

Le Canada et les opérations de paix – 2018 et années suivantes **La solution « civile » permettant au Canada de reprendre la voie : Nécessaire – Facile – À faibles coûts**

Soixante-dix années après la première mission de paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'appellation et le contexte opérationnel des opérations de paix ont évolué. Le Canada semble être pris dans un alignement temporel de maintien de la paix de type Chypre des années 1960 et 1970. Quant à l'avenir des opérations de paix, le plan est établi dans le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies (Groupe indépendant). Il est essentiel pour quiconque souhaite ramener le Canada aux opérations de paix de lire ce rapport. Le Groupe indépendant examine tous les aspects des opérations de paix, militaires et civils. Le présent document décrit dans quelle mesure la composante civile des opérations de paix comporte un potentiel considérable permettant au Canada de revenir de l'arrière.

Comme l'expression « revenir de l'arrière » l'indique, le Canada a beaucoup de travail à faire. Ce n'est pas simplement le fait que nos préparations pour les opérations de paix connaissent une période d'immobilité, mais nous avons aussi réellement fait plusieurs pas en arrière. Au cours des 20 dernières années, le Canada a réduit les composantes militaires et civiles de la préparation et de la capacité canadiennes en matière d'opérations de paix.

Du côté militaire, plus d'une décennie de combat en Afghanistan a renforcé la capacité de combat des Forces canadiennes (FC), mais a réduit leur expérience avec les Nations Unies et leur capacité à exceller dans les opérations de paix. Il ne s'agit pas nécessairement d'une mauvaise chose si le mandat primordial des FC consiste à être un solide intervenant de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Toutefois, si les Forces canadiennes souhaitent reprendre les opérations de paix et être efficaces dans un contexte opérationnel très différent, elles doivent s'outiller et se former pour ce contexte. En fait, il est possible d'appliquer presque mot pour mot les leçons à retenir de ce qui serait habituellement une évaluation désuète datant de 1997 des besoins urgents de l'époque post-Somalie pour une « instruction militaire non traditionnelle destinée aux Casques bleus canadiens » par le lieutenant-général Jack Dangerfield et ses collègues.

Toutefois, l'objectif du présent document est différent : il concerne la composante civile des opérations de paix, une option qui comporte un potentiel considérable permettant au Canada de reprendre la voie de la participation dans les opérations de paix, moyennant une fraction des coûts des options militaires canadiennes.

La composante civile des opérations de paix constitue le thème principal du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix. Le thème indique clairement le point essentiel : les opérations de paix ne sont pas des opérations militaires, mais plutôt des opérations politiques qui nécessitent des atouts militaires. Le premier des quatre « changements » essentiels établis par le Groupe indépendant est qu' « **en premier lieu, la conception et la mise en œuvre des opérations de paix doivent être fondées sur les politiques. La paix durable est réalisée non pas dans le cadre de mobilisations militaires et techniques, mais dans le cadre de solutions politiques.** » [Traduction] L'élargissement de la composante civile des opérations de paix vient étayer cette proposition. Et c'est exactement là où le Canada peut aider.

Afin de décrire les exigences particulières, le Groupe indépendant a insisté sur le fait que les opérations de paix des Nations Unies se constituent d'un éventail de composantes, y compris « *des émissaires et des médiateurs spéciaux, des missions politiques (missions de consolidation de la paix), des efforts de diplomatie préventive régionaux, des missions d'observation (comme les missions de cessez-le-feu et les missions d'observations d'élections) aux petites missions spécialisées techniques (comme les missions d'appui à l'organisation d'élections), des opérations multidisciplinaires de toutes tailles comprenant du personnel civil, militaire et policier pour appuyer la mise en œuvre de processus de paix (incluant des missions exécutives avec des fonctions de gouvernance), ainsi que des missions de planification.* » Le Groupe indépendant indique ensuite que les opérations de paix comprennent « *les spécialistes en médiation et les spécialistes électoraux, ainsi que les experts en matière de droits de la personne, de primauté du droit, de genre, de services de police et en matières militaires.* » [Traduction]

Si le Canada souhaite revenir aux opérations de paix, la composante civile constitue la voie à suivre selon presque tous les points de vue :

- Besoin : tel que l'a indiqué le Groupe indépendant et que le Secrétaire Général des Nations Unies a répété en septembre, il existe un besoin urgent de mettre davantage l'accent sur le côté politique et civil des opérations de paix.
- Facilité : le Canada peut contribuer facilement à la composante civile puisqu'il a un répertoire important d'experts chevronnés ayant une expérience de terrain directe avec les Nations Unies dans tous les domaines d'expertise établis par le Groupe indépendant.
- Faibles coûts : cette option civile comporte de faibles coûts pour le Canada, surtout en comparaison à une contribution militaire.

Par conséquent, comment le Canada peut-il réaliser des progrès sur le côté civil des opérations de paix? Il est utile d'examiner certaines des capacités civiles en matière d'opérations de paix élaborées par le Canada et « perdues » ensuite au cours des 15 dernières années.

CPMP

Pendant une courte période, le Canada avait un centre de formation civile en opérations de paix. Le Centre Pearson pour le maintien de la paix (CPMP) a été établi en 1994 avec le mandat de former des civils canadiens, avec toutefois quelques étudiants militaires et policiers, afin d'avoir des formations conjointes. Au cours des cinq premières années, le modèle standard consistait en des cours d'une durée de deux semaines et comptant 30 participants, dont 26 civils, y compris des diplomates, 2 militaires et 2 policiers en service. Au fil du temps, le gouvernement fédéral a remis en question les coûts liés à la formation de civils et, afin de survivre sur le plan financier, le CPMP a commencé à accepter des contrats en vue de former des policiers et les militaires étrangers, notamment en soutenant des exercices militaires. En 2006, le CPMP formait très peu de civils et lorsqu'il a fermé ses portes en 2013, il n'en formait plus aucun. Entre-temps, les autres pays, plus particulièrement les pays européens, avaient augmenté considérablement la formation de civils, reconnaissant que tout comme les militaires tire profit de la formation en leadership sur le terrain, de la gestion sur le terrain, de la planification opérationnelle, etc., les civils profitent également de la formation sur le terrain afin de maximiser leur rendement et de progresser sur le plan professionnel dans le cadre des opérations des Nations Unies. Il est peut-être temps que le Canada réinvente l'établissement d'instruction des civils avec son mandat initial de former les civils canadiens.

CANADEM

Le Corps de réaction civile du Canada était, à l'origine, un mécanisme des Affaires étrangères permettant au Canada d'injecter un nombre accru de ses meilleurs experts dans les opérations internationales sur le terrain. Par exemple, en 2005, après 9 ans d'efforts exercés par CANADEM, le nombre de civils canadiens participant aux opérations de paix du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies atteignait un sommet sans précédent de 287. Dans le cadre d'une analyse comparative, le Canada et les États-Unis étaient à égalité en tant que chef de file avec 6 % de tous les postes civils, alors que le Royaume-Uni et la France en avaient 4 %, tandis que l'Australie et l'Allemagne en avaient 2 %. De plus, cette mesure n'était pas coûteuse pour le Canada puisque CANADEM ne faisait qu'inscrire des candidats à son registre et les proposer, alors que les Nations Unies les embauchaient et les rémunéraient. En 2007, le gouvernement du Premier ministre Harper a fait marche arrière et a réduit le financement de CANADEM pour la promotion de la dotation de Canadiens aux Nations Unies. À l'heure actuelle, en 2017, une décennie d'inaction résulte en une baisse du nombre de civils canadiens embauchés par les Nations Unies, une réduction de la présence et de l'incidence canadienne au sein des Nations Unies. Dans le cadre des opérations de paix du DOMP des Nations Unies, le Canada a connu une baisse de sa participation de 35 %, passant de 287 civils canadiens en 2007 à 187 en 2016, alors que le nombre d'Américains et de représentants d'autres pays a augmenté. Il est peut-être temps que le Canada rétablisse la promotion des experts canadiens sur le terrain.

Corps Canada

Il s'agissait d'un concept concis annoncé par le Premier ministre Martin en 2004 qui a rapidement évolué en trois visions opérationnelles distinctes : celle des co-présidents indépendants Gordon Smith et Julie Payette; celle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI); et celle de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Sans une orientation claire du Premier ministre et suite à l'élection, un an plus tard, d'un nouveau gouvernement hostile aux Nations Unies et au service international, Corps Canada s'est transformé en un projet mineur de l'ACDI qui dédoublait diverses fonctions d'autres sections de celle-ci. Il est disparu lentement. Toutefois, la vision des co-présidents indépendants Smith et Payette était semblable à celle élaborée par de nombreux pays européens. Les entités comme NOREP, ZIF et Folke Bernadette sont externes aux ministères et offrent une plateforme servant à regrouper, préparer et promouvoir leurs ressortissants dans le cadre du service international auprès des Nations Unies et d'autres organisations internationales. La vision Smith-Payette de Corps Canada à l'extérieur du gouvernement comptait les quatre piliers suivants : l'inscription, le déploiement, la promotion des jeunes et la formation. Leur intention était d'accroître le nombre et la capacité des dirigeants canadiens de moyen et haut niveau oeuvrant sur le plan international, mais également de former la prochaine génération d'internationalistes. Même si le Canada n'a pas réussi la mise sur pied complète de Corps Canada, le besoin demeure et les divers modèles européens continuent de croître et de se développer. Il est peut-être temps pour le Canada de réinitialiser Corps Canada à partir de la vision de Smith-Payette et de profiter davantage de l'expérience des nombreux modèles avancés européens.

Stages pour les jeunes des Nations Unies sur le terrain et dans des contextes difficiles

Au début des programmes de stages des jeunes du MAECI et de l'ACDI à la fin des années 1990, les organisations non gouvernementales (ONG) comme CANADEM avaient la latitude d'envoyer des stagiaires dans des contextes de crise pour faire leurs preuves sur le terrain et accroître leur capacité d'obtenir des emplois par la suite. Par exemple, au cours des premières années, CANADEM a envoyé plus de 200 stagiaires dans des opérations de terrain des Nations Unies pour des périodes minimales de 6 mois dans des zones relativement à risque, en sachant que les Nations Unies s'étaient engagées à les protéger et que les stagiaires avaient suivi une formation et une préparation suffisantes afin d'atténuer les risques. Voici les deux résultats :

- Les défis importants rencontrés par les Nations Unies dans ces situations de crise permettaient presque de garantir que les stagiaires seraient appelés à accomplir des tâches substantielles et que l'« école de l'adversité » leur ferait acquérir des compétences irremplaçables, y compris la capacité de gérer les crises et les défis.
- Leurs curriculum vitæ comportaient alors une preuve tangible de leur résilience et de leur performance dans des situations difficiles sur le terrain avec les Nations Unies. En ce qui concerne l'employabilité, ce projet de CANADEM a eu un taux de réussite de 95 % pour les stagiaires.

Toutefois, au fil du temps, le gouvernement canadien a adopté une culture de plus en plus résistante au risque. À un certain moment, le Canada a même forcé CANADEM à retirer deux stagiaires participant au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et occupant un poste auprès du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) situé dans le centre-ville très sûr de Jakarta, en Indonésie, parce que l'avis aux voyageurs canadiens visant l'Indonésie tenait compte de la situation dans la province lointaine d'Ache. Entre-temps, CANADEM était encouragé par le Canada à envoyer de nombreux stagiaires aux Nations Unies à la Barbade. Il va sans dire que ces stagiaires n'étaient pas en mesure d'obtenir un emploi suite à leur stage puisqu'ils ne pouvaient pas démontrer leur capacité à gérer des conditions de vie difficiles ou des crises. Il est peut-être temps de rétablir les stages sur le terrain avec les Nations Unies pour les jeunes Canadiens qui cherchent à faire leurs preuves et à se bâtir de solides curriculum vitæ sur le terrain qui leur permettront de débiter leur carrière internationale.

Conclusion

Si le Canada souhaite revenir vers les opérations de paix, les options civiles constituent une solution immédiate. Comme l'a indiqué clairement le Groupe indépendant, des contributions civiles accrues par les pays membres sont nécessaires. En outre, il s'agit d'une option facile pour le Canada, qui compte des milliers de civils qualifiés ayant une expérience récente auprès des Nations Unies. De plus, cette option civile est considérablement moins coûteuse par rapport à l'engagement militaire dans les opérations de paix.

Quelles sont les prochaines étapes ? Pourquoi ne pas envisager de rétablir le Centre Pearson pour le maintien de la paix, de mieux utiliser CANADEM, de mieux promouvoir la prochaine génération d'experts canadiens sur le terrain dans le cadre du service international, et de fusionner tous ces efforts dans un Corps Canada qui s'inspire des nombreux modèles européens ?

Les commentaires sont les bienvenus : paul.larose-edwards@canadem.ca

Paul LaRose-Edwards
Directeur exécutif de CANADEM

Octobre 2017