joseph T. Jockel, *Canada and International Peacekeeping*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 1994, p. 3 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁴⁵ Les mandats, qui sont établis par le Conseil de sécurité, varient selon la mission et peuvent inclure tout un éventail d'activités visant à fournir un soutien : prévention de conflits, surveillance, maintien de la paix, imposition de la paix, rétablissement après conflit et consolidation de la paix.

¹⁴⁶ Pour d'autres exemples de missions considérées comme des « succès », voir ONU, « [Le succès des opérations](#) ».

¹⁴⁷ Voir, par exemple David Pugliese, « [Mission Impossible: Rome Dallaire's Peacekeeping Nightmare](#) », *Ottawa Citizen*, 28 mai 2014 (publié pour la première fois en 2002).

¹⁴⁸ En juin 1992, le secrétaire général Boutros Boutros Ghali a publié un document intitulé [Agenda pour la paix](#), dans lequel on recommandait des moyens d'améliorer et de renforcer la capacité de l'ONU en matière de maintien de la paix. Ce rapport avait été commandé le 31 janvier 1992 par le Conseil de sécurité, lors de la première réunion des chefs d'État. Un [Supplément](#) a été publié en 1995.

A. Force de protection de l'ONU (FORPRONU)

1. **Autorisation** [Résolution 743 du Conseil de sécurité de l'ONU](#) (1992-1995).

2. Contexte

Les violences ont éclaté dans les Balkans en 1991, lorsque la Croatie et la Slovénie ont déclaré unilatéralement leur indépendance par rapport à l'ex-Yougoslavie. Des tensions ethniques, religieuses et politiques de longue date ont donné lieu à des combats intenses entre, d'une part, les Serbes de Bosnie et, d'autre part, les Bosniaques et les Croates. En 1992, l'armée serbe de Bosnie a lancé une campagne de « nettoyage ethnique » visant à supprimer la population non serbe en Bosnie. Des atrocités ont été commises par tous les belligérants tout au long de la guerre. La situation a atteint son point culminant en 1995, lorsque la FORPRONU a été incapable d'assurer la paix et de faire cesser les violences contre les civils. Les troupes de l'ONU ont aussi été prises en otage.

3. Mandat

La FORPRONU a été créée initialement en tant qu'opération provisoire (12 mois) afin de « créer les conditions de paix et de sécurité nécessaires à la négociation d'un règlement d'ensemble de la crise yougoslave¹⁴⁹ ». Or, comme l'explique l'auteur David Anderson :

[TRADUCTION] Le rôle de la FORPRONU en Croatie se rapprochait au rôle traditionnel en matière de maintien de la paix, soit la surveillance d'un cessez-le-feu. Or, en Bosnie, il n'y a jamais eu de cessez-le-feu assez long, et les Casques bleus devaient exercer toute une variété de tâches non liées au maintien de la paix. Contrairement au rôle de l'ONU en Croatie, le mandat en Bosnie n'a jamais été clair. [...] Les Casques bleus devaient modérer le conflit en cours en limitant le recours des parties à certains moyens militaires (p. ex. l'utilisation d'avions de combat) ou en protégeant des villes et des zones contre des attaques. Bien que les résolutions du Conseil de sécurité visant la Bosnie aient été adoptées en vertu des dispositions sur les moyens d'action du chapitre VII de la Charte de l'ONU, on ne cessait de craindre que le recours à la force compromette l'opération de maintien de la paix, entache l'impartialité qui distingue les activités de maintien de la paix de l'ONU et mette en danger les organismes de secours. Par conséquent, la FORPRONU n'a jamais obtenu les ressources nécessaires pour s'acquitter de ses nombreuses tâches¹⁵⁰.

Face à l'intensification des combats, les soldats du Canada et d'ailleurs participant à la mission se sentaient inefficaces, voire inutiles, puisque les cessez-le-feu étaient constamment rompus, sans compter que le nettoyage ethnique s'était transformé en massacres massifs d'innocents. Pendant ce temps, le Conseil de sécurité à New York a adopté plus de 70 résolutions que la FORPRONU ne pouvait tout simplement pas mettre en œuvre¹⁵¹. Les troupes avaient pour mandat de voir à ce que les trois « zones protégées par les

¹⁴⁹ ONU, « [Force de protection des Nations Unies : Profil](#) ». Pour plus de renseignements sur le conflit dans l'ex-Yougoslavie, voir David Anderson, « [The Collapse of Yugoslavia: Background and Summary](#) », *Australian Parliamentary Research Service*, document de recherche n° 14 1995-1996, 22 novembre 1995; BBN News, « [Balkans War: a brief guide](#) », 18 mars 2016; et Département d'État des États-Unis, « [The War in Bosnia, 1992-1995](#) », *Office of the Historian* [LES TROIS SONT DISPONIBLES EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁵⁰ Anderson, p. 5.

¹⁵¹ Dorn, p. 14.

Nations Unies » (ZPNU) soient démilitarisées, d'observer le retrait des forces serbes de ces zones, de veiller à ce que la crainte d'une attaque armée soit épargnée à toutes les personnes y résidant et d'appuyer les efforts des organismes humanitaires de l'ONU afin de faciliter le retour des personnes déplacées résidant dans les ZPNU¹⁵². Malgré les efforts de la FORPRONU, la mission n'a pas permis de créer les conditions propices à une paix durable.

En 1995, l'Accord de paix de Dayton a été signé, et le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la [résolution 1031](#) autorisant de déploiement de la Force de mise en œuvre (IFOR) de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine pour un mandat d'un an. Conformément au chapitre VII de la Charte, les forces de l'OTAN avaient non seulement pour mandat de maintenir la paix, mais aussi de l'imposer au besoin¹⁵³. En mettant en œuvre les aspects militaires de l'Accord de Dayton, la première grande mission d'intervention en cas de crise a contribué à mettre fin à la guerre en 1995. L'IFOR a été remplacé par la **Force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN**. Cette force, autorisée par la [résolution 1088](#) (1996) du Conseil de sécurité de l'ONU, a poursuivi ses activités aux termes du chapitre VII afin de contribuer à créer un milieu sécuritaire propice à la reconstruction civile et politique¹⁵⁴. La mission de la SFOR a pris fin en décembre 2004. À leur plus fort, les troupes de l'OTAN s'élevaient à quelque 60 000 personnes¹⁵⁵.

4. Contribution du Canada

Quelque 40 000 militaires canadiens ont servi dans les Balkans, la plupart à l'appui des opérations de paix de l'ONU. À un moment ou à un autre, entre 1992 et 1995, environ 1 600 militaires canadiens ont participé à des missions de l'ONU. Ce nombre est allé jusqu'à atteindre 2 500¹⁵⁶. Environ 1 500 Canadiens ont pris part aux missions de l'IFOR et de la SFOR dirigées par l'OTAN¹⁵⁷. Le brigadier-général canadien Lewis MacKenzie a été chef d'état-major de la FORPRONU de février à avril 1992 et commandant du secteur de Sarajevo de mai à août 1992¹⁵⁸. Vingt-trois soldats canadiens ont été tués lors de missions d'appui en ex-Yougoslavie.

B. [Opération de l'ONU en Somalie I \(UNOSOM I – 1992\) \(ONUSOM II – 1993\)](#)

1. **Autorisation** [Résolution 751 du Conseil de sécurité](#) (1992).

2. Contexte

La guerre civile a éclaté en Somalie en 1991 lorsque le président Siad Barre a été renversé. Les combats violents entre les clans opposés, leurs milices et les factions politiques cherchant à gagner le pouvoir ont entraîné des déplacements forcés massifs et des famines parmi la population civile. Les représentants de l'ONU ont cherché d'urgence à négocier un cessez-le-feu afin d'apporter une aide humanitaire aux

¹⁵² ONU, « [United Nations Protection Force](#) », *Background* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁵³ OTAN, « [Les opérations de soutien de la paix en Bosnie-Herzégovine](#) », 7 septembre 2015.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Anciens combattants Canada, « [Les Forces armées canadiennes dans les Balkans](#) », 8 décembre 2014.

¹⁵⁶ Dorn, p. 14.

¹⁵⁷ Anciens combattants Canada, « [Les Forces armées canadiennes dans les Balkans](#) ».

¹⁵⁸ [Canadiansoldiers.com](#), « [United Nations Protection Force](#) » [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]. Le major-général (à la retraite) MacKenzie a fortement critiqué la réponse de l'ONU aux conflits dans les Balkans et parle de son expérience des opérations de paix dans son livre *Peacekeeper: The Road to Sarajevo*.

quelque 4,5 millions de Somaliens (plus de la moitié de la population estimée) menacés de malnutrition extrême et de maladies connexes¹⁵⁹.

3. Mandat

Les deux principales factions politiques en sont arrivées à un cessez-le-feu en mars 1992, et le 24 avril 1992, le Conseil de sécurité adoptait la [résolution 751](#). Au départ, cette résolution autorisait le déploiement de 50 observateurs militaires non armés à Mogadishu afin de surveiller le cessez-le-feu. En août 1992, le Conseil de sécurité, « troublé par l'ampleur des souffrances humaines infligées aux populations par le conflit et préoccupé par la menace que la situation en Somalie fait peser sur la paix et la sécurité internationales », a adopté la [résolution 775](#) autorisant l'élargissement de l'UNOSOM dans le but premier d'éviter la famine. En septembre, la création d'une force de sécurité composée de 500 militaires a été autorisée afin d'assurer l'acheminement de l'aide humanitaire et la sécurité du personnel de l'ONU. Trois unités logistiques comptant au total 719 membres du personnel ont aussi été déployées¹⁶⁰. La situation humanitaire a toutefois continué à se détériorer. En décembre 1992, le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 794](#) (1992), invoquant le chapitre VII de la Charte de l'ONU pour autoriser le recours à tous les moyens nécessaires pour établir dès que possible un environnement sécuritaire permettant les opérations d'aide humanitaire en Somalie¹⁶¹. Il demandait également au secrétaire général et aux États membres participants de prendre des dispositions pour établir une structure de commandement et de contrôle unifiée des forces militaires appelées à mettre à exécution les opérations autorisées. En permettant le recours à la force à l'appui d'opérations humanitaires, « le Conseil [de sécurité] s'écartait de l'usage qui aurait voulu qu'il demande pour ses activités l'assentiment des autorités somaliennes de fait¹⁶² ».

Autorisée par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII, la Force d'intervention unifiée (UNITAF) – une force multinationale dirigée par les É.-U. – a été déployée en décembre 1992. L'UNITAF, formée de près de 40 000 militaires provenant des 20 pays participants, a réussi à juguler les chefs de guerre et les factions armées, ce qui a permis aux ONG d'apporter une aide humanitaire en toute sécurité aux Somaliens¹⁶³. Les Nations Unies ont ensuite pris la relève ([ONUSOM II](#)). Le déploiement de l'UNITAF a eu pour effet d'améliorer le contexte de sécurité, mais il n'y avait toujours pas de gouvernement central, et les violences ont continué. Pour ces raisons, l'ONUSOM II avait pour mandat « d'aider le peuple somalien à reconstruire l'économie et la vie sociale et politique du pays, à rétablir les structures institutionnelles du pays, à assurer la réconciliation politique nationale et à reconstituer un État somalien fondé sur un régime démocratique¹⁶⁴ ». Le président Clinton a toutefois ordonné le retrait des troupes américaines en Somalie après qu'une attaque contre les forces de la coalition de l'ONUSOM II et des forces sous le commandement des États-Unis eut causé la mort de 18 soldats américains¹⁶⁵. D'autres pays de la coalition

¹⁵⁹ Opérations des Nations Unies en Somalie (UNOSOM I), « [Historique](#) » [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Council on Foreign Relations, « [UN Security Council Resolution 794, Somalia](#) », *Primary Sources*, 3 décembre 1992 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁶² Conseil de sécurité des Nations Unies, « [Note du secrétaire général](#) », S/1994/653, 1^{er} juin 1994.

¹⁶³ Ted Dagne, « [Somalia: Current Conditions and Prospects for a Lasting Peace](#) », *Congressional Research Service*, 31 août 2011 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁶⁴ Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM I), « [Background](#) », [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]. Les Rangers américains n'étaient pas sous les ordres et le contrôle des Nations Unies. Ils formaient plutôt une force d'intervention rapide déployée par les É.-U. Un pilote américain a également été capturé pendant la « bataille de Mogadishu », puis libéré. Les corps des soldats américains tués ont été souillés, et des images des corps ont été télédiffusées.

¹⁶⁵ *Ibid.*

ont fait de même, réduisant le nombre de soldats de l'ONUSOM II à 15 000 en 1994. Le 4 novembre 1994, le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 954](#), qui a marqué le dernier prolongement du mandat final de l'ONUSOM II (soit jusqu'au 31 mars 1995). À ce moment, toutes les institutions civiles s'étaient effondrées, et il n'y avait pas d'autorité centrale. Certains organismes de l'ONU ont quand même poursuivi leurs opérations humanitaires.

4. Contribution du Canada

Des membres des Forces armées canadiennes ont participé à l'ONUSOM I, à l'ONUSOM II et à l'UNITAF. Le Canada a contribué 1 400 militaires à la mission de l'UNITAF dirigée par les É.-U., mais sa participation « a été assombrie par des incidents controversés impliquant le Régiment aéroporté du Canada et le décès d'un jeune Somalien qui s'était introduit dans le camp de l'armée canadienne situé près de la ville de Belet Uen. Une enquête très médiatisée de la police militaire canadienne allait s'ensuivre et l'unité aéroportée a été dissoute¹⁶⁶ ». Selon un article publié en 1994 dans le *New York Times* décrivant la controverse, des documents présentés à la cour martiale montraient des soldats canadiens affectés à un poste dans le désert en Somalie aux côtés d'un adolescent somalien bâillonné au corps meurtri et ensanglanté, qui est décédé quelques heures plus tard des suites de sa torture¹⁶⁷. Un commandant de compagnie a été jugé devant la cour martiale et condamné pour avoir encouragé la violence. Des accusations ont également été portées contre deux soldats impliqués dans l'incident. Selon David Bercuson, l'un d'eux, le caporal-chef Clayton Matchee, a tenté de se pendre, mais a seulement réussi à s'infliger des dommages irréversibles au cerveau. Le deuxième a été incarcéré pendant cinq ans¹⁶⁸. Une commission d'enquête formée par le gouvernement – la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, plus communément appelée la Commission sur la Somalie – a publié son [rapport](#) en 1997. Comme l'y indique la Commission, « l'affaire somalienne », comme on l'appelle maintenant, a « entaché la réputation de diverses personnes, des forces militaires canadiennes, voire de la nation elle-même¹⁶⁹ ». Malgré la marque laissée par l'affaire somalienne, des militaires canadiens ont contribué aux efforts humanitaires de l'ONU. Selon le MDN, « les Canadiens ont ramené la sécurité sur un territoire de plus de 30 000 kilomètres carrés, escorté des convois de secours aux affamés, effectué des opérations étendues de déminage et recueilli, mis en sécurité ou détruit des milliers d'armes confisquées. Les appareils CC-130 Hercules ont transporté plus de 730 tonnes de denrées et de fournitures entre Nairobi au Kenya et la Somalie. Les membres des Forces canadiennes ont construit quatre écoles, érigé ou réparé deux ponts, reconstruit des routes et aidé à rebâtir une gendarmerie locale¹⁷⁰ ».

¹⁶⁶ Anciens combattants Canada, « [Les Forces armées canadiennes en Somalie](#) », 8 décembre 2014. Voir aussi Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, « [Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne](#) », rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, Ottawa, 1997.

¹⁶⁷ Clyde H. Farnsworth, « [Torture by Army Peackeepers in Somalia Shocks Canada](#) », 27 novembre 1994 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁶⁸ David J. Bercuson, « [Renaître de ses cendres : La reprofessionnalisation des Forces armées canadiennes après l'affaire somalienne](#) », *Revue militaire canadienne*, 1^{er} mars 2009.

¹⁶⁹ Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, *Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne : rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie : Sommaire*, 2 juillet 1997.

¹⁷⁰ MDN, « [Le Canada et les opérations multilatérales d'appui à la paix et à la stabilité](#) », 27 février 1998.

C. [Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda \(MINUAR\)](#)

1. **Autorisation** [Résolution 872](#) du Conseil de sécurité (1993-1996).

2. **Contexte**

Au début des années 1990, les tensions qui régnaient depuis longtemps entre les deux principaux groupes ethniques, les Hutus et les Tutsis, se sont enflammées. Les violences généralisées ont entraîné le pays dans une guerre civile, puis mené au génocide. Après le début des combats en 1990, plusieurs cessez-le-feu ont été négociés et rompus. Le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 846](#) (1993), établissant la première mission d'observation et l'a chargée de surveiller la frontière entre l'Ouganda et le Rwanda pour vérifier qu'aucune aide militaire ne parvienne au Rwanda. Le brigadier-général Romeo A. Dallaire a été nommé chef du groupe d'observateurs militaires de la mission¹⁷¹. Les pourparlers de paix sont poursuivis et ont abouti à l'Accord de paix d'Arusha le 4 août 1993, appelant la mise en place d'un gouvernement démocratique élu et prévoyant l'établissement d'un gouvernement de transition largement représentatif en attendant les élections, ainsi que le rapatriement des réfugiés et l'intégration sociale des forces armées des deux parties au conflit. Les deux parties ont sollicité l'aide des Nations Unies pour faire appliquer l'Accord et ont demandé qu'une force internationale supervise la démobilisation des forces armées existantes¹⁷². La MINUAR a été créée en octobre 1993, et son premier contingent a été déployé en novembre. Le mandat de la MINUAR a été prolongé au début de 2014, car la mise en place des institutions de transition avait été retardée et que le contexte de sécurité se détériorait.

En 100 jours, soit du 6 avril au 16 juillet 1994, entre 800 000 et un million de Hutus modérés et de Tutsis ont été massacrés. Comme l'a écrit Human Rights Watch, « le génocide rwandais a été exceptionnel dans sa brutalité, dans sa rapidité et dans l'organisation méticuleuse avec laquelle les extrémistes hutus ont entrepris de détruire la minorité tutsie¹⁷³ ». Outre les tensions ethniques, d'autres facteurs ont contribué au génocide, notamment la montée de factions extrémistes au sein du régime du président Juvenal Habyarimana et le conflit existant avec le Front patriotique rwandais (FPR). En 1994, le FPR était un mouvement politique et militaire de réfugiés tutsis rwandais basé en Ouganda. Il avait notamment pour objectifs de voir au rapatriement des Rwandais vivant en exil et à la réforme du gouvernement. Le massacre a pris fin lorsque le FPR s'est emparé de la capitale rwandaise de Kigali, a déclaré un cessez-le-feu et a mis en place un gouvernement multiethnique avec un Hutu, Pasteur Bizimungu, comme président, et un Tutsi, Paul Kagame, comme vice-président. Après la victoire du FPR, d'un à deux millions de Hutus rwandais – y compris des civils hutus et des représentants du précédent gouvernement hutu, des soldats du régime et des membres de la milice génocidaire Interhamwe – ont fui à l'ouest, vers le territoire actuel de la République démocratique du Congo. Le FPR est au pouvoir depuis la fin du génocide. M. Kagame est le président du Rwanda depuis mars 2000.

¹⁷¹ ONU, « [Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda \(MINUAR\) : Historique de la Mission](#) ».

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Human Rights Watch, « [Rwanda : La justice après le génocide – 20 ans plus tard](#) », 28 mars 2014, p. 1.

3. Mandat

Le 5 octobre 1993, le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 872](#), établissant la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) afin d'aider à mettre en application l'Accord de paix d'Arusha. La MINUAR avait pour mandat :

[TRADUCTION] de contribuer à assurer la sécurité dans la ville de Kigali; de superviser l'accord de cessez-le-feu, notamment en établissant une nouvelle zone démilitarisée de sécurité et en définissant des procédures de démobilisation; de superviser les conditions de la sécurité pendant la période finale du mandat du gouvernement de transition jusqu'aux élections; de contribuer au déminage; d'aider à coordonner les activités d'aide humanitaire avec les opérations de secours¹⁷⁴.

Le 21 avril 1994, le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 912](#), réduisant la MINUAR à un petit groupe, qui devrait rester à Kigali dans les buts suivants « agir comme intermédiaire entre les deux parties pour essayer d'obtenir leur accord à un cessez-le-feu; faciliter la reprise des opérations de secours humanitaires dans la mesure du possible; suivre l'évolution de la situation au Rwanda, y compris en ce qui concerne la sécurité des civils qui ont cherché refuge auprès de la MINUAR¹⁷⁵ ». Le mandat de la MINUAR a été modifié à plusieurs reprises. Pourtant, le Secrétariat de l'ONU et le Conseil de sécurité ont refusé de donner suite aux suppliques du général Dallaire, qui demandait d'autres troupes et l'autorisation d'utiliser la force¹⁷⁶. Plus tard, des changements ont été apportés à la MINUAR pour ce qui est de sa structure et des déploiements afin de répondre aux attaques armées de groupes qui s'étaient introduits au Rwanda à la frontière avec le Zaïre [qui deviendrait plus tard la République démocratique du Congo]. Le mandat de la MINUAR a été élargi de nouveau afin de prévoir, entre autres, la protection des camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1029 pour prolonger le mandat de la MINUAR une dernière fois, soit jusqu'au 8 mars 1996. Cependant, en janvier 1996, le représentant permanent du Canada a officiellement informé le secrétaire général que le gouvernement canadien avait décidé de se retirer de la MINUAR, car il jugeait que le mandat de la MINUAR, tel qu'il avait été modifié en décembre 1995, n'était pas viable compte tenu de la réduction de la force¹⁷⁷.

4. Contribution du Canada

Deux Canadiens ont été commandants de la MINUAR : le major-général Roméo Dallaire et le major-général Guy Tousignant. De plus, de 1993 à 1996, le Canada a participé à trois missions au Rwanda :

¹⁷⁴ ONU, « [Rwanda – MINUAR : Mandat](#) ».

¹⁷⁵ ONU, « [Rwanda – MINUAR : Historique](#) ».

¹⁷⁶ Trevor Findlay, *The Use of Force in Peacekeeping Operations*, p. 282 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]. Selon Human Rights Watch, le mandat de la MINUAR permettait aux Casques bleus d'utiliser la force pour se défendre. Toutefois, le siège des Nations Unies à New York a insisté à maintes reprises pour une définition étroite de ce qui est permis par le mandat et les règles d'engagement. Par conséquent, le général Dallaire a ordonné invariablement à ses troupes de mener des négociations et d'éviter le recours aux armes.

¹⁷⁷ ONU, « [Rwanda – MINUAR : Historique](#) » [VERSION DÉTAILLÉE DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

En 1993-1994, il a collaboré à la [Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda \(MONUOR\)](#), mise sur pied afin de surveiller et de vérifier qu'aucune arme ni munition n'était échangée entre l'Ouganda et le Rwanda. [Quatre officiers canadiens]

En 1994, le Canada a aussi fourni un soutien médical et des installations de purification de l'eau aux réfugiés, dans le cadre d'une mission appelée l'opération PASSAGE qui ne relevait pas de l'ONU. L'unité médicale a accueilli plus de 22 000 patients pendant son déploiement d'une durée de quatre mois.

Enfin, entre 1993 et 1996, le Canada a déployé des troupes avec la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), baptisée l'opération LANCE. La MINUAR avait pour mandat de veiller à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils au Rwanda, ainsi que de préserver et de soutenir la distribution de matériel de secours et d'aide humanitaire. Au plus fort du conflit au Rwanda, le CC-130 Hercules canadien était le seul aéronef au monde à servir de pont aérien à Kigali¹⁷⁸.

Pertes canadiennes : 1.

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX À L'ÈRE MODERNE

Au cours des dernières décennies, la nature des opérations de paix a beaucoup évolué. Lasse des ratés des opérations de maintien de la paix des années 1990, la communauté internationale a traversé une période d'apathie. Les troupes professionnelles et bien entraînées des pays contributeurs des années passées ont été remplacées par des troupes provenant de pays en développement, car les nations occidentales étaient soit insatisfaites de l'ONU, soit engagées dans d'autres conflits internationaux. La participation du Canada aux opérations de paix a connu une forte baisse¹⁷⁹. Bien que le nombre de conflits armés ait diminué au cours des 20 dernières années, ces conflits donnant lieu à la « troisième génération » des opérations de maintien de la paix se sont avérés sans issue, en plus de se dérouler dans les théâtres d'opérations les plus complexes et risqués au monde.

Comme l'a expliqué le secrétaire général adjoint de l'ONU aux opérations de maintien de la paix, Hervé Ladsous :

[TRADUCTION] Certains conflits comme ceux dans la République démocratique du Congo et même dans le Soudan du Sud en sont à leur deuxième ou troisième vague. De plus, un grand nombre de ces anciens conflits internes s'étendent à l'ensemble de la région ou même s'internationalisent, sans compter qu'ils durent plus longtemps et sont plus sanglants. À l'heure actuelle, 87 % du personnel de maintien de la paix en uniforme de l'ONU se trouvent en Afrique, où l'on peut observer une crise allant de l'Atlantique à l'océan Indien. Ces conflits sont alimentés par divers facteurs complexes : États incapables ou en

¹⁷⁸ MDN, « [Le Canada et les opérations multilatérales d'appui à la paix et à la stabilité](#) », 27 février 1998.

¹⁷⁹ En 1995, le Canada était au sixième rang (sur 84) des pays contributeurs aux opérations de paix, avec 2 204 militaires déployés. Selon un document distribué au SECD par Affaires mondiales Canada, au 30 mai 2016, 106 militaires canadiens participaient à des missions onusiennes, et 101 à des missions ne relevant pas de l'ONU.

déroute, luttes ethniques, criminalité transnationale et menaces terroristes, graves crises humanitaires ou crises liées à la santé publique¹⁸⁰.

Des approches novatrices ont vu le jour afin d'apporter une réponse dynamique à ces conflits multidimensionnels. Les organisations régionales, onusiennes et autres jouent un rôle plus important dans les opérations de paix modernes. On a de plus en plus recours à la médiation et aux mesures préventives. Comme le montre le déploiement de la Brigade de la Force d'intervention (BFI) dans la RDC, le Conseil de sécurité a commencé à délivrer des mandats robustes. Les témoins comparus devant le SECD ont décrit les missions exposées ci-dessous comme des opérations de paix modernes et ont parlé des difficultés qui s'y rattachent. Le Canada a fourni un soutien militaire pour la mission dans la RDC, mais il n'a toujours pas déployé de troupe dans la RCA ou au Mali.

A. Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo (MONUSCO)

1. **Autorisation** [Résolution 1925](#) (de 2010 à aujourd'hui).

2. **Contexte**

Après le génocide perpétré au Rwanda, quelque 1,2 million de Hutus rwandais – dont certains qui avaient pris part au massacre – ont fui vers les régions voisines du Kivu à l'est de la RDC (ex-Zaïre), une région peuplée d'autres ethnies, notamment des Tutsis¹⁸¹. En 1996, une insurrection a entraîné une guerre régionale dévastatrice. D'abord centrée dans la RDC, cette guerre a attiré plusieurs armées voisines dans le Congo. En 1997, des forces dirigées par Laurent Désiré Kabila se sont emparées de la capitale, Kinshasa, avec l'aide du Rwanda et de l'Ouganda et ont rebaptisé le pays République démocratique du Congo (RDC). En 1998, un soulèvement contre le gouvernement Kabila a éclaté, et les rebelles ont saisi plusieurs régions du pays. L'Accord de cessez-le-feu de Lusaka a été signé en 1999. Des activités de consolidation de la paix sont en cours dans une bonne partie du pays, mais l'est demeure instable. Plusieurs milices et groupes de rebelles continuent d'occuper l'est. Ces groupes et leurs pendants respectifs luttent contre l'armée nationale (les FARDC) ainsi que les uns contre les autres pour contrôler le territoire et la population dans l'est de la RDC et mettre la main sur les ressources naturelles précieuses du pays. Le conflit chronique – il dure maintenant depuis près de 20 ans – a créé une « culture de déplacement » dans la RDC. À la fin de 2013, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays a atteint 3,4 millions¹⁸². En ce moment, une paix fragile s'est installée par suite de la défaite du Mouvement du 23 mars (M23 – un groupe rebelle armé) aux mains de la Brigade de la Force d'intervention de la MONUSCO (BFI) et des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Un grand nombre de personnes déplacées sont retournées dans leur foyer, et l'ONU s'efforce maintenant de faciliter du mieux possible leur retour après une longue période de violence et de déplacements.

3. **Mandat**

La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), qui a précédé la MONUSCO, a été mise sur pied aux termes de la [résolution 1279](#) (1999) du Conseil de sécurité

¹⁸⁰ Secrétaire général adjoint de l'ONU aux opérations de maintien de la paix, Hervé Ladsous, « [New Challenges and Priorities for UN Peacekeeping](#) », *The Brookings Institution*, 17 juin 2014 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁸¹ ONU, « [Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo \(MONUSCO\) : Historique](#) ».

¹⁸² Stacey White, « [Now What? The International Response to Internal Displacement in the Democratic Republic of the Congo](#) », *The Brookings Institution*, décembre 2014, p. 4 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

afin d'observer l'Accord de cessez-le-feu entre la RDC et cinq États de la région. Il s'agissait du premier effort concerté pour mettre fin à la Deuxième Guerre du Congo. La MONUC avait aussi pour mandat de faciliter la formation d'un gouvernement de transition dans la RDC. Elle a surveillé les élections de 2006, qui ont été remportées par le président Joseph Kabila. Conformément à diverses résolutions du Conseil de sécurité, la MONUC a continué, après les élections, à s'acquitter de multiples tâches d'ordre politique, militaire, ou relatives à l'état de droit et au renforcement des capacités, notamment le règlement des conflits en cours dans un certain nombre de provinces¹⁸³.

En 2010, le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 1925](#), et la MONUC est devenue la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo (MONUSCO), dont le mandat était double : garantir la protection des civils, du personnel humanitaire et des défenseurs des droits de la personne exposés à une menace imminente de violence physique et aider le gouvernement à consolider la paix¹⁸⁴. Bien que la situation dans certaines régions se soit stabilisée, l'est de la RDC demeure « en proie à des vagues de conflit récurrentes, à des crises humanitaires chroniques et à des violations graves des droits de l'homme, en particulier des violences sexuelles et sexistes¹⁸⁵ ». Plusieurs facteurs compliquent la situation, notamment « la présence persistante de groupes armés congolais et étrangers profitant de la vacance du pouvoir et du vide sécuritaire qui caractérisent l'est du pays, l'exploitation illégale des ressources, l'ingérence de pays voisins, l'impunité généralisée, des affrontements intercommunautaires et l'incapacité de l'armée et de la police nationales de protéger efficacement les civils et le territoire national et de maintenir l'ordre et la loi¹⁸⁶ ».

En 2013, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la [résolution 2098](#), créant la « Brigade de la Force d'intervention » à même la mission de stabilisation dans l'est de la RDC. Cette brigade comprend trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance¹⁸⁷. Le Conseil a insisté sur le fait que cette brigade était mise en place à titre exceptionnelle et ne créait pas de précédent. À titre de mission lancée aux termes du chapitre VII, la Brigade d'intervention a été autorisée à mener des offensives ciblées afin de prévenir l'expansion de tout groupe armé, de neutraliser et de désarmer ces groupes, le tout dans le but de contribuer à l'objectif de réduire la menace que font peser ces groupes sur le pouvoir de l'État et la sécurité civile dans l'est de la RDC et de créer un espace pour les activités de stabilisation. Il s'agissait de la première fois que le Conseil de sécurité autorisait une « force de combat offensive » dans le cadre d'une mission dirigée par l'ONU. Certains affirment que la brigade a eu un effet positif en général et à contribuer à la stabilité relative dans l'est du pays¹⁸⁸, mais d'autres ont tenu à souligner que la collaboration entre la BFI et les FARDC suscitent un fort malaise parmi le personnel humanitaire en raison du piètre bilan des FARDC en matière de respect des droits de la personne et des cas connus de violences sexuelles¹⁸⁹.

¹⁸³ ONU, « [Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo \(MONUSCO\) : Historique](#) ».

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ ONU, « [MONUSCO : Faits et chiffres](#) ».

¹⁸⁸ Voir Martha Mutisi, « [Redefining Peacekeeping: The Force Intervention Brigade in the Democratic Republic of Congo](#) », *Kujenga Amani*, 26 juillet 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁸⁹ Stacey White, « [Now What? The International Response to Internal Displacement in the Democratic Republic of the Congo](#) », *The Brookings Institution*, décembre 2014 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Les mandats de la MONUSCO et de la BFI ont été constamment renouvelés, la dernière fois en mars 2016 ([résolution 2277](#)). Par cette résolution, le Conseil de sécurité a confirmé son intention de réduire les troupes. Il a aussi déclaré que les priorités stratégiques de la MONUSCO contribueraient à la protection des civils contre la violence – y compris les violences sexistes et sexuelles – et à la stabilisation, notamment en favorisant « la création de conditions propices à la tenue d'élections pacifiques et crédibles dans les délais prévus¹⁹⁰ ». La MONUSCO est la plus importante opération de paix de l'ONU : 18 664 membres du personnel en uniforme et 3 470 membres du personnel civil y participent¹⁹¹.

4. Contribution du Canada

En 1996, le Conseil de sécurité a approuvé la [résolution 1080](#) afin de lancer une opération humanitaire multinationale dirigée par le Canada dans la RDC. Le premier ministre Chrétien a coordonné la création de la force, ayant réussi à obtenir l'engagement d'autres pays à fournir 12 000 soldats. Pour sa part, le Canada devait fournir 1 500 militaires, et le lieutenant-général canadien Canada Maurice Baril devait agir comme commandant de la force. Or, la mission a été abandonnée avant même que la force ne soit déployée en raison de l'insurrection dirigée par Laurent Kabila, qui a entraîné le retour au bercail de centaines de milliers de réfugiés rwandais¹⁹². L'[Opération Crocodile](#) constitue la contribution militaire canadienne à la MONUSCO. Le contingent canadien, appelé la Force opérationnelle en RDC, compte neuf membres des Forces armées canadiennes « ayant de l'expérience dans des domaines comme les opérations, la liaison et l'instruction¹⁹³ ». Il appuie la MONUSCO à Kinshasa et à Goma. En mai 2016, neuf membres des FAC participaient à la MONUSCO. Pertes canadiennes : 1 (dans le cadre de la MONUC, qui a été remplacée par la MONUSCO).

B. [Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies \(MINUSMA\)](#)

1. **Autorisation** [Résolution 2100 du Conseil de sécurité](#) (de 2013 à aujourd'hui).

2. Contexte

La crise actuelle au Mali tire ses origines de revendications de longue date formulées par le Nord à l'endroit du gouvernement central, de la corruption de l'élite et des faiblesses du pays en matière de sécurité. En mars 2012, un coup d'État a mis le feu aux poudres. Un groupe de soldats maliens, frustrés que le gouvernement malien eût mal exécuté une campagne visant à contrer les milices rebelles touaregs (qui contestaient activement l'autorité du pays et défiaient l'armée malienne dans le nord du pays), a renversé le président Touré. Le chaos engendré par le coup d'État dans le sud a accéléré l'effondrement des pouvoirs dans le Nord-Mali, un vaste territoire aride, qui se caractérisait déjà par un faible contrôle gouvernemental et des services publics limités. Le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNL), un groupe séparatiste touareg, dont quelques membres revenaient de Libye, où ils avaient reçu

¹⁹⁰ ONU, « [Le Conseil de sécurité proroge d'un an le mandat de la Mission de l'ONU en RDC](#) ».

¹⁹¹ ONU, « [Fiche d'information sur les opérations de maintien de la paix en cours](#) », 31 août 2016.

¹⁹² Duane Bratt, « Canada's peacekeeping mission to eastern Zaire, a failed attempt at rehabilitating the military », *Peace Research*, vol. 30, n° 4, novembre 1998, p. 25 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁹³ MDN, « [Opération Crocodile](#) », 10 juillet 2015.

armes et entraînement, a pris le contrôle de certaines villes et de points névralgiques du Nord-Mali, chassant l'armée nationale et proclamant la création d'un État indépendant, l'« Azawad¹⁹⁴ ».

Le Mouvement, stimulé essentiellement par le nationalisme ethnique, s'est toutefois fait supplanter par des groupes d'insurgés bien armés, affiliés à des réseaux criminels et terroristes, et motivés par le désir d'imposer un régime islamiste extrémiste au Mali – la population malienne, en très grande partie musulmane, est traditionnellement dirigée par un gouvernement laïc. Parmi les principaux groupes recensés, mentionnons l'Ansar Dine, un mouvement malien dont le but avoué est de prendre le contrôle du pays et de le transformer en État islamique¹⁹⁵; le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), issu d'une scission d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)¹⁹⁶; et l'AQIM, un groupe salafiste militant djihadiste et désigné par les États-Unis comme une organisation terroriste étrangère, qui opère dans la région du Sahel et du Sahara d'Afrique du Nord¹⁹⁷.

Au lendemain du coup d'État, les chefs d'État et de gouvernement de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont dirigé des efforts de médiation intenses afin de rendre le pouvoir à une administration civile. Ils ont également signé un accord-cadre avec la junte militaire afin d'établir un gouvernement de transition. Les autorités transitoires maliennes ont ensuite sollicité l'aide de l'ONU pour renforcer leurs capacités dans les domaines « des négociations politiques, des élections, de la gouvernance, de la réforme du secteur de la sécurité et de l'aide humanitaire¹⁹⁸ ».

À la fin de 2012, ces différents groupes, certains fragmentés et convergents, contrôlaient la moitié nord du Mali. Des cas de violations des droits internationaux des droits de la personne et du droit humanitaire ont commencé à être signalés, de même que l'imposition d'une vision sévère de la Charia (loi islamique) par les insurgés dans de nombreuses régions du territoire placé sous leur contrôle¹⁹⁹. Jusqu'à tout récemment, la communauté internationale s'était préoccupée de la détérioration de la sécurité au pays, mais avait aussi fait preuve d'une certaine prudence quant à la meilleure façon d'agir pour aider à rétablir l'ordre constitutionnel et l'autorité gouvernementale dans le nord. Cette réaction découlait de la complexité de la situation de sécurité sur le terrain et de la crise politique qui secouait le pays. Les évaluations concernant l'intervention face à la crise s'appuyaient également sur des considérations d'ordre pratique, dont des facteurs logistiques associés à la taille et à la rigueur de ce territoire éloigné, hautement désertique, sous le contrôle d'insurgés, ainsi qu'aux limites en matière de capacités, de commandement et de contrôle, d'affectation des ressources, d'équipement et d'entraînement d'une force armée malienne relativement petite.

¹⁹⁴ Les Touaregs, qui s'étaient rebellés contre le gouvernement central au cours des décennies précédentes en réaction à divers griefs et à une perception de marginalisation, forment un peuple semi-nomade vivant principalement dans le nord du Mali et au Niger, mais aussi présent dans des régions habitées du sud de l'Algérie et en Libye, ainsi que dans le nord du Burkina Faso. Ils composent près de 10 % de la population malienne.

¹⁹⁵ Simon Allison, « [Mali: five key facts about the conflict](#) », *Guardian Africa network*, 22 janvier 2013 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ ONU, « [MINUSMA : Historique](#) ».

¹⁹⁹ Human Rights Watch (HRW), « [Faire face à la situation au Mali : restaurer la démocratie et reprendre le contrôle du nord du pays](#) », *Déclaration devant la commission des Affaires étrangères du Sénat des États-Unis, Sous-commission des affaires africaines*, témoignage de Corinne Dufka, chercheuse senior, Division Afrique, HRW, 5 décembre 2012.

Néanmoins, la communauté internationale n'a cessé de s'inquiéter de la perte de l'intégrité territoriale, de la crise humanitaire et de la déstabilisation régionale qui ont suivi la montée des insurgés, et de la possibilité que le Nord-Mali devienne un refuge enclavé pour les groupes terroristes et les réseaux criminels. Des membres affiliés à l'AQMI ont été impliqués dans plusieurs prises d'otages fortement médiatisées dans la région et ciblent les forces de maintien de la paix de l'ONU depuis leur déploiement en 2013, causant de nombreux décès.

3. Mandat

En décembre 2012, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la [résolution 2085](#) autorisant le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). En application du chapitre VII, la MISMA a pour mandat d'exécuter les tâches suivantes :

- renforcer la capacité des forces armées maliennes en coordination avec les partenaires internationaux;
- aider « les autorités maliennes à reprendre les zones du nord de son territoire qui sont contrôlées par des groupes armés terroristes et extrémistes »;
- appuyer la création « de bonnes conditions de sécurité pour l'acheminement de l'assistance humanitaire sous la direction de civils²⁰⁰ ».

Les événements au Mali se sont précipités. Avant même le déploiement de la MISMA, les insurgés ont commencé à avancer vers le sud, en direction de Bamako. Les autorités maliennes ont immédiatement demandé l'assistance de la France, qui a entrepris des frappes aériennes contre les insurgés en janvier 2013²⁰¹. En février 2013, l'Union européenne a lancé une mission de formation pour les forces armées maliennes : la [Mission de formation de l'UE au Mali \(EUTM\)](#).

Le 25 avril 2013, le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 2100](#), établissant la MINUSMA, qui a pris le relè de la MISMA. En juin 2014, il a adopté la [résolution 2164](#) afin de confier à la MINUSMA le mandat élargi de protéger les civils, de soutenir la réconciliation politique et de rebâtir le secteur de la sécurité. La [résolution 2227](#) (juin 2015) est venue modifier à nouveau le mandat, autorisant la MINUSMA à surveiller le cessez-le-feu à la suite de la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali par le gouvernement malien et une coalition de groupes armés. Cet Accord, considéré comme un pas dans la bonne direction en vue de l'établissement d'une paix durable de la réconciliation dans le pays, appelle les parties à appliquer un cessez-le-feu et à mettre en place des réformes politiques et institutionnelles. La mise en œuvre de l'Accord progresse lentement, et de nombreuses violations du cessez-le-feu ont été signalées²⁰².

Même si l'État a repris le contrôle dans plusieurs régions du Nord, le contexte de sécurité demeure volatile, et des difficultés de toutes sortes continuent de nuire aux efforts de gouvernance et de

²⁰⁰ ONU, [MINUSMA : Historique](#).

²⁰¹ Initialement appelée l'Opération Serval, l'action militaire dirigée par la France a permis de reprendre le territoire malien occupé par les militants. L'opération Serval a été remplacée par l'opération Barkhane en août 2014. La France compte quelque 3 500 soldats au Sahel dans le cadre de l'opération Barkhane. Ces soldats voient surtout à l'entraînement des Forces armées maliennes en tactiques anti-insurrection. Voir France, ministère de la Défense, « [Barkhane : aux côtés des forces armées maliennes](#) », 22 août 2016.

²⁰² Voir le rapport du Conseil de sécurité, « September 2015 Monthly Forecast: Mali », 31 août 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

développement. La mission de l'ONU au Mali est la mission active la plus dangereuse pour les Casques bleus, ayant fait 105 morts²⁰³.

4. Contribution du Canada

Du 15 janvier au 31 mars 2013, des membres des FAC ont soutenu l'opération Serval dirigée par la France. Par l'entremise de la [Force opérationnelle aérienne au Mali](#), le Canada a contribué entre autres « un aéronef de transport de charges lourdes CC-177 Globemaster III et approximativement 40 membres de l'Aviation royale canadienne : des équipages de bord et des équipes de maintenance du 429^e Escadron de transport et des techniciens des mouvements du 2^e Escadron des mouvements aériens, deux unités de la 8^e Escadre Trenton, dans le sud de l'Ontario²⁰⁴ ». Le mandat de la Force opérationnelle aérienne au Mali excluait explicitement le combat. Selon Affaires mondiales Canada, en 2014-2015, le Canada a contribué 24,8 millions de dollars US à l'appui de la MINUSMA. En 2013, le Canada a contribué 5 millions de dollars à l'appui de la Mission de l'Union africaine au Mali et un autre million de dollars à l'appui de l'EUTM au Mali²⁰⁵. Aucun soldat canadien n'a pris part à la mission de l'ONU, mais selon un [article](#), des membres du Régiment d'opérations spéciales du Canada (ROSC) auraient participé à l'exercice Flintlock – un exercice militaire régional tenu chaque année en Afrique – pour aider à l'entraînement antiterroriste de soldats provenant de pays d'Afrique, y compris le Mali.

C. [Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine \(MINUSCA\)](#)

1. **Autorisation** [Résolution 2149](#) du Conseil de sécurité (de 2014 à aujourd'hui).

2. Contexte

Accablée depuis longtemps par l'instabilité et l'inefficacité du gouvernement central, la République centrafricaine (RCA) est déchirée par de multiples insurrections et des violences prolongées depuis les années 1990. En mars 2013, un mouvement rebelle, connu sous le nom de Séléka, s'est emparé de la capitale, Bangui, renversant le président François Bozizé (qui avait saisi le pouvoir dix ans auparavant par suite d'une insurrection armée). Comme l'explique l'International Crisis Group :

De par sa géographie et son histoire, la Centrafrique est à la jonction de deux régions et de deux populations : au nord, le Sahel et les populations d'éleveurs et de commerçants à majorité musulmane et, au sud, l'Afrique centrale et les populations de la savane et du fleuve initialement animistes et maintenant majoritairement chrétiennes. La prise du pouvoir par la Séléka en mars 2013 a constitué un renversement du paradigme politique

²⁰³ ONU Maintien de la paix, « [Fatalities by Mission and Incident Type](#) », 31 juillet 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁰⁴ MDN, « [Soutien aux opérations françaises au Mali](#) », 25 novembre 2014.

²⁰⁵ Affaires mondiales Canada, « [Relations Canada-Mali](#) », juin 2016.

centrafricain. Pour la première fois depuis l'indépendance, une force issue des populations musulmanes du nord et de l'est du pays s'est emparée du pouvoir²⁰⁶.

Un gouvernement de transition a été mis en place en 2013. Une fois au pouvoir, les dirigeants de Séléka ont dirigé des attaques contre les communautés chrétiennes, instiguant la formation de milices « anti-balaka » (anti-balles ou anti-machettes). Commandées par des chrétiens et des animistes, ces milices se sont mises à cibler les musulmans et les peuples du nord-est²⁰⁷. Des affrontements intercommunaux ont éclaté partout dans la capitale. La violence sectaire qui paralyse depuis le pays a causé l'effondrement des institutions de l'État. En décembre 2014, une commission onusienne a déterminé que toutes les parties au conflit étaient coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité et que les violences commises par les groupes anti-balaka équivalaient à rien de moins qu'au nettoyage ethnique de la population musulmane centrafricaine²⁰⁸. Selon le Haut Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, on compte plus de 420 000 personnes déplacées dans la RCA²⁰⁹.

Des efforts ont été lancés aux niveaux national et régional ainsi que par l'ONU pour stabiliser la situation. En décembre 2013, le gouvernement français a lancé l'opération Sangaris afin de désarmer les milices et de rétablir la sécurité à Bangui avec l'appui de la CEDEAO, de l'Union africaine et de l'Union européenne. L'ONU a aussi imposé un embargo sur les armes et un régime de sanctions.

La MINUSCA a été établie en 2014. Depuis, de graves allégations d'exploitation sexuelle, de viol et d'autres sévices impliquant des Casques bleus et des soldats de l'opération Sangaris ont été rapportées²¹⁰. En juin 2015, le secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon a formé une commission indépendante chargée d'étudier la réponse de l'ONU aux allégations de sévices sexuels par des forces militaires en République centrafricaine. La commission, présidée par la Canadienne et ex-juge en chef de la Cour suprême Marie Deschamps, a publié son [rapport](#) en décembre 2015. Elle a déterminé que le « dispositif qui régit actuellement les poursuites pénales contre les soldats de la paix accusés d'actes de violence sexuelle est inefficace et inadapté²¹¹ ».

3. Mandat

Le 5 décembre 2013, le Conseil de sécurité a adopté la [résolution 2127](#), autorisant la Mission internationale de soutien à la RCA sous conduite africaine. En avril 2014, il a adopté la [résolution 2149](#)

²⁰⁶ International Crisis Group, « [Centrafrique : les racines de la violence](#) ». Avant le conflit, la population centrafricaine, évaluée entre 4 et 5 millions de personnes, était composée à 15 % de musulmans et à 85 % de chrétiens ou d'adeptes de croyances indigènes. Selon un document préparé par le Congressional Research Service, le mouvement Séléka a pris naissance dans le nord-est du pays et puisait dans les doléances des membres de la minorité musulmane – la plupart provenant de cette région – qui se sentaient exclus et persécutés par les gouvernements successifs dirigés par des chrétiens du sud et du nord-ouest. Voir Alexis Arieff et Tomas F. Husted, « [Crisis in the Central African Republic](#) », *Congressional Research Service*, 17 août 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁰⁷ Arieff et Husted, p. 1.

²⁰⁸ [Rapport final de la commission internationale d'enquête sur les incidents en République centrafricaine](#), S/2014/928, 22 décembre 2014 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁰⁹ Haut Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU, « [Central African Republic Situation, UNHCR Regional Update 67](#) », 30 avril 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²¹⁰ Voir Sandra Laville, « [UN aid worker suspended for leaking report on child abuse by French troops](#) », *The Guardian*, 29 avril 2015; et Annerieke Smaak, « [Holding Abusive UN Peacekeepers to Account](#) », 8 juin 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²¹¹ Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in Central African Republic, [Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers](#), [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

établissant la MINUSCA (intégrant la MISCA) et l'a autorisé, en vertu du chapitre VII, à protéger les civils, à favoriser le processus de transition politique et de réconciliation, à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire, à appliquer les stratégies de désarmement et de démobilisation et, dans certaines circonstances, à mettre en place des mesures temporaires « pour procéder à des arrestations et des mises en détention en vue de maintenir l'ordre public fondamental et de lutter contre l'impunité²¹² ». Le 26 juillet 2016, par l'entremise de la [résolution 2301](#), le Conseil de sécurité a prolongé le mandat de la MINUSCA jusqu'à 2017. La mission compte actuellement 13 327 membres de personnel civil et en uniforme²¹³.

4. Contribution du Canada

Selon Affaires mondiales Canada, « le Canada fournit environ 31 millions de dollars, par le biais des quotes-parts au budget de la MINUSCA pour 2015-2016²¹⁴ ». Aucun personnel des Forces armées canadiennes n'a été déployé dans le cadre de la MINUSCA ou d'autres interventions régionales ou nationales.

²¹² ONU, « [Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine \(MINUSCA\) : Mandat](#) ».

²¹³ ONU, « [Fiche d'information sur les opérations de maintien de la paix en cours](#) », 30 juin 2016 [VERSION ANGLAISE À JOUR EN DATE DU 31 JUILLET 2016].

²¹⁴ Affaires mondiales Canada, « [Relations Canada-République centrafricaine](#) », juin 2016.

ANNEXE A – LETTRE AU PARLEMENT NÉERLANDAIS

Lettre datée du mois de novembre 2013 du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Défense, du ministre de la Sécurité et de la Justice et du ministre du Commerce extérieur et de la Coopération pour le développement à la Chambre des représentants concernant la décision du gouvernement de contribuer à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)

La présente lettre vise à vous informer, conformément à l'article 100 de la Constitution, de la décision du gouvernement de contribuer à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Faits essentiels

En réponse à une demande des Nations Unies, le gouvernement a décidé d'affecter les effectifs suivants à la MINUSMA :

- 220 militaires pour le volet renseignement de la composante militaire de la mission des Nations Unies. Le contingent sera composé du personnel suivant :
 - 70 analystes et spécialistes du renseignement auprès du Groupe de centralisation du renseignement (GCR), basés aux quartiers généraux de Bamako et de Gao;
 - une unité de reconnaissance à longue portée des forces spéciales comptant 90 membres, à Gao;
 - un détachement de 60 personnes et quatre hélicoptères de combat Apache, affectés au terrain d'aviation de Gao.
- 128 membres du personnel de soutien militaire — dont un détachement pour le soutien national — qui travailleront avec ces unités.
- Comme d'habitude, au début et à la fin des missions militaires, il faut déployer d'autres militaires chargés du soutien.
- 30 policiers pour la composante policière de la mission (maximum de 20 membres de la maréchaussée des Pays-Bas et de 10 policiers), basés de préférence aux mêmes endroits que le personnel militaire néerlandais.
- Un groupe d'experts civils dans des domaines tels la protection civile, le développement de l'état de droit, la réforme du secteur de la sécurité, l'égalité des sexes et la protection du patrimoine culturel. Ces experts devraient eux aussi de préférence être basés à Gao et à Bamako.

Les Nations Unies aident le Mali à renforcer les structures étatiques qui fournissent des services de sécurité et autres à la population de tout le pays. La contribution de 368 membres du personnel militaire des Pays-Bas vise à soutenir le travail des Nations Unies dans la première phase de leur mission, plus précisément à l'étape de la mise en marche de celle-ci. En concentrant leurs efforts en vue de fournir une capacité militaire de niche — à savoir les renseignements et la reconnaissance — les Pays-Bas peuvent répondre à un besoin essentiel des Nations Unies. Le contingent néerlandais renforcera sensiblement l'efficacité de la mission et, partant, la probabilité de sa réussite. Pour un pays comme le nôtre, qui tire un avantage énorme de la coopération internationale, il est important d'assumer une part des responsabilités au niveau des affaires internationales.

La nature de la contribution militaire est déterminée par la volonté de jouer un rôle significatif en vue d'assurer le succès de la mission, tandis que sa taille est déterminée en partie par la volonté de contribuer de manière cohérente et autonome, ce qui, en fin de compte, réduit au minimum la mesure dans laquelle le personnel militaire néerlandais dépend d'autrui pour exécuter ses tâches et assurer sa propre

protection. Contrairement aux missions passées, par exemple en Uruzgan et à Srebrenica, le personnel militaire néerlandais n'assumera pas la responsabilité d'une région géographique en particulier.

En principe, le contingent néerlandais restera en place jusqu'à la fin de l'année 2015, à condition que le Conseil de sécurité des Nations Unies proroge le mandat de la MINUSMA après le 25 avril 2014. Le gouvernement procédera à une évaluation intérimaire à mi-chemin en 2015. Ce sont les conclusions qui en seront tirées qui permettront de déterminer s'il y a lieu de proroger en tout ou en partie la contribution néerlandaise à cette mission des Nations Unies ou d'y mettre un terme à partir de la fin de 2015.

La complexité des problèmes auxquels le Mali doit faire face nécessite l'adoption d'une démarche globale incorporant défense, diplomatie et développement (les trois « D »). Les interventions dans les domaines de la sécurité, de l'état de droit, du renforcement des structures étatiques, du développement socioéconomique et de la promotion du processus politique doivent être bien coordonnées. Les Pays-Bas pourront renforcer la nature intégrée de leurs efforts au Mali en coordonnant leur contribution à la MINUSMA avec leur programme bilatéral d'aide au développement.

Conformément aux modalités régissant les décisions relatives au déploiement d'unités militaires à l'étranger, nous expliquerons ci-après quels sont les motifs de la participation à cette mission onusienne, la situation au Mali, l'organisation de la MINUSMA ainsi que les aspects opérationnels et financiers de la contribution néerlandaise.

Motifs de la participation

La participation à cette mission des Nations Unies sert divers intérêts néerlandais. Les Pays-Bas ont un intérêt dans la sécurité et la stabilité internationales et dans un ordre juridique international bien établi. Dans sa stratégie en matière de sécurité internationale récemment publiée, le gouvernement a annoncé que, pour réaliser ses objectifs stratégiques, il se concentrerait principalement sur les régions instables qui se trouvent à proximité de l'Europe. L'Afrique sahélienne compte parmi ces régions. À l'heure actuelle, un changement des rapports de force se produit dans le monde, si bien que les États-Unis accordent à l'Asie une plus grande importance qu'avant. L'Europe et par conséquent les Pays-Bas devront de plus en plus défendre eux-mêmes leurs intérêts, notamment dans les régions voisines de l'Europe. Quant à elle, l'Europe devra prévenir les situations inextricables dans son voisinage. C'est ainsi qu'il est important de s'attaquer aux problèmes dans les pays où ils apparaissent, avant qu'ils ne se propagent à l'Europe et, éventuellement, aux Pays-Bas.

Les problèmes au Mali revêtent une forte dimension régionale. Le terrorisme international et les réseaux criminels s'étendent bien au-delà des frontières nationales. La criminalité et le terrorisme transfrontaliers, conjugués à l'absence d'une autorité étatique efficace et légitime, menacent de déstabiliser davantage non seulement le Mali, mais aussi la région déjà fragile le long de la frontière méridionale de l'Europe.

Le nord du Mali est aujourd'hui un terrain pour les extrémistes et un sanctuaire pour les camps d'entraînement des terroristes, y compris pour la planification et l'exécution d'attaques terroristes. Les attaques contre une raffinerie de gaz algérienne (janvier 2013) et une mine d'uranium nigérienne (mai 2013) en témoignent. Les auteurs de ces attaques faisaient partie d'un groupe dissident d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), qui menait ses activités depuis le Mali.

Depuis longtemps, le Mali se trouve au carrefour des routes de contrebande qui relient l'Amérique du Sud à l'Europe, à destination des réseaux criminels européens, ou vers l'Afrique orientale ou australe. Ces routes servent au trafic de drogue et à la contrebande d'armes. Ce pays est aussi devenu une importante plaque tournante en Afrique pour la traite des êtres humains et les migrations illégales du sud vers le

nord. Le nord du Mali, une vaste région laissée sans surveillance, sert au passage des personnes et des marchandises vers le Niger, la Libye et la côte méditerranéenne. Le produit de ces activités et les rançons versées contre la libération d'otages jouent un rôle important dans le financement des activités terroristes. Si la déstabilisation de cette région vulnérable se poursuit, de plus en plus de migrants tenteront de rejoindre l'Europe depuis le Sahel ou en passant par cette région.

La solidarité avec la population civile du Mali est aussi un facteur important dans la décision du gouvernement. Le peuple malien est durement éprouvé par la pauvreté, l'instabilité, l'insécurité et les violations des droits de la personne qui découlent de la crise dans ce pays. À cause de cette crise, le pays compte actuellement 350 000 personnes déplacées et 170 000 réfugiés. L'article 90 de la Constitution des Pays-Bas dispose que le gouvernement est tenu de promouvoir le développement de l'ordre juridique international, a fortiori la protection des droits de la personne. La participation à la MINUSMA témoigne en outre du rôle actif des Pays-Bas dans le débat international sur l'importance non négligeable de la sécurité humaine. Notre contribution à la MINUSMA est conforme au partenariat qui nous unit depuis longtemps au Mali dans le domaine du développement. De même, conjointement avec le programme bilatéral de coopération pour le développement, elle nous permettra d'accroître l'efficacité de nos efforts.

D'un point de vue économique, il est également important de veiller à ce que les ressources naturelles et les sources d'énergie de la région restent accessibles pour l'exploitation et le commerce. Cela a une incidence, par exemple, sur la position des ports néerlandais. L'Afrique du Nord est un partenaire important des Pays-Bas pour l'approvisionnement en matières premières. Et les Pays-Bas se classent en moyenne au cinquième rang des partenaires commerciaux de l'Afrique de l'Ouest.

MINUSMA

La MINUSMA a été mise sur pied en application de la résolution 2100 du Conseil de sécurité des Nations Unies (avril 2013). Elle est investie d'un mandat vaste et intégré pour une période initiale de 12 mois (jusqu'au 30 juin 2014). Le Conseil de sécurité des Nations Unies maintiendra vraisemblablement la mission pendant un certain nombre d'années. Elle poursuit plusieurs grands objectifs : stabiliser les principales agglomérations; contribuer au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays; soutenir le processus de dialogue politique et de réconciliation; aider à l'organisation d'élections; protéger les civils; aider à l'acheminement de l'aide humanitaire. Elle aide aussi aux efforts visant à punir les criminels de guerre et à protéger le patrimoine culturel. Pour réaliser ces objectifs (à l'exception de l'aide au dialogue, à la réconciliation et aux élections), la mission peut utiliser tous les moyens nécessaires en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La désignation de la France comme force parallèle est un aspect unique du mandat. Aux termes de la résolution 2100, les militaires français ont l'autorisation « d'intervenir en soutien d'éléments de la Mission en cas de danger grave et imminent ». Les modalités précises de cette entente sont énoncées dans une entente technique entre la France et les Nations Unies. Celle-ci prévoit, entre autres choses, que le commandant de la Force de la MINUSMA, agissant au nom du Secrétaire général des Nations Unies, peut faire directement appel aux militaires français. La diminution des effectifs de l'opération *Serval*, déployée par la France, n'a aucune incidence sur cette entente.

Le mandat de la MINUSMA tient compte des enseignements du passé, comme la nécessité de respecter des règles d'engagement strictes et de disposer d'information utile et de dispositifs efficaces pour la collecte du renseignement. Les Nations Unies aident le Mali à mettre en place un gouvernement fonctionnel, capable d'assurer la sécurité de la population et de lui fournir d'autres services à l'échelle du pays. L'objectif de la contribution des Pays-Bas est de soutenir les Nations Unies dans la première phase de leur mission. La contribution militaire néerlandaise vise spécifiquement à aider la mission à commencer

ses activités, par une contribution cohérente à sa capacité de renseignement. Lorsque les Pays-Bas décideront de ne plus participer à la mission, d'autres pays pourront facilement prendre le relais.

Situation politique

En janvier 2012, après des soulèvements antérieurs dans les années 1960 et 1990 et en 2007, la rébellion touareg éclate dans le nord du Mali. Le 22 mars 2012, des soldats mécontents dirigés par le capitaine Amadou Sanogo destituent le président Touré. Ils reprochent à ce dernier l'affaiblissement de l'armée et le fait que celle-ci n'a pas les moyens d'étouffer la rébellion. Au cours de l'année 2012, et en partie en raison de l'incapacité du gouvernement d'y rétablir l'autorité de l'État, le nord du pays devient un sanctuaire pour les groupes armés et terroristes, qui collaborent régulièrement dans des coalitions fluctuantes. Au fil du temps, des groupes djihadistes réussissent à marginaliser les rebelles touaregs (laïcs) et à prendre le contrôle du nord du Mali. En avril 2012, sous la pression internationale, les dirigeants militaires à l'origine du coup d'État cèdent le pouvoir à un gouvernement transitoire. En décembre 2012, face à l'enlisement complet de la transition politique, les dirigeants militaires contraignent le premier ministre intérimaire Diarra à démissionner. Au début de janvier 2013, des groupes djihadistes commencent à avancer vers le sud et franchissent la frontière de facto entre le nord et le sud du Mali. Le 11 janvier, à la demande des autorités maliennes et avec le soutien du Conseil de sécurité des Nations Unies, la France organise une intervention militaire (opération *Serval*) destinée à restaurer l'intégrité territoriale du Mali. L'arrivée des forces françaises est bien accueillie par la population malienne. Avec l'aide de la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA), placée sous commandement africain, et de l'armée malienne, elles parviennent à reprendre le nord du Mali aux mains des rebelles. À la fin de janvier, le gouvernement intérimaire adopte un plan d'action pour la transition afin de rétablir l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel au Mali.

Le 18 juin 2013, de longues négociations tenues à Ouagadougou, sous la médiation du président du Burkina Faso, débouchent sur une entente provisoire entre le gouvernement intérimaire et différents groupes armés du nord du Mali. Elle est conditionnelle à la reprise des négociations de paix dans un délai de 60 jours suivant la date à laquelle le gouvernement élu prendra ses fonctions. En plus de fixer les règles d'un cessez-le-feu, l'entente énonce les modalités du retour de l'administration civile et de l'armée à Kidal. C'est ainsi qu'il a été possible de tenir des élections présidentielles partout au Mali, conformément au plan d'action. Le désarmement des groupes armés devait d'abord passer par le « cantonnement » de ces derniers (confinement dans des camps spéciaux) en attendant la conclusion d'une entente finale. L'entente prévoyait aussi la constitution d'une commission internationale chargée de faire enquête sur les crimes graves et les violations des droits de la personne.

Les élections présidentielles qui ont eu lieu en juillet et en août 2013 se sont bien déroulées compte tenu des circonstances. Ibrahim Boubacar Keita a été porté au pouvoir, par une nette majorité des voix. Sa présidence suscite d'énormes attentes au sein de la population locale et de la communauté internationale. L'équipe de ministres ayant été nommée le 8 septembre, le gouvernement peut maintenant commencer à formuler ses politiques. La question de savoir si le président Keita sera en mesure de mettre en œuvre les réformes nécessaires se pose maintenant clairement. Plusieurs de ces nominations ministérielles ont été critiquées. Il reste que le président a agi avec détermination en ce qui concerne les anciens leaders du coup d'État, réduisant ainsi considérablement l'influence exercée par Sanogo. La promotion de ce dernier au rang de général quatre étoiles est perçue comme étant un geste de conciliation destiné à l'encourager à quitter ses fonctions de son plein gré. Il n'assume plus aucun rôle officiel au sein de l'armée malienne. À cet égard, la déclaration de Keita, selon laquelle [TRADUCTION] « il n'y a pas de place pour deux capitaines sur ce navire », est révélatrice. La majorité des complices de Sanogo ont aussi disparu du paysage.

Le président Keita souhaite se consacrer à la réconciliation ainsi qu'à la résolution des problèmes dans le nord du pays, à la lutte contre la corruption, à la réforme de l'État (par exemple par une décentralisation), au développement (en prêtant une attention particulière à la position du Nord), à l'agriculture, à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé. Les consultations régionales et nationales témoignent de l'intention du gouvernement de donner à la population voix au chapitre en ce qui concerne l'avenir du pays. Les premières négociations avec des représentants du nord du Mali ont commencé en septembre. Le gouvernement modifiera également le mandat et la composition du Comité de réconciliation, qui a été constitué par le gouvernement intérimaire, mais qui s'est révélé inefficace. Beaucoup de Maliens estiment que le processus de réconciliation, dont l'un des objectifs fondamentaux consiste à s'attaquer à l'impunité, doit avant tout être une initiative citoyenne, et non pas une obligation imposée par les autorités.

Sécurité

En décembre 2012, le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé le déploiement de la MISMA et, en février 2013, l'Union européenne a mis sur pied une mission de formation pour renforcer l'armée malienne (EUTM Mali). Le 25 avril 2013, le Conseil de sécurité a mis sur pied la MINUSMA, pour succéder à la MISMA.

Grâce en partie à l'opération *Serval* et à la MINUSMA, la situation dans le nord du Mali est aujourd'hui assez calme. En revanche, il est impossible de dire avec certitude si cette stabilité durera. Un groupe milite encore en faveur de la création d'un État indépendant (« Azawad ») dans cette région, et les djihadistes ne sont pas complètement disparus non plus. Les attaques perpétrées dans des villes du nord comme Tombouctou, Gao et Kidal, à la fin du mois de septembre et au début du mois d'octobre, illustrent également la menace que font peser les djihadistes. Malgré cela, l'opération *Serval* et la MINUSMA ont réussi à éliminer différents groupes terroristes et à saisir des caches d'explosifs, y compris tout dernièrement, à la fin du mois d'octobre, dans le cadre de l'opération *Hydra*. Le 22 octobre, deux soldats tchadiens de la MINUSMA ont été tués au cours d'une attaque menée à Tessalit. À cela s'ajoutent des conflits ethniques au sein même des communautés arabes, touareg et peules, et entre celles-ci. Le banditisme et le trafic de drogue menacent encore la sécurité, et le retour des personnes déplacées (dont le nombre est estimé à 140 000) provoque des tensions. Dans certains cas, les personnes qui sont restées les accusent d'avoir collaboré avec les djihadistes. Le retour des personnes déplacées provoque aussi des conflits sur l'appartenance des terres. Les pénuries alimentaires, imputables en partie à la sécheresse persistante et à d'autres conditions écologiques, sont une autre source de conflit potentiel.

Les groupes armés au Mali forment une nébuleuse complexe et en mutation constante. À l'heure actuelle, les principaux groupes sont : le Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (MNLA – un groupe touareg); l'AQIM (un groupe djihadiste); le Mouvement pour l'Unité et du Jihad en Afrique de l'Ouest (MLOAO, un groupe djihadiste)²¹⁵. Les différents groupes ont subi de lourdes pertes et se sont fragmentés. Selon certaines informations, les djihadistes étrangers auraient, dans une large mesure, quitté le Mali et de nombreux djihadistes maliens auraient réintégré la population. La fusion récente du MAO avec un groupe dissident de l'AQIM ainsi que le rapprochement prudent entre le MNLA et l'AQIM montrent que les djihadistes s'adaptent à la nouvelle situation. Des tensions persistent entre le MNLA et l'armée malienne, plus particulièrement dans la région voisine de Kidal, où l'on se méfie des autorités. Il

²¹⁵ Il y a aussi divers autres groupes armés moins importants qui sont actifs dans la région nord du Mali, tels Ansar ed-Dine, qui est un groupe dirigé par Mokhtar Belmokhtar, et le *Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad*.

est également fortement probable que des groupes du nord du Mali entretiennent des liens avec d'autres organisations terroristes de la région, comme Boko Haram au Nigéria. La situation au Mali influe sur celle de l'ensemble de la région, et vice versa. En conséquence, la situation de la sécurité régionale demeure instable, comme le montrent les attaques mentionnées précédemment, en Algérie et au Niger.

Forces armées maliennes

À la suite d'un coup d'État par l'armée malienne, en 1991, des gouvernements successifs ont tenté de l'affaiblir pour réduire le risque que la situation se répète. Le recrutement est devenu une question de contacts politiques et familiaux, et les nominations militaires sont achetées plutôt qu'obtenues au mérite. Cette situation a été fortement préjudiciable à la qualité de l'armée. Sa capacité de combat est négligeable; le moral et la discipline laissent à désirer; le leadership est faible et, dans certains cas, la chaîne de commandement a été rompue. Le gouvernement malien réalise maintenant l'importance d'agir pour que l'armée protège en toute indépendance l'intégrité territoriale du pays. Les responsables du commandement militaire et le gouvernement sont optimistes quant à la mise en œuvre des réformes nécessaires. La mission de formation de l'Union européenne (EUTM Mali) aide le gouvernement à traduire cette volonté politique par des mesures concrètes. De même, le président Keita a confié à un civil le poste de ministre de la Défense, témoignage de l'importance que le gouvernement attache à une armée professionnelle sous contrôle démocratique.

Police et secteur de la justice

Les services chargés de la sécurité intérieure comprennent : la Police nationale, la Gendarmerie et la Garde nationale. Ces services fonctionnent mal, si tant est qu'ils fonctionnent, et n'ont aucune présence dans certaines régions. Et, même s'ils sont présents, la corruption et le népotisme sont très répandus. De même, la corruption est largement répandue et profondément enracinée dans le secteur de la justice. Or, comme l'accès au système de justice est limité (notamment dans le nord), l'impunité qui en résulte a un effet déstabilisateur sur les institutions démocratiques. Souvent, c'est le trafic illicite des stupéfiants et des armes qui finance la corruption. Pour stabiliser le pays, il est donc essentiel de lutter contre la corruption dans les services de sécurité. C'est pour cette raison que l'UNPOL (la composante policière et judiciaire de la MINUSMA) donne de la formation et des conseils aux services de sécurité et qu'elle renforce le secteur judiciaire. À plus long terme, il faudra poursuivre la réforme de la police et du secteur de la justice, et continuer à leur apporter des améliorations structurelles.

Droits de la personne

Depuis l'occupation du nord du Mali par des groupes rebelles, différentes violations graves des droits de la personne ont été commises. Après la reprise des affrontements en janvier dernier, des segments de l'armée malienne ont usé de représailles et commis des violations des droits de la personne (documents parlementaires 32735, n° 73). Plus de 200 suspects ont été détenus. La Cour pénale internationale a institué une enquête sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis depuis le début des violences en 2012. Le nombre des violations des droits de la personne a diminué depuis la signature de l'entente préliminaire, le 18 juin 2013. Bien que le Mali ait ratifié de nombreuses conventions sur les droits de la personne, celles-ci n'ont pas toutes été incorporées dans les lois du pays.

Les droits de la femme y sont menacés. Dans la culture malienne traditionnelle, parler ouvertement de la violence contre les femmes relève du tabou social. Les priorités du nouveau gouvernement dans ce domaine sont encore vagues. Toutefois, il faut se réjouir du souhait du commandant de l'armée malienne de travailler avec ONU Femmes pour prévenir la violence sexiste par les forces armées maliennes.

Situation humanitaire

Plus de cinq millions de personnes ont été touchées par la crise au Mali. Près de 350 000 d'entre elles ont fui le Nord pour se diriger vers le sud, où elles ont été souvent accueillies par des parents. Comme la sécurité s'est améliorée, ces personnes déplacées ont commencé à reprendre la direction du Nord, plus particulièrement vers les régions de Gao et de Tombouctou. Il reste encore plus de 170 000 réfugiés maliens dans les pays voisins (70 000 en Mauritanie, 50 000 au Niger et 50 000 au Burkina Faso). Enfin, environ 3,5 millions de personnes doivent faire face à l'insécurité alimentaire, et 1,4 million d'entre elles ont besoin d'une aide alimentaire immédiate. La situation de la sécurité alimentaire dans le nord du Mali s'est aggravée. À l'heure actuelle, plus de 85 pour cent de la population du Nord dépend d'une aide alimentaire, bien que les autorités ne soient pas encore en mesure de fournir ce service. En raison de l'absence continue de sécurité à l'extérieur des villes, la portée de la prestation d'une aide humanitaire par les organisations est très limitée.

En 2013, les Nations Unies ont besoin de 477 millions de dollars environ au titre de l'aide humanitaire. À l'heure actuelle, elles ont obtenu 35 % de cette somme seulement. L'insécurité, la sécheresse et le retour en nombre croissant des personnes déplacées et des réfugiés pourraient avoir pour effet d'aggraver la situation humanitaire à court terme. Et cette situation pourrait s'aggraver davantage du fait de la malnutrition constante qui sévit chez les jeunes enfants. Une plateforme de coordination a été mise sur pied pour surveiller le rétablissement des régions touchées. Cette plateforme encourage le dialogue politique avec les autorités nationales afin d'assurer le passage efficace de l'aide humanitaire à une aide au développement. En plus de l'aide humanitaire régulière qui est acheminée par les organisations comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM), les Pays-Bas ont promis la somme de deux millions d'euros au titre d'une aide humanitaire destinée au Sahel cette année. Cette contribution est effectuée dans le cadre du Programme alimentaire mondial. En 2012, la contribution néerlandaise à l'aide humanitaire au Sahel s'est élevée à 20,1 millions d'euros, dont 7,2 millions étaient réservés au Mali.

Coopération au développement

Le Mali est l'un des pays les plus pauvres au monde. Il est confronté à différents problèmes, y compris la forte croissance de la population, l'analphabétisme, des taux élevés de mortalité chez les mères et les enfants et un très fort taux de chômage, particulièrement chez les jeunes. À cela s'ajoutent les répercussions de la pénurie alimentaire et de la criminalité transfrontalière. Les autorités maliennes sont incapables de fournir les services de base à leur population. En outre, le gouvernement central a dans la

pratique été absent de la région nord du pays depuis les années 1990, de sorte que la population s'est retrouvée marginalisée. Le Mali est un partenaire des Pays-Bas dans la coopération pour le développement depuis les années 1970, et l'Union européenne est elle aussi présente depuis longtemps au Mali en tant que donatrice.

Par suite du coup d'État qui a eu lieu en 2012, les donateurs ont suspendu leur aide aux autorités maliennes afin de montrer au gouvernement malien qu'ils ne continueraient pas à agir comme si de rien n'était. Ces sanctions ont eu un effet positif en ce qu'elles ont amené les leaders du coup d'État à remettre les rênes du pouvoir à un gouvernement civil de transition et ont permis que des élections soient tenues à une date ultérieure. En revanche, en raison de cette suspension de l'aide, l'état des finances publiques s'est détérioré, ce qui a eu pour effet d'exercer une pression accrue sur la prestation des services de base. Au mois de février 2013, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne a donné son accord à une reprise graduelle et conditionnelle de l'aide de l'Union européenne par le biais d'un « contrat de construction d'un État » de 225 millions d'euros, dont une première tranche de 90 millions d'euros a été versée au mois de juin dernier. Ces fonds servent à soutenir les priorités énoncées dans le « *Plan pour la Relance Durable du Mali (PRED) 2013-2014* » formulé par le gouvernement malien transitoire, p. ex. la démocratisation, les élections et la réconciliation, la sécurité, la justice, les services de base, l'eau et l'infrastructure (aussi dans le nord du pays). Lors de la conférence internationale des donateurs qui s'est tenue à Bruxelles le 15 mai 2013, la communauté internationale a bien accueilli le PRED et a promis une aide de plus de trois milliards d'euros, dont un milliard d'euros sont de nouveaux fonds.

Les Pays-Bas ont repris graduellement et à titre conditionnel l'aide bilatérale au Mali, qui avait été suspendue au début de l'année 2012 (documents parlementaires 32605, n° 122, avril 2013). Au cours de la période de 2013-2017, les Pays-Bas verseront une aide à des organismes gouvernementaux locaux et régionaux ainsi qu'à des organisations de la société civile afin d'améliorer la prestation de services locaux dans les régions de Mopti, Segou, Gao et Tombouctou, plus particulièrement la sécurité alimentaire/de l'eau, et des services sur la santé et les droits sexuels et reproductifs (SDSR). Un programme pour l'état de droit et la sécurité est mis en place graduellement également en vue de renforcer les organisations locales chargées de la justice et de la sécurité qui servent les intérêts du public, notamment en élargissant l'accès à la justice. Ainsi, les Pays-Bas espèrent s'attaquer aux causes fondamentales du conflit, à la culture de l'impunité, à la corruption au sein du secteur de la justice et de la sécurité, à l'écart entre l'État et le citoyen, et à la mauvaise mise en œuvre des processus de décentralisation.

En adoptant cette démarche, les Pays-Bas mettent en pratique les leçons apprises, ce qui signifie que le programme de coopération pour le développement se concentrera davantage sur la région du nord du pays et que la sécurité jouera un rôle dont l'importance sera accrue. En outre, l'on portera davantage attention dans les années à venir à la promotion de la stabilité et du développement durable dans le Nord. En fait, l'on a déjà pris les devants à cet égard en raison du nouveau contexte.

Démarche cohérente

En raison de la complexité des problèmes auxquels le Mali doit faire face, il faut adopter une démarche globale incorporant défense, diplomatie et développement (les trois D). Les interventions relatives à la sécurité, à l'état de droit, au renforcement de la structure étatique, au développement socioéconomique et à la promotion du processus politique doivent être coordonnées. Étant donné que leur contribution ne se partagera pas à parts égales dans tous ces domaines, les Pays-Bas cherchent à coordonner leurs activités avec celles de leurs partenaires, comme les Nations Unies et l'Union européenne. À l'instar des Pays-Bas, ces deux organisations ont pour objectif de veiller à ce que les capacités militaires et civiles soient déployées d'une manière hautement intégrée. En outre, elles se sont fixé comme objectif

d'améliorer la coordination des efforts des donateurs multilatéraux et bilatéraux en ce qui a trait à la coopération politique et pour le développement. Le *Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali* et les conférences des donateurs sont des exemples de tribunes dans lesquelles cette coordination a lieu et auxquelles les Pays-Bas participent.

Le Mali est un partenaire des Pays-Bas pour le développement. Au cours des dernières décennies, les Pays-Bas ont établi une solide position et mis en place un vaste réseau, qui est aussi une source de survaleur, particulièrement dans les régions où sont en place des programmes de développement actifs. Cela devrait garantir l'efficacité de nos efforts dans le cadre de la MINUSMA. Les Pays-Bas concentreront leurs efforts au Mali. Toutefois, si les initiatives appliquées à l'échelle de la région élargie sont conformes aux priorités politiques des Pays-Bas et sont susceptibles d'engendrer une valeur ajoutée, nous songerons à y prendre part.

En plus de veiller à coordonner leurs efforts avec ceux d'autres partenaires (multilatéraux), les Pays-Bas détermineront aussi si leur contribution à la MINUSMA peut être liée aux autres activités qu'ils mènent au Mali. Ils examineront plus particulièrement la manière dont la MINUSMA et la politique sur la sécurité et l'état de droit peuvent se compléter et se renforcer l'une et l'autre (voir les aspects opérationnels). Il en sera tenu compte dans la sélection des experts civils qui seront affectés à la MINUSMA. Les Pays-Bas se pencheront sur la question de savoir si leurs agents de la police civile et leurs agents de la KMar peuvent être déployés au sein de l'UNPOL à Gao, où l'ambassade néerlandaise exécute déjà activement ses programmes de développement. Le premier projet à examiner dans cette optique ressortit au soutien au secteur de la justice, qui est une composante importante du programme de sécurité et d'état de droit. L'on tiendra compte également de la question de savoir si ce programme devrait être modifié ou élargi en mettant davantage l'accent sur des réformes à long terme, de manière qu'il s'harmonise encore plus avec la composante policière de la MINUSMA. En coordonnant leur contribution à la MINUSMA avec leur programme de développement bilatéral, les Pays-Bas renforcent la nature globale de leurs efforts généraux au Mali.

Diverses mesures ont été prises récemment pour accroître la coordination des efforts néerlandais et internationaux de manière à arriver à une stabilisation initiale du Mali. Ainsi, les Pays-Bas ont versé une contribution financière en vue du déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), qui a depuis été intégrée dans la MINUSMA. Ils versent également une contribution financière destinée à la formation des soldats de la MISMA par l'entremise du Programme de formation et d'assistance African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) des États-Unis. Les Pays-Bas ont donné accès à leur capacité de transport aérien à l'opération *Serval* dans le cadre du commandement européen commun du transport aérien (CECTA). En outre, ils ont envoyé un officier d'état-major au détachement belge qui prend part à l'EUTM Mali et un analyste principal à la Cellule d'analyse conjointe de la MINUSMA. En matière de sécurité des personnes, les Pays-Bas appuient le travail d'une organisation locale dans la vérification des violations des droits de la personne. Ils financent aussi la formation de soldats maliens par ONU Femmes sur les questions liées au sexe, à la protection des femmes et des enfants et au droit humanitaire international. Les modules de formation de l'EUTM sur les sexes et les droits de la personne viennent s'ajouter à la formation offerte par ONU Femmes. Par leur appui au Centre for Civilians in Conflict, les Pays-Bas contribuent également à l'élaboration de lignes directrices visant à prévenir et à réparer les préjudices qui sont causés aux civils au cours des opérations militaires (paix) nationales et internationales menées au Mali.

Dimension régionale

Les problèmes au Mali comportent une dimension régionale prononcée. Le terrorisme international et les réseaux criminels vont bien au-delà des frontières nationales. Ces problèmes touchent également les pays avoisinants (notamment la Mauritanie, le Niger et l'Algérie, mais aussi la Tunisie et la Libye). Les Nations Unies et l'Union européenne tentent de faire face à la dimension régionale du problème de différentes façons et à des degrés divers de réussite (par exemple, par l'intermédiaire de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (BNUAO), la mission de renforcement des capacités de l'Union européenne EUCAP SAHEL Niger, la mission de l'Union européenne en gestion des frontières en Libye et les programmes qui font partie de la stratégie de l'Union européenne pour contrer le terrorisme au Sahel). Les Nations Unies et l'Union européenne ont expliqué comment, à leur avis, il conviendrait de s'attaquer aux problèmes régionaux dans leurs stratégies sur le Sahel. Malgré le fait qu'ils insistent sur des éléments différents dans ces stratégies, les deux organisations soulignent l'importance du lien entre la sécurité et le développement et accordent beaucoup d'importance à un rôle de premier plan des acteurs régionaux, notamment l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Les pays de la région demeurent très actifs. À titre de représentant de la CEDEAO, le Burkina Faso a joué un rôle prépondérant dans la médiation entre Bamako et les rebelles. L'Union africaine a joué un rôle de coordination dans la constitution du *Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali* et dans l'organisation de la conférence des donateurs à Addis-Abeba en janvier dernier. En ce qui concerne la sécurité, l'Union africaine et les États membres de la CEDEAO ont été les principaux fournisseurs de contingents, d'abord à la MISMA et maintenant à la MINUSMA. Les pays du Sahel collaborent en matière de sécurité alimentaire par l'intermédiaire du Comité de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS). Dans le domaine de la sécurité, l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont entamé leurs travaux en constituant un comité mixte des chefs d'état-major en Algérie. Toutefois, à ce jour, cette collaboration s'est révélée relativement inefficace. C'est la raison pour laquelle une autre priorité dans l'approche adoptée par les Nations Unies et l'Union européenne consiste à favoriser une coopération en matière de sécurité plus lourde de conséquences entre les pays du Sahel et les pays d'Afrique du Nord. Le tout est fait par médiation politique. Bert Koenders, le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies au Mali, joue un rôle très actif dans le lancement et le maintien du dialogue politique entre les pays et les organisations concernées. Les Nations Unies devraient utiliser activement leur pouvoir rassembleur. À cet égard, les Pays-Bas exercent de la pression dans les tribunes adéquates.

Concept opérationnel et organisation de la MINUSMA

Bert Koenders, le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies au Mali (RSSG), dirige la MINUSMA. Les opérations militaires sont dirigées par le commandant des forces rwandaises Jean Bosco Kazura. La mission a un effectif autorisé de 11 200 membres du personnel militaire, de 1 440 représentants de la police et de la justice (UNPOL), et de civils (dont le nombre demeure inconnu). Une fois qu'elle aura atteint son statut de mission entièrement opérationnelle, la MINUSMA sera la quatrième plus grande mission des Nations Unies. La MINUSMA est manifestement en cours d'organisation et sa structure organisationnelle n'a pas encore été officialisée. La MINUSMA vise à créer de la cohésion au moyen d'une structure multidimensionnelle et décentralisée de son organisation. Le soutien accordé aux processus politiques doit être combiné à des règles d'engagement plus « vigoureuses » au profit de la stabilisation et à des mécanismes de développement à long terme comme la réforme des institutions de sécurité. Le siège de la mission se trouve à Bamako et ses bureaux régionaux sont situés à Gao, Tombouctou et Kidal. Le soutien général accordé à la mission ressort de façon manifeste de la diversité des pays qui apportent une contribution. Par exemple, la Chine fournit des unités armées (pour la première fois dans le contexte des Nations Unies).

Après sa mise en place le 1^{er} juillet 2013, la mission s'est plongée tout de suite dans les préparatifs en vue des élections présidentielles et dans les négociations politiques à Ouagadougou. Maintenant qu'un nouveau gouvernement malien est entré en fonctions, la MINUSMA sera en mesure de coordonner ses plans stratégiques avec les priorités stratégiques du gouvernement. Le RSSG s'attend à ce que le cadre stratégique intégré, qui est conçu pour faire concorder les objectifs de la MINUSMA et des organisations des Nations Unies présentes au Mali, soit achevé d'ici le début d'avril 2014. L'élimination des causes profondes du conflit par le développement structurel ne relève pas de la MINUSMA. C'est plutôt la responsabilité du gouvernement malien, qui agit avec le soutien d'organisations des Nations Unies et d'autres donateurs. La mission a élaboré un concept militaire d'opérations et un concept de mission civile et les a présentés au siège situé à New York. Les troupes de la MISMA se sont intégrées à la MINUSMA le 1^{er} juillet 2013. À ce jour, une large partie des progrès ont été réalisés dans l'intégration de la composante militaire de la mission, quoique celle-ci ne soit pas terminée. La MINUSMA ne sera pas entièrement déployée avant le premier trimestre de 2014 au plus tôt.

La MINUSMA a un solide mandat en matière de droits de la personne. L'unité des droits de la personne se concentre sur la justice transitionnelle, fait enquête sur les violations des droits de la personne et renforce la capacité des autorités maliennes dans ce domaine (y compris le système carcéral, les spécialistes chargés des enquêtes, les juges et les procureurs, ainsi que l'accès à la justice). La MINUSMA appuiera également la commission malienne des droits de la personne. Des activités ont déjà été lancées. La collaboration avec des organisations de la société civile va bon train. Le rôle de la MINUSMA dans le processus de réconciliation reste à définir en fonction des priorités du nouveau gouvernement. La MINUSMA entend néanmoins apporter du soutien à l'échelle nationale et locale aux institutions maliennes dans le cadre d'un mandat de réconciliation en offrant des ressources financières et techniques et en travaillant via le RSSG.

Les autorités maliennes ont la responsabilité première de protéger la population civile du pays. Toutefois, dans son rôle de soutien, la MINUSMA a pour mandat d'utiliser tous les moyens nécessaires pour protéger les civils. Le mandat repose sur deux éléments, à savoir la protection des civils contre une menace imminente de violence physique et la protection des femmes et des enfants touchés par un conflit armé (y compris la violence sexuelle). La position de l'Unité de la protection des civils au sein de la MINUSMA, soit directement sous le RSSG, constitue un exemple de l'importance accordée par la mission à la protection des civils. La responsabilité de la protection des femmes et des enfants touchés par un conflit armé a été attribuée à deux unités indépendantes. De plus, un conseiller en matière de risque chargé de la protection des civils a été affecté au personnel du commandant de la Force.

Le genre constitue une priorité pour la MINUSMA. L'unité de la mission chargée du genre se concentre surtout sur l'élaboration d'une politique visant à mousser la participation des femmes au processus politique et à intégrer la dimension du genre aux réformes du secteur de la sécurité et à la justice transitionnelle (les avantages de faire participer les femmes au processus de réconciliation). À cet égard, la MINUSMA collabore étroitement avec un réseau de leaders de sexe féminin et avec le nouveau gouvernement. De plus, ONU Femmes se concentre sur les aspects du genre les plus axés sur le développement au Mali (p. ex. l'amélioration de l'accès à l'éducation et aux soins de santé pour les filles et les femmes et la diminution de la violence conjugale et sexuelle).

Les défis

Les objectifs de la MINUSMA relativement à la stabilisation, à l'aide d'urgence et à l'organisation des élections semblent réalisables à court terme. Toutefois, pour atteindre ses objectifs à long terme liés au

processus de réconciliation, au rétablissement de l'autorité de l'État et à la professionnalisation du secteur de la sécurité, il faudra faire preuve de résistance et pouvoir compter sur des facteurs externes, comme la détermination des autorités maliennes et la mobilisation des divers segments de la population. La coopération entre le nouveau gouvernement et la MINUSMA dans ces domaines sera façonnée au cours de la période à venir, ce qui se traduira par plusieurs documents stratégiques portant sur des questions comme la réforme du secteur de la police et de la justice.

Les aspects qualitatifs des opérations de la MINUSMA nécessitent de l'attention. La mission investit dans la qualité en aidant les contingents de la MISMA à appliquer la politique de diligence raisonnable en matière de droits de la personne dans le contexte de leur regroupement avec la MINUSMA et en offrant une formation dans le domaine des droits de la personne aux forces de la MINUSMA. La transition de la MISMA vers la MINUSMA n'a pas encore complètement comblé les besoins quantitatifs de la mission. Le renforcement menant à la capacité militaire complète a été retardé par le retrait d'une partie du contingent nigérien. Certains pays n'ont pas encore décidé s'ils apporteraient une contribution. La mission, en phase de lancement, doit également faire face à des difficultés logistiques et à une pénurie de « moyens de mise en œuvre » comme des hélicoptères de transport, qui donneraient à la mission la souplesse d'action nécessaire dans un pays aussi grand que le Mali. Le soutien aux aspects civils de la mission sera externalisé par les Nations Unies sur une base commerciale. Les Nations Unies se sont adressées à d'autres pays pour obtenir des hélicoptères de transport à des fins d'action militaire. La mission se concentre d'abord et avant tout sur les grands centres de population. Selon la capacité disponible, elle élargira ensuite ses opérations aux villes plus petites. L'accent est mis sur le nord-est du Mali (la région de Gao), où la présence française relativement importante à l'heure actuelle se poursuivra.

Coordination

Les différentes missions qui sont présentement menées dans la région coordonnent leurs activités de sécurité, notamment par l'échange d'agents de liaison, dans le cadre de consultations quotidiennes et de la planification conjointe des opérations. Afin d'assurer le maintien de la sécurité et de la primauté du droit à long terme, il faut renforcer la capacité de la Police nationale, de la Gendarmerie, de la Garde nationale et des autorités judiciaires. La MINUSMA apportera une contribution dans ce contexte, mais l'Union européenne étudie également la question de la possibilité de fournir son assistance en plus des autres efforts déployés dans la région (EUCAP Sahel Niger, EUBAM Libye et la stratégie de l'Union européenne sur la lutte contre le terrorisme pour le Sahel).

L'opération *Serval* a été mise en place en réaction à une menace aiguë pour la sécurité. Au fur et à mesure que la MINUSMA poursuivra son intégration, la France retirera graduellement son opération au cours des prochains mois. Toutefois, l'opération *Serval* demeurera disponible à titre de force parallèle, comme convenu entre la France et les Nations Unies. La France continuera de se concentrer sur la lutte contre le terrorisme et contre les insurrections, tel qu'il a été entendu dans un accord bilatéral conclu avec le Mali.

La tâche principale de la mission EUTM Mali consiste à former et à restructurer l'armée malienne, notamment en révisant et en renforçant la structure de commandement. Afin de garantir non seulement la capacité opérationnelle, mais également la capacité institutionnelle des forces armées, la communauté internationale s'emploie à consolider le contrôle de l'armée par des civils, essentiellement par l'intermédiaire d'EUTM Mali. L'Union européenne discutera sous peu d'un prolongement possible du mandat d'EUTM, notamment de la formation de bataillons supplémentaires. Une fois que l'armée malienne a atteint un niveau acceptable, elle pourrait assumer en temps utile les tâches exécutées actuellement par l'opération *Serval* et par la MINUSMA. En ce sens, la réussite de l'EUTM Mali représente un facteur de détermination des possibilités de réduire la composante militaire de la MINUSMA.

Aspects opérationnels

Déploiement du personnel de KMar et de la Police Nationale

La contribution des Pays-Bas à UNPOL sera constituée de nominations au personnel d'UNPOL, à la Direction générale de la *Police Nationale* et aux institutions de sécurité. Globalement, quelque 30 candidats néerlandais (20 agents de KMar et 10 agents de la Police Nationale) peuvent être affectés aux divers postes. Le nombre de nominations et la nature de leur affectation dépendront du processus de sélection d'UNPOL.

Les Pays-Bas chercheront à déterminer si leur contribution à UNPOL peut être concentrée dans la région de Gao, où le programme de sécurité et de primauté du droit est lancé. Des équipes mixtes de la police et du KMar sont envisagées, dans le cadre desquelles les forces de l'ordre soutiendront la Police Nationale et le KMar appuiera la Gendarmerie et la Garde nationale. L'objectif consiste à favoriser le développement conjoint généralisé des services de sécurité dans la région de Gao.

La contribution de la police néerlandaise à la MINUSMA consistera à élaborer des services communautaires de maintien de l'ordre, d'accès à la justice, de coopération entre la police et la justice et de gestion des frontières en vue de la lutte contre le crime transfrontalier, y compris le trafic de stupéfiants. Dans le cas d'une demande d'UNPOL, des représentants des Pays-Bas se joindront au personnel de l'unité des crimes transnationaux et à l'unité chargée de l'égalité entre les sexes. Ces contributions se révéleront importantes pour recueillir davantage de renseignements sur les flux criminels transfrontaliers, dont le trafic de stupéfiants, d'armes et de personnes. En outre, la question du genre est l'un des fers de lance de la politique néerlandaise. La tâche principale des agents néerlandais affectés aux collèges de la Police Nationale et de la Gendarmerie consistera à conseiller les unités de personnel et à élaborer des concepts et des programmes généraux de formation.

Contribution militaire aux opérations de renseignements

Pour optimiser l'efficacité de la MINUSMA et pour tirer parti des expériences d'autres missions des Nations Unies, les Nations Unies ont décidé de mettre en place une capacité substantielle de collecte de renseignements. Les Pays-Bas peuvent apporter une contribution importante à cette capacité, et cette contribution sera structurée de façon à ce que les éléments puissent être transférés à d'autres États membres une fois que la contribution néerlandaise aura été réduite ou éliminée. Les Nations Unies seront alors responsables du remplacement.

Une contribution cohérente à la capacité intégrale de collecte de renseignements donnera lieu à une contribution nationale reconnaissable, qui ne sera pas fragmentée entre les divers lieux et les différentes parties. Les Pays-Bas établiront une position stratégique solide pour eux-mêmes, ce qui profitera à d'autres unités au sein de la MINUSMA et à la contribution néerlandaise comme telle.

L'unité All Sources Information Fusion Unit (ASIFU) comptera un total de 230 employés, dont 70 seront fournis par les Pays-Bas. L'unité est chargée de recueillir, de traiter et d'analyser des renseignements. Sur cette base, le commandement militaire de la MINUSMA peut donner des ordres à ses unités. Les renseignements qui sont recueillis et analysés par l'ASIFU proviennent d'unités de reconnaissance, d'hélicoptères, de véhicules aériens sans pilote et d'autres sources. La contribution néerlandaise à l'ASIFU comportera deux composantes : premièrement, le commandant de l'unité et certains officiers d'état-major affectés à l'unité ASIFU à Bamako (qui travaillent surtout dans le domaine de l'analyse) et deuxièmement, une grande proportion du contingent chargé des renseignements, de la surveillance et de la reconnaissance (ISR) à Gao (qui s'occupe surtout de recueillir des renseignements).

Pour renforcer la position de l'ASIFU, les Pays-Bas fourniront également une unité de reconnaissance de quelque 90 membres des forces spéciales. Leur tâche principale consistera à recueillir des renseignements en effectuant des patrouilles à long rayon d'action qui nécessitent un degré d'autonomie considérable. Par conséquent, l'unité de reconnaissance tiendra lieu de capteur de l'ASIFU. L'analyse des renseignements par l'ASIFU constituera la base des plans du personnel du commandant des Forces. Les membres de l'unité de reconnaissance pourraient vraisemblablement exécuter aussi d'autres tâches, mais le consentement du chef de la défense serait alors nécessaire pour chaque opération. Ces tâches pourraient comprendre des opérations qui font diminuer les risques pour les autres unités de la MINUSMA, comme le démantèlement de caches d'armes et de logistique dissimulées et l'arrestation d'opposants. La présence de l'unité de reconnaissance néerlandaise signifie que le commandant de la Force pourra disposer de capacités militaires de haut niveau pouvant être déployées dans des secteurs qui ne seraient pas accessibles aux unités régulières. Comme il s'agit d'une contribution qui se démarque clairement, un autre pays pourrait prendre la relève du travail de l'unité de reconnaissance si les Pays-Bas devaient décider de mettre fin à leur contribution.

Le ministère de la Défense fournit en outre une unité de quatre hélicoptères de combat Apache. Munis de capteurs de haute qualité, les hélicoptères Apache sont les mieux adaptés à la tâche de recueillir des renseignements pour l'ASIFU. Les quatre hélicoptères renforceront considérablement les opérations de collecte de renseignements. Ils peuvent également être utilisés pour dissuader les groupes armés et pour fournir des tiers de soutien. Les hélicoptères Apache contribueront à la protection du personnel néerlandais et représentent la maîtrise de l'escalade dans la contribution néerlandaise. Si les Pays-Bas devaient décider de se retirer, cette unité d'hélicoptères de combat pourrait également être remplacée par celle d'un autre pays.

Autres questions

Sur le plan géographique, le déploiement se concentrera sur la région de Gao, où les besoins des Nations Unies en matière de renseignement et d'information sont les plus grands. De plus, les forces françaises y ont déjà déployé beaucoup de matériel et de personnel dans le cadre de l'opération *Serval*. La coopération avec les unités françaises en matière d'opérations et de logistique est également possible.

Le ministère de la Défense est en mesure de fournir rapidement des unités au contingent néerlandais et il a suffisamment de capacité et de résistance pour garantir sa participation à long terme. Le contingent néerlandais sera intégré graduellement en consultation avec la MINUSMA, selon la capacité de la MINUSMA et des pays partenaires de fournir les installations requises.

La MINUSMA aide les autorités maliennes à renforcer leur légitimité et à rétablir leur autorité sur l'ensemble du territoire malien. Le mandat et les règles d'engagement donnent à la mission une marge de manœuvre suffisante pour exécuter ses tâches.

Importance de la contribution

La contribution militaire est constituée de 240 membres du personnel militaire qui occupent des postes opérationnels (ASIFU (70), unité de reconnaissance (90), policiers (20 KMar), membres armés du personnel d'hélicoptère (60)) et 128 membres du personnel de protection de l'équipement sensible et du soutien logistique. La planification est fondée sur la prestation de soutien logistique par les Nations Unies, comme décrit dans les directives des Nations Unies s'adressant aux pays qui fournissent des contingents. L'opération *Serval* viendra augmenter ce soutien. Comme d'habitude, une unité sera ajoutée au début de l'opération pour faciliter le déploiement de la contribution néerlandaise. Si l'on présume que les Nations Unies fournissent effectivement le soutien logistique nécessaire, une contribution de 368 membres du personnel militaire, de 10 fonctionnaires de police civils et de plusieurs experts civils est prévue. La taille du contingent militaire néerlandais est motivée par la volonté d'apporter une contribution cohérente à la capacité de recueillir des renseignements afin de garantir un degré suffisant d'autoprotection et de soutien et d'avoir un impact réel sur l'efficacité de la mission.

Structure du commandement

Les unités militaires néerlandaises relèvent du commandant de la Force à Bamako. Environ dix agents néerlandais des trois modules mentionnés précédemment feront partie du personnel du commandant de la Force et occuperont un ou deux postes clés. Ainsi, les Pays-Bas peuvent toujours exercer une influence directe sur l'exécution des opérations. Le déploiement des membres du personnel militaire néerlandais n'est assujéti à aucune mise en garde. Toutefois, le plus haut dirigeant néerlandais (détenteur d'une carte rouge) membre du personnel du commandant de la Force peut, au nom du chef de la défense, rejeter un commandement donné par le commandant de la Force aux unités néerlandaises. Le chef de la défense conserve le contrôle complet en tout temps et peut par conséquent reprendre le commandement des unités néerlandaises au besoin. Cette procédure a notamment été adoptée à la suite des leçons retenues des missions précédentes.

Services médicaux

À Bamako, les membres du personnel militaire peuvent obtenir des soins médicaux dans un hôpital financé par les Nations Unies. À Gao, un établissement chinois offrant des soins médicaux hospitaliers est prévu. Des ressortissants néerlandais peuvent également utiliser l'établissement médical français à Gao. En outre, l'unité néerlandaise à Gao aura sa propre capacité médicale sous forme de personnel infirmier militaire non spécialisé et d'un médecin militaire (du niveau d'un généraliste). L'évacuation médicale dans la région de Gao est garantie par l'opération *Serval*. En d'autres termes, la prestation d'une assistance médicale rapide et d'excellente qualité est assurée. Au cours de la phase initiale de la mission, les Pays-Bas détermineront si l'établissement des installations médicales prévues des Nations Unies est conforme au plan et si les installations sont conformes aux normes des Pays-Bas.

Risques opérationnels

La sécurité

Les unités néerlandaises opéreront à partir de Bamako et de Gao. Pour l'instant, il n'existe pas de menace de conflit armé à grande échelle. Toutefois, il y a menace d'activité terroriste. Le niveau de menace est qualifié de modéré à Bamako et Gao, mais de plus élevé en périphérie. On ne peut exclure la possibilité de combats brefs et intenses dans la région de Gao, où seront déployées les forces néerlandaises. Bien que la contribution néerlandaise réside dans la capacité de recueillir des renseignements de la mission, des membres du personnel militaire néerlandais pourraient vraisemblablement être exposés à de la violence ou impliqués dans des opérations de combat. Ce facteur a été pris en compte dans la formation du contingent militaire, ce qui garantit une capacité suffisante d'autoprotection. La taille du contingent

militaire est donc déterminée par la volonté d'apporter une contribution cohérente et par la vigueur appropriée de l'autoprotection.

Santé

Les risques pour la santé sont élevés. Il s'agit d'une conséquence des normes peu élevées d'hygiène locale et des conditions climatologiques extrêmes. Pour atténuer ces risques, tous les membres du personnel militaire néerlandais seront vaccinés, prendront des mesures d'hygiène supplémentaires et se soumettront à un programme d'acclimatation.

La menace des engins explosifs improvisés

Les groupes armés djihadistes ont la capacité de placer des engins explosifs improvisés. Pour le moment, le Service de renseignement et de sécurité en matière de défense (MIVD) des Pays-Bas considère l'utilisation possible des engins explosifs improvisés par des groupes djihadistes uniquement comme une menace modérée. Pendant les visites à la zone de la mission, il est apparu que la population locale a apporté son aide dans la recherche d'engins explosifs improvisés. Le niveau actuel de menace ne justifie pas de personnel et de matériel supplémentaires. Toutefois, l'unité de reconnaissance comprendra des experts en engins explosifs improvisés. Si la menace s'intensifie, d'autres experts en engins explosifs improvisés seront affectés des Pays-Bas.

La protection de la Force

Les mesures de protection de la Force offrent une réponse à plusieurs paliers et des forces suffisantes de maîtrise de l'escalade. Si des unités néerlandaises sont attaquées par des groupes armés, elles seront assez vigoureuses pour se protéger au départ. Les opérations seront coordonnées quotidiennement pour tenir compte de la dernière évaluation des menaces. En outre, l'unité peut également faire appel à la Force d'intervention rapide mise en place par la MINUSMA pour obtenir de l'assistance dans les situations de ce genre. Si ces options sont insuffisantes, la MINUSMA peut également demander l'assistance de l'opération française *Serval*, qui dispose également d'une Force d'intervention rapide et d'hélicoptères de combat à Gao.

Participation des autres pays

Comme la MINUSMA est en phase d'intégration, les renseignements sur les contributions des autres pays demeurent susceptibles d'être modifiés. Les contributions militaires occidentales à la MINUSMA sont effectuées par la Finlande, la France, l'Allemagne, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis. Les contributions militaires de pays autres que des pays occidentaux sont faites par le Bangladesh, le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad, la Chine, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Niger, le Nigeria, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Des pays africains en particulier sont fortement représentés dans la mission. Ceux qui ont le plus contribué aux contingents sont, de loin, le Tchad, le Sénégal, le Togo, le Niger et le Nigeria. Les Pays-Bas, qui ont une Force armée de 368 membres du personnel militaire, seront le pays occidental ayant le plus contribué à la MINUSMA. Cette situation est étroitement liée à la nature de la contribution choisie. En ordre d'importance, les prochains pays occidentaux qui apportent la contribution la plus importante sont la France et l'Allemagne, qui déploient chacun 150 membres du personnel militaire. Sur le plan de l'effort militaire européen total au Mali, la contribution néerlandaise se classe derrière celle de la France (2 360) et devant celle de l'Allemagne (330).

Retrait, suivi et évaluation responsables

La responsabilité de mesurer les progrès de la mission, de déterminer la stratégie et d'adopter des objectifs opérationnels relève des Nations Unies. Conformément au processus de planification intégrée de la mission applicable à chaque mission des Nations Unies, la MINUSMA présentera un cadre stratégique

intégré dès que possible (date prévue : début 2014), qui expose en détail la stratégie, le plan d'action, les buts et les indicateurs. Conformément aux règles des Nations Unies sur la gestion basée sur les résultats, la mission effectuera des analyses contextuelles et procédera à des mesures de référence. Les autorités maliennes et d'autres acteurs locaux participeront activement à ces activités. L'analyse et les mesures exécutées par les Pays-Bas dans le contexte de ses efforts de coopération en matière de développement bilatéral seront partagées, s'il est possible et pertinent de le faire, avec les Nations Unies. Tous les trois mois, le secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon fera rapport au Conseil de sécurité de la situation au Mali et des progrès effectués par la MINUSMA (et par conséquent par les Pays-Bas dans le cadre de la mission).

En 2015, nous évaluerons la planification et l'opérationnalisation de la capacité de recueillir des renseignements de la MINUSMA. La contribution néerlandaise a pour but, à l'égard de cette capacité, d'améliorer son efficacité et donc de contribuer à la réussite de l'ensemble de la mission. Les activités des Pays-Bas seront organisées de manière à pouvoir être transférées à d'autres pays à la fin de la contribution.

Le renforcement du secteur de la police et de la justice du Mali pourrait nécessiter plus de temps. Un facteur important utilisé pour déterminer si cet aspect de la contribution néerlandaise peut être interrompu de façon responsable est son lien avec des projets et des programmes qui se poursuivront une fois que les Pays-Bas se sont retirés de la mission. Des mesures seront donc prises pour adapter le programme de la sécurité et de la primauté du droit, qui fait partie du programme néerlandais de coopération au développement au Mali, aux activités de la MINUSMA et à la contribution néerlandaise au secteur de la police et de la justice. Ainsi, le gouvernement souhaite préserver les résultats de la contribution néerlandaise à la MINUSMA et s'en inspirer même après la fin de la contribution.

Une fois la contribution néerlandaise terminée, la Chambre recevra, comme d'habitude dans ces cas, une évaluation finale établie sous la responsabilité des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de la Sécurité et de la Justice et du Commerce extérieur et de la Coopération en matière de développement.

Le financement

Les dépenses estimatives additionnelles consacrées à la contribution militaire à la MINUSMA s'élèvent à 51 millions d'euros par année. De plus, les dépenses consacrées aux soins et au suivi des membres du personnel militaire devraient être d'environ 2 millions d'euros. En 2014, des dépenses additionnelles d'environ 11,5 millions d'euros seront effectuées au titre du déploiement de la mission, ce qui portera le total des dépenses supplémentaires pour la MINUSMA en 2014 à 64,5 millions d'euros, si l'on présume qu'un soutien logistique complet est fourni par les Nations Unies. Si les Nations Unies ne sont pas en mesure de fournir un soutien logistique complet à temps, les dépenses additionnelles pour la MINUSMA peuvent augmenter d'un maximum de 10 millions d'euros. Il y aura des consultations à ce sujet avec les Nations Unies. Le total atteindrait dans ce cas un maximum de 74,5 millions d'euros en 2014.

Les dépenses additionnelles pour 2015 atteignent 53 millions d'euros, en présumant que les Nations Unies seront alors en mesure de fournir un soutien logistique complet. Si ce n'est pas le cas, les dépenses additionnelles pour la MINUSMA en 2015 pourraient augmenter d'un maximum de 10 millions d'euros, ce qui porte le total à 63 millions d'euros.

Sur la base du mandat initial, les dépenses estimatives additionnelles en 2016-2017 totaliseront 19,5 millions d'euros, ce qui englobe les dépenses supplémentaires du redéploiement et de la réparation de matériel.

Les dépenses additionnelles au titre de la contribution militaire proviendront du budget de la sécurité internationale et sont donc imputables au budget homogène de la coopération internationale (HGIS). À cette fin, le budget de la sécurité internationale sera augmenté en 2014 dans le mémoire sur le budget du printemps, et ce au moyen de la marge de fin d'année de HGIS, du montant des fonds sous-utilisés pour les dépenses estimatives consacrées aux opérations de gestion de crise en 2013 dans HGIS. Conformément au système déjà décrit à la Chambre dans la lettre du 12 juillet 2013, les ressources requises pour la mission en 2014 sont transférées, en vertu d'une loi initiale sur le budget supplémentaire dans le HGIS du budget sur le commerce extérieur et la coopération au développement au budget de la défense. Comme c'est le cas avec les missions des Nations Unies, les Pays-Bas sont admissibles à un remboursement des Nations Unies d'une partie des dépenses additionnelles. Cela n'a pas été pris en compte dans les estimations qui précèdent. En effectuant ce remboursement par transfert d'espèces dans le HGIS, il sera possible, au besoin, d'élargir la portée des missions existantes.

Les dépenses de déploiement de fonctionnaires de police civils représentent annuellement environ 2 millions d'euros. Ce montant est imputable à la provision HGIS pour les missions civiles de gestion de crise et le déploiement de fonctionnaires de police dans le budget du ministère de la Sécurité et de la Justice.

Les dépenses concernant les experts civils devraient atteindre un maximum de 2 millions d'euros annuellement. Ces coûts seront couverts à même le budget du ministère des Affaires étrangères.

ANNEXE B — PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Tableau 1 – Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 10 principaux contributeurs en pourcentage (selon les quotes-parts effectives¹ adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies)

Rang	2013	2014-2015 ²	2016
1	États-Unis d'Amérique 28,38 %	États-Unis d'Amérique 28,36 %	États-Unis d'Amérique 28,57 %
2	Japon 10,83 %	Japon 10,83 %	Chine 10,29 %
3	France 7,22 %	France 7,21 %	Japon 9,68 %
4	Allemagne 7,14 %	Allemagne 7,14 %	Allemagne 6,39 %
5	Royaume-Uni 6,68 %	Royaume-Uni 6,68 %	France 6,31 %
6	Chine 6,64 %	Chine 6,64 %	Royaume-Uni 5,80 %
7	Italie 4,45 %	Italie 4,45 %	Russie 4,01 %
8	Canada 2,98 %	Canada 2,98 %	Italie 3,75 %
9	Espagne 2,97 %	Espagne 2,97 %	Canada 2,92 %
10	Australie 2,07 %	Australie 2,07 %	Espagne 2,44 %

¹ Selon le [Comité des contributions](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] de l'ONU : Le terme « quote-part » désigne le montant à évaluer – selon ce qu'a déterminé l'Assemblée générale – pour financer les crédits approuvés, que se partagent les États membres pour couvrir les dépenses de l'Organisation. Pour ce qui est des contributions destinées aux opérations de maintien de la paix, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution [55/235](#) de juillet 2001, que « le barème des quotes-parts pour le financement des opérations de maintien de la paix doit être fondé sur le barème des quotes-parts pour le financement des dépenses inscrites au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, assorti d'un mécanisme d'ajustement approprié et transparent prévoyant différentes catégories ».

² L'ONU a publié le [barème des quotes-parts](#) pour 2014 et 2015.

ANNEXE C – CONTRIBUTIONS DU CANADA AUX OPÉRATIONS DE PAIX DANS LE MONDE

Le tableau suivant, à l'aide de certains événements choisis, retrace la participation canadienne aux opérations de paix internationales, depuis ses débuts.

Date	Événement
1947	Le Canada affecte un contingent d'observateurs militaires à la Commission des Nations Unies pour la Corée (UNCOK) .
1948	Des troupes canadiennes participent à la mission de l' Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Moyen-Orient.
1949	Le Canada appuie le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (GOMNUIP) .
1950	Le Canada affecte un contingent aux Opérations militaires des Nations Unies en Corée .
1953	Du personnel des Forces armées canadiennes (FAC) participe à la Commission d'armistice militaire du Commandement des Nations Unies (UNCMAC) en Corée du Sud.
1956	Lester B. Pearson, ministre des Affaires extérieures, parraine une proposition demandant l'envoi de la première force officielle « de maintien de la paix » dans la péninsule du Sinaï, dans le cadre de la Force d'urgence des Nations Unies I (FUNU I) . Le général canadien E.L.M. « Tommy » Burns agit comme premier commandant de la FUNU. Les efforts de Lester Pearson sont récompensés par le prix Nobel de la paix en 1957.
1958	Le Canada participe au Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL) .
1960	Des troupes canadiennes appuient l' Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) .
1962	Le Canada envoie du personnel militaire auprès de la Force de sécurité des Nations Unies (FSNU) en Nouvelle-Guinée occidentale .

1963	Le Canada participe à la Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM) .
1964	Le Canada intègre la Force des Nations Unies du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) .
1965	Le Canada envoie un contingent auprès de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (UNIPOM) .
1965	Mission du représentant du Secrétaire général en République dominicaine.
1973	Le Canada participe à la Force d'urgence des Nations Unies II (FUNU II) dans la péninsule du Sinaï.
1974	Le Canada envoie des troupes sur le plateau du Golan pour appuyer la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) .
1978	Le Canada intègre la Force intérimaire des Nations Unies au Liban .
1978	Le Canada contribue à la Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINURCA) .
1980	Le Canada participe au Groupe d'observateurs de la commission électorale du Commonwealth en Rhodésie et Zimbabwe (GOCEC) .
1985	Le Canada entreprend sa participation à la mission de Force et observateurs multinationale (FMO) afin de superviser la mise en œuvre des dispositions du traité de paix israélo-égyptien touchant la sécurité.
1988	Le Canada participe au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII) .
1988	Le Canada contribue à la Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan .

1989	Le Canada intègre le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA) .
1989	Le Canada intègre le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (UNTAG) .
1991	Le Canada intègre la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) .
1991	Le Canada contribue à la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental .
1991	Le Canada intègre la Mission de vérification des Nations Unies en Angola II (UNAVEM II) .
1992	Le Canada participe à l' Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) .
1992	Le Canada appuie l' Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) .
1992	Le Canada envoie des troupes prendre part à l' Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I, II) .
1992	Le Canada offre un soutien à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en ex-Yougoslavie .
1992	Le Canada participe à la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine .
1992	Des troupes canadiennes contribuent à la Force de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR) à la suite des efforts de stabilisation de l'OTAN.
1993	Le Canada contribue à la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) .
1993	Le Canada envoie un contingent prendre part à la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR) .

1994	Le Canada déploie du personnel militaire afin de surveiller la frontière entre la République dominicaine et Haïti pour appuyer le Groupe multinational d'observateurs en République dominicaine .
1994	Le Canada intègre la Mission d'observation du Commonwealth en Afrique du Sud .
1995	Le Canada intègre la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine .
1995	Le Canada envoie des troupes auprès de la Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU) en ex-Yougoslavie .
1995	Le Canada envoie des troupes prendre part à l' Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance (ONURC) en Croatie .
1996	Le Canada contribue à la Mission d'observation des Nations Unies à Prevlaka (MONUP) .
1996	Le Canada appuie l' Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ANUTSO) .
1996	Le Canada participe à la Mission d'appui des Nations Unies en Haïti (MANUH) .
1997	Le Canada se joint à la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA).
1997	Le Canada affecte un membre à l'élément de planification de la Brigade d'intervention rapide des forces en attente Opération VIKING (BIRFA) au Danemark.
1997	Le Canada appuie la Mission de transition des Nations Unies en Haïti (MITNUH I) .
1997	Le Canada contribue à la Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH) .
1999	Le Canada intègre la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) .

1999	Le Canada participe à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) .
1999	Le Canada appuie la Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO) .
2000	Le Canada se joint à la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) .
2003	Le Canada participe à la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) .
2003	Le Canada contribue à la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) .
2004	Le Canada appuie l' Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) .
2004	Le Canada intègre la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) .
2004	Le Canada participe à la Mission préparatoire des Nations Unies au Soudan (MINUS) .
2006	Le Canada appuie la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT) .
2008	Le Canada aide la Mission de police de l'UE pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS) .
2008	Le Canada intègre l' Opération hybride de l'Union africaine et des Nations Unies au Darfour (MINUAD) .
2010	Le Canada offre un soutien à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) .
2015	Des agents de police canadiens sont affectés à la mission EUAM Ukraine .

ANNEXE D - PERTES EN VIES HUMAINES DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Date	Mission	Pertes en vies humaines	Pertes canadiennes
Depuis 2010	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)	102	0
2006–2012	Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT)	17	0
2005–2011	Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS)	60	1
Depuis 2004	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI)	143	2
Depuis 2004	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)	184	9
2002–2005	Mission d'appui des Nations Unies au Timor Oriental (MANUTO)	21	0
2000–2008	Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (UNMEE)	20	0
Depuis 1999	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)	55	2
1999–2010	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)	161	1
1999–2005	Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL)	192	0

1999–2002	Administration transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO)	0	0
1998–2000	Mission des Nations Unies en République centrafricaine (MINUSCA)	2	0
1997–2000	Mission de police civile des Nations Unies en Haïti (MIPONUH)	7	0
1997	Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA)	0	0
1997	Mission de transition des Nations Unies en Haïti (MITNUH)	0	0
1996–1997	Mission d'appui des Nations Unies en Haïti (MANUH)	1	0
1995–2002	Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH)	12	0
1995–1999	Force de déploiement préventif des Nations Unies (FRODEPRENU)	4	1
1993–1996	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR)	27	1
1993–1996	Mission des Nations Unies en Haïti (MINUAH)	9	1
1993–1995	Opération des Nations Unies en Somalie II (UNOSOM II)	154	0
1993–1994	Mission d'observation des Nations Unies en Ouganda et au Rwanda (MONUOR)	0	0

1992–1995	Force de protection des Nations Unies (FORPRONU)	167	11
1992–1994	Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ)	26	0
1992–1993	Opération des Nations Unies en Somalie I (UNOSOM I)	6	1
1992–1993	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)	82	1
1991–2003	Mission d’observation des Nations Unies pour l’Iraq et le Koweït (MONUIK)	18	0
1991–1995	Mission d’observation des Nations Unies au Salvador (ONUSAL)	5	0
1991–1995	Mission de vérification des Nations Unies en Angola II (UNAVEM II)	5	0
1991–1992	Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC)	0	0
1989–1992	Groupe d’observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA)	1	0
1989–1990	Groupe d’assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT)	19	0
1988–1991	Groupe d’observateurs militaires des Nations Unies pour l’Iran et l’Iraq (GONMUII)	1	0
1988–1990	Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan (UNGOMAP)	0	0

Depuis 1974	Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD)	46	4
1973–1979	Force d'urgence des Nations Unies II (FUNU II)	51	0
1965–1966	Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (UNIPOM)	0	0
1965–1966	Mission du Représentant du Secrétaire général en République dominicaine (DOMREP)	0	0
Depuis 1964	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)	183	29
1963–1964	Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM)	0	0
1962–1963	Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (UNSF)	0	0
1960–1964	Opération des Nations Unies au Congo (ONUC)	250	3
1958	Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL)	0	0
1956–1967	Force d'urgence des Nations Unies I (FUNU I)	110	53
Depuis 1949	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies en Inde et au Pakistan (UNMOGIP)	11	1
Depuis 1948	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST)	50	2

ANNEXE E - TÉMOINS

Le lundi 30 mai 2016

	L'honorable Harjit Singh Sajjan, C.P., député, ministre de la Défense nationale
<i>Affaires mondiales Canada</i>	Mark Gwozdecky, sous-ministre adjoint, Sécurité internationale et affaires politiques
<i>Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies</i>	Hervé Ladsous, chef de département (par vidéoconférence)

Le lundi 13 juin 2016

	L'honorable Peter MacKay, C.P., ancien ministre de la Défense nationale
	L'honorable David Pratt, C.P., ancien ministre de la Défense nationale

Le lundi 20 juin 2016

<i>Canadian Defence and Foreign Affairs Institute</i>	Colin Robertson, vice-président et chercheur, École de politique publique, Université de Calgary
<i>À titre personnel</i>	Elinor Sloan, professeure des relations internationales, Département de science politique, Université Carleton
<i>Ambassade de Suède au Canada</i>	S.E. Per Sjögren, ambassadeur
<i>Institut de la Conférence des associations de la défense</i>	Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, président du conseil d'administration
<i>À titre personnel</i>	Colonel (à la retraite) Charles Davies
	Colonel (à la retraite) Michael P. Cessford
<i>Conférence des Associations Défense</i>	Tony Battista, PDG
<i>À titre personnel</i>	Brigadier-général (à la retraite) Jim Cox
<i>Conférence des Associations Défense</i>	Vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président

À titre personnel

Dan Ross, Ancien sous-ministre adjoint (Matériels), Défense nationale

Major-Général (à la retraite) James R. Ferron, vice-président, Développement des capacités, Carillon Canada Inc.

Vice-amiral (à la retraite) Glenn Davidson, ancien ambassadeur du Canada en Syrie et en Afghanistan

Le lundi 19 septembre 2016

À titre personnel

Jane Boulden, doyenne associée des Arts, Collège militaire royale du Canada (par vidéoconférence)

Walter Dorn, professeur et président, Programme de Maîtrise en études de la défense, Collège militaire royal du Canada et Collège des Forces canadiennes

À titre personnel

Lieutenant-général (à la retraite) D. Michael Day, membre, Institut canadien des affaires mondiales

Lieutenant-général (à la retraite) Charles Bouchard

À titre personnel

Lieutenant-général (à la retraite) l'honorable Roméo Dallaire

À titre personnel

Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, professeur agrégé, Collège militaire royal du Canada

David Bercuson, directeur, Centre for Military, Security and Strategic Studies, Université de Calgary (par vidéoconférence)

Association navale du Canada

Vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson

À titre personnel

James A. Boutilier, professeur adjoint, Études du Pacifique, Université de Victoria

Ligue navale du Canada

Capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch, vice-président, Affaires maritimes

Le mardi 20 septembre 2016

Bureau du vérificateur général du Canada

Michael Ferguson, vérificateur général du Canada

Gordon Stock, directeur principal

*Bureau de l'Ombudsman du
ministère de la Défense nationale et
des Forces canadiennes*

Gary Walbourne, ombudsman

*Le Centre africain pour la résolution
constructive des différends
(ACCORD)*

Kwezi Mngqibisa, coordonnateur et conseiller, Initiative
Somalie (par vidéoconférence)

À titre personnel

Major-général (à la retraite) Lewis Mackenzie

Légion royale canadienne

Major-général (à la retraite) Richard Blanchette, président,
Comité de défense et de sécurité

Charls Gendron, secrétaire, Comité de défense et de sécurité

*Association canadienne de Vétérans
des forces de la paix des Nations
Unies*

Major (à la retraite) Wayne Mac Culloch, président national

*Association canadienne des
vétérans pour le maintien de la paix*

Lieutenant-général (à la retraite) Louis Cuppens, conseiller
spécial

*Ambassade royale de Norvège à
Ottawa*

Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind, ambassadrice du
Royaume de Norvège

À titre personnel

Carolyn McAskie, Ancienne représentante spéciale du
Secrétaire général (SRSG) et chef de la mission de
maintien de la paix des Nations Unies au Burundi

Le mercredi 21 septembre 2016

*Défense nationale et les Forces
armées canadiennes*

Major-général Jean-Marc Lanthier, commandant, Centre de la
doctrine et de l'instruction de l'Armée canadienne

Lieutenant-colonel Brian Healey, commandant, Centre de
formation pour le soutien de la paix

Centre parlementaire

Petra Andersson-Charest, directrice des programmes

CANADEM

Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif

*Défense nationale et les Forces
armées canadiennes*

Général Jonathan Vance, chef d'état-major de la défense

Lieutenant-général Christine Whitecross, commandante,
Commandement du personnel militaire

Défense nationale et les Forces armées canadiennes

Commodore Brian Santarpia, directeur général, plans, État-major interarmées stratégique

Réserves 2000

Lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk, directeur exécutif

Institut militaire de Québec

Brigadier-général (à la retraite) Richard Giguère, président (par vidéoconférence)

MISSION D'ÉTUDE À NEW YORK – LE 24 OCTOBRE 2016

Centre de coopération internationale

Alexandra Novosseloff

Département de l'appui aux missions des Nations Unies

Atul Khare, secrétaire général adjoint

Département des opérations du maintien de la paix, Secrétariat des Nations Unies

El Ghassim Wane, sous-secrétaire général

Ex-membres du Groupe indépendant de haut niveau sur les Opérations de paix

Ian Martin
Ameerah Haq
Oliver Ulich

Institut international pour la paix

Lesley Connelly

Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies

Marc-André Blanchard, ambassadeur et représentant permanent

Michael Grant, ambassadeur et représentant permanent adjoint

Brig.-gén. J.J.M. Girard, conseiller militaire

Mission permanente du Danemark auprès de l'Organisation des Nations Unies

Peter Lehmann Nielsen, ambassadeur et représentant permanent adjoint

Col. Karsten Kolding, conseiller militaire

Mission permanente du Kenya auprès de l'Organisation des Nations Unies

Col. James Kenennana, conseiller militaire

*Mission permanente de la
République fédérale démocratique
d'Éthiopie auprès de l'Organisation
des Nations Unies*

Semungus H. Gebrehiwot
Gén. Dgife Bedi, conseiller militaire

*Mission permanente du Royaume
des Pays-Bas auprès de
l'Organisation des Nations Unies*

Hedda Samson, avocate, chef de la Section des affaires
politiques
Charlotte van Baak, première secrétaire, chef adjointe de la
Section des affaires politiques
Col. Norbert Moerkens, conseiller militaire

*Mission permanente du Sénégal
auprès de l'Organisation des
Nations Unies*

Gorgui Ciss, ambassadeur et représentant permanent adjoint
Col. El Hadji Issa Faye, conseiller militaire

*Mission permanente de Suède
auprès de l'Organisation des
Nations Unies*

Col. Peter Öberg, conseiller militaire

ONU Femmes

Nahla Valji, chef adjointe, Section de la paix et de la sécurité,
ONU Femmes