

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



QUELS SONT LES FACTEURS RÉCURRENTS QUI FONT EN SORTIE QUE LES CONTINGENTS DES MISSIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES NE SONT PAS EN MESURE DE PRODUIRE LES EFFETS SOUHAITÉS EN AFRIQUE?

Major Frédéric Morency

JCSP 45

Exercice Solo Flight

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2019.

PCEMI 45

Exercice Solo Flight

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2019.

CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES

JCSP 45 – PCEMI 45
MAY 2019 – MAI 2019

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

QUELS SONT LES FACTEURS RÉCURRENTS QUI FONT EN SORTIE QUE LES CONTINGENTS DES MISSIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES NE SONT PAS EN MESURE DE PRODUIRE LES EFFETS SOUHAITÉS EN AFRIQUE?

Major Frédéric Morency

“This paper was written by a candidate attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

« La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale. »

INTRODUCTION

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a été fondée le 24 octobre 1945, quelques mois après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Initialement constituée des 51 membres fondateurs, l'ONU compte maintenant 193 États membres et 41 000 employés. À travers les années, les buts et principes fondamentaux énoncés au Chapitre I de la Charte des Nations Unies sont restés immuables, visant “à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances”¹ Les Casques bleus constituent le personnel militaire sur le terrain. Cette force multinationale constituée de plus de 90 000 militaires mène actuellement 14 opérations de maintien de la paix en vue d'aider les pays touchés par les conflits à créer les conditions du retour à la paix.²

Durant près de quatre décennies, entre 1956 et 1992, le Canada a souvent été le principal contributeur de Casques bleus. Ce faisant, plus de 125 000 militaires canadiens ont participé aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies depuis 1947.³ Par contre, cette participation s'est nettement érodée au milieu des années 90, alors que les opérations de maintien de la paix étaient devenues plus dangereuses, plus difficiles et moins susceptibles de réussir. La participation canadienne aux missions de l'ONU atteindra finalement un creux historique au début des années 2000⁴ alors que le gouvernement canadien décide de se joindre aux efforts de rétablissement de la paix en Afghanistan au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

¹ Nations Unies. À propos de l'ONU, consulté le 19 avril 2019. <https://www.un.org/fr/about-un/index.html>

² Nations Unies. Maintien de la paix, consulté le 19 avril 2019. <https://peacekeeping.un.org/fr>

³ Walter Dorn, Canadian Peacekeeping: Proud Tradition, Strong Future? Canadian Foreign Policy, consulté le 19 avril 2019. <http://www.walterdorn.org/pub/32>.

⁴ Colin McCullough and Robert Teigrob, Canada and the United Nations: Legacies, Limits, Prospects (2016), 3-4.

En novembre 2017, l'administration Trudeau annonçait le retour du Canada aux opérations de paix. L'opération PRESENCE au Mali a été lancée le 19 mars 2018 et comprend le déploiement d'une force opérationnelle aérienne d'environ 280 membres des FAC à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) pour un an.⁵

Dans un monde où la paix devient de plus en plus difficile à atteindre, il est de la plus haute importance que nous défendions les valeurs sur lesquelles l'ONU a été fondée. Après une période d'optimisme prudent dans la première décennie des années 2000, les conflits violents se sont multipliés au cours des dernières années. La violence semble être en train de devenir le seul moyen d'exprimer sa colère et sa frustration dans plusieurs régions de l'Afrique face aux "faiblesses dans le domaine de la gouvernance, de la sécurité et du développement [...] des États."⁶ Dans ce contexte, il est urgent de fournir des réflexions critiques sur les opérations de paix de l'ONU et d'apporter des suggestions constructives sur la manière dont l'ONU et le système international peuvent évoluer pour rester pertinents et relever les défis de la paix et de la sécurité du XXI^e siècle.⁷

Cet essai va démontrer à l'aide d'études de cas que les contingents des missions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en Afrique ne sont pas en mesure de produire les effets souhaités à cause de trois facteurs principaux: en raison des mandats des opérations de maintien de la paix de l'ONU qui sont trop larges et qui laissent place à l'interprétation, en raison des capacités limitées des troupes qui composent les

⁵ Défense nationale et les Forces canadiennes, Liste des opérations militaires actuelles: Afrique, consulté le 14 avril 2019, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations/operations-militaires/operations-en-cours/liste.html>

⁶ France, *Revue Stratégique de défense et de sécurité nationale* (2017), 22.

⁷ John Karlsrud, *The UN at War: Peace Operations in a New Era* (2018), 8.

contingents et en raison des problèmes d'articulation sur le terrain entre les contingent, les forces locales et la population. Pour y arriver, ce travail sera présenté en trois parties. En premier lieu, les facteurs énumérés ci-haut seront analysés en profondeur à travers le prisme de la Mission de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). En second lieu, l'analyse portera sur la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (UNMISS) en vue confirmer les tendances observées pour la MONUSCO. En terminant, un retour sur les conclusions des études de cas sera effectué en vue de proposer des pistes de solutions qui pourraient permettre une amélioration de la contribution des contingents opérant pour les missions de maintien de la paix au sein des pays africains.

PARTIE 1 – ÉTUDE DE CAS: LA MONUSCO

Historique

En 1994, environ 1,2 million de Hutu rwandais ont fui vers l'Est du Congo (ex-Zaïre) suite au génocide du Rwanda. En 1996, une insurrection principalement concentrée dans les régions du Nord-Kivu et du Sud-Kivu a conduit à des affrontements entre les forces dirigées par Laurent-Désiré Kabila (appuyés par le Rwanda et l'Ouganda) et l'armée du Président du Zaïre, Mobutu. Les forces de Kabila père, “se sont emparées en 1997 de la capitale, Kinshasa, et ont rebaptisé le pays République démocratique du Congo (RDC).”⁸ L'alliance entre Kabila et ses homologues rwandais et ougandais aura été de courte durée, puisqu'une nouvelle rébellion a éclatée dans les régions du Kivu en août 1998 dans le but de renverser le régime de Kabila. En quelques semaines, le

⁸ Nations Unies, MONUSCO, consulté le 14 avril 2019.
<https://peacekeeping.un.org/fr/mission/monusco>

mouvement rebelle Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) avait pris le contrôle d'une grande partie de l'est de la RDC. D'une part, l'Angola, la Namibie, le Soudan, le Zimbabwe et le Tchad sont intervenus avec des degrés divers de soutien militaire à Kabila, tandis que d'autre part, les rebelles étaient supportés par le Rwanda et l'Ouganda.⁹

“L'accord de cessez-le-feu [...] entre la République démocratique du Congo (RDC) et cinq États de la région (Angola, Namibie, Ouganda, Rwanda et Zimbabwe) [...] du 30 novembre 1999”¹⁰, a mené à la création de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). La mission devait à l'origine élaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du désengagement des forces. Au cours de ses dix années d'existence, le Conseil de sécurité a adopté plus de cinquante résolutions relatives à la MONUC, élargissant et modifiant progressivement l'importance du mandat de la Mission.

La mission a été renommée MONUSCO, le “1^{er} juillet 2010 par la Résolution 1925 (2010) [...] pour tenir compte de l'entrée du pays dans une nouvelle phase.”¹¹ L'information varie énormément selon les sources, mais il est estimé qu'il y a eu entre 4,5 à 6 millions de morts durant cette période sombre connue sous le nom de la deuxième guerre du Congo ou de la guerre mondiale africaine.

Les FAC contribuent à la MONUSCO sous l'opération CROCODILE depuis 2000. La participation canadienne est toutefois modeste, car elle se limite au déploiement

⁹ Alan Doss, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)*, Oxford University Press (2015), chapitre 56, 2.

¹⁰ Nations Unies, MONUSCO, consulté le 14 avril 2019, <https://peacekeeping.un.org/fr/mission/monusco>

¹¹ Ibid.

de huit militaires qui occupent des postes d'officiers d'état-major au sein du quartier général (QG) de la Force et d'officiers de liaison avec les Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC).

Le mandat de la MONUSCO: tâches et limitations au niveau de l'application

Un mandat complexe: priorités stratégiques, tâches prioritaires et autres activités

La MONUSCO est une mission qui agit en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Malgré le fait que les effectifs ont été récemment réduits, c'est cette mission qui compte le plus grand nombre de personnel déployé en maintenant un "effectif maximum autorisé de 16 215 militaires, 660 observateurs militaires et officiers d'état major, 391 policiers et 1050 membres d'unités de polices constituées."¹² Les priorités stratégiques de la MONUSCO tel que stipulées dans la Résolution 2409 (2018) sont de contribuer à assurer la protection des civils et d'appuyer la mise en œuvre de l'Accord du 31 décembre 2016 et du processus électoral en vue de tenir des élections crédible. Ce faisant, "la protection des civils doit être la priorité lorsqu'il s'agit de décider de l'usage des capacités et des ressources disponibles"¹³ et la Résolution 2409 (2018) autorise la MONUSCO "à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter de son mandat"¹⁴. En plus des priorités stratégiques, la MONUSCO doit s'acquitter d'une multitude de *tâches prioritaires* illustrant et soulignant la complexité et parfois la nature contradictoire du mandat de la MONUSCO. Voici un résumé du large éventail de tâches:

"Protection des civils:

- a) Assurer une protection efficace, dynamique et intégrée des civils se trouvant sous la menace de violences physiques en dissuadant et en empêchant tous les

¹² Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 2409 (2018), 12.

¹³ Ibid., 12.

¹⁴ Ibid., 13.

groupes armés et toutes les milices locales de commettre des violences contre la population ou en intervenant pour y mettre fin [...] et en prêtant une attention particulière aux civils regroupés dans les camps de déplacés et de réfugiés, aux manifestants pacifiques, au personnel humanitaire et aux défenseurs des droits de l'homme.

- b) Travailler de concert avec le Gouvernement de la République démocratique du Congo afin de constater les menaces qui pèsent sur les civils, appliquer les plans de prévention et d'intervention existants et renforcer la coopération civilo-militaire pour protéger les civils.
- c) Renforcer son interaction, y compris celle des contingents, avec la population civile afin de mieux faire connaître et comprendre son mandat et ses activités.
- d) Neutraliser les groupes armés au moyen de la Brigade d'intervention, agissant seule ou avec les FARDC, en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité [en vue] d'empêcher l'expansion de tous les groupes armés, les neutraliser et les désarmer de façon à contribuer à réduire la menace que constituent ces groupes pour l'autorité de l'État et la sécurité des civils.
- e) Offrir son appui au Gouvernement de la République démocratique du Congo, afin de garantir le soutien de sa composante civile et de sa composante police à la lutte contre les groupes armés.
- f) Travailler de concert avec les autorités de la République démocratique du Congo afin d'arrêter et de traduire en justice tous ceux qui sont présumés coupables de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, de violations du droit international humanitaire et de violations des droits de l'homme.
- g) Offrir ses conseils et son appui au Gouvernement de la République démocratique du Congo en vue de promouvoir les droits de l'homme, en particulier les droits civils et politiques, ainsi que la lutte contre l'impunité.¹⁵

‘Appui à la mise en œuvre de l'accord du 31 décembre 2016 et au processus électoral:

- a) Fournir un appui technique et politique à la mise en œuvre de l'accord du 31 décembre 2016 et au processus électoral.
- b) Fournir une assistance technique et un soutien logistique dans le cadre du processus électoral.
- c) Contribuer à la formation de la police nationale congolaise en vue d'assurer la sécurité des élections.
- d) Constater et signaler immédiatement au Conseil de sécurité les violations des droits de l'homme, les atteintes à ces droits et les infractions au droit international humanitaire, y compris tout rétrécissement de l'espace politique.¹⁶

¹⁵ Ibid., 13-14.

¹⁶ Ibid., 14-15.

‘Protection du personnel et des biens des Nations Unies

- a) Assurer la protection du personnel, des installations et du matériel des Nations Unies et la sécurité et la liberté de circulation du personnel des Nations Unies et du personnel associé.’¹⁷

Aussi, comme si ce n’était pas suffisant, il y a toute une gamme d’activités supplémentaires qui viennent se juxtaposer aux tâches prioritaires et qui comprennent les initiatives suivantes: la Stabilisation et le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), la Réforme du secteur de la sécurité (SSR) et le Régime de sanctions.¹⁸

Limitations du mandat: Gérer les attentes en fonction des capacités de la mission

Bien entendu, le mandat de la MONUSCO est sa raison d’être. Cependant, la façon dont il a été rédigé et son interprétation par les différentes composantes de la mission est la cause de plusieurs désagréments. Pour le présent ouvrage, l’analyse se limitera à la protection des civils, au rôle de la Brigade d’intervention (FIB) et au soutien du processus électoral.

Tel que mentionné précédemment, la protection des civils est la priorité stratégique la plus importante pour la MONUSCO. Ceci étant dit, la mission se rend vulnérable avec cette affirmation. Comment peut-on espérer de façon réaliste qu’une force d’environ 20 000 hommes puisse protéger efficacement les quelques 4,49 millions de personnes déplacées¹⁹ sur un territoire de la taille du Québec, et ce, tout en menant parallèlement des opérations de neutralisation des groupes armés (GA)? Il y a un large fossé entre les attentes et la capacité de la mission à cet égard.

¹⁷ Ibid., 15.

¹⁸ Ibid., 15-17.

¹⁹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Democratic Republic of Congo: Internally Displaced Persons and Returnees (2018), consulté le 29 avril 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/drc_factsheet_trim4_2017_en_07022018.pdf

Alan Doss démontre dans *l'Oxford Handbooks* que la MONUC et la MONUSCO ont échouées à protéger les civils à plusieurs occasions. À titre d'exemple, au mois d'août 2010, plus de 300 personnes ont été violées par des groupes armés dans une douzaine de villages au Nord-Kivu.²⁰ Qui plus est, la crédibilité de la MONUSCO et sa capacité à remplir son mandat de protection ont été rudement mis à l'épreuve en novembre 2012, lors de la chute de la ville de Goma face à l'avance du groupe armé M23. Malgré le fait que les unités des FARDC et la MONUSCO déployées en ville étaient supérieures en nombres et en capacités, elles ont été rapidement dépassées, en partie, à cause de problèmes logistiques. Le 20 novembre 2012, les FARDC se sont retirés et plusieurs soldats ont déserté. Suite à cet échec, plusieurs observateurs au sein de l'ONU et des médias congolais ont déclarés que les Casques bleu n'avaient pas combattu les rebelles du M23 directement et qu'ils s'étaient limités uniquement à soutenir les FARDC.²¹

Dans un autre ordre d'idée, la mise sur pied de la Brigade d'intervention (FIB) a été autorisée par la Résolution 2098 (2013). Sa fonction principale est de neutraliser les groupes armés à l'aide de "trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance."²² La FIB a connu un succès immédiat en 2013 en aidant les FARDC à enrayer les puissants rebelles M23. Cependant, elle semble piétiner depuis ce temps-là. Au cours des années 2014 et 2015, la MONUSCO et la FIB n'ont apparemment joué aucun rôle crucial dans cette campagne, en se limitant au soutien logistique et au partage de renseignements. Un accord technique

²⁰ Alan Doss, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)*, Oxford University Press (2015), chapter 68, 4.

²¹ *Ibid.*, 5-6.

²² Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 2098 (2013), 6.

a été signé en janvier 2016 entre le gouvernement de la RDC et la MONUSCO permettant la participation de la FIB dans les deux opérations à grande échelle menées par les FARDC contre les Forces alliées démocratiques ougandaises (ADF) et les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR).²³ Selon le rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC de 2016, la FIB et le reste de la MONUSCO ont contribué aux opérations des FARDC contre les FDLR et l'ADF, mais peu de résultats ont été observés puisque ces GA continuent de recruter et que leurs chefs sont toujours en liberté.²⁴

Finale­ment, le soutien au processus électoral est un aspect important pour la MONUSCO puisqu'il s'agit du respect de la Constitution congolaise. Les élections de 2006 ont connu de nombreux épisodes de violence partout au pays, tandis que plusieurs irrégularités et problèmes d'organisation ont été observés durant les élections de novembre 2011, et ce, malgré le soutien logistique de la MONUSCO. Louise Arbour, présidente de l'International Crisis Group rapportait en 2012 dans une lettre ouverte au Conseil de sécurité des Nations Unies sur la situation en RDC que "le soutien technique et logistique fourni par la MONUSCO aux élections de 2011 était profondément défail­lant et que l'incapacité à promouvoir avec succès le dialogue entre les différents partis politiques a compromis la perception d'impartialité de la mission." (Traduction libre)²⁵

²³ Peter Fabricius, *Is the Force Intervention Brigade still justifying its existence?* Institute for Security Studies (2017), consulté le 23 avril 2019, <https://issafrica.org/iss-today/is-the-force-intervention-brigade-still-justifying-its-existence>

²⁴ United Nations, Security Council, Letter dated 23 December 2016 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council (2016), 9-10.

²⁵ Louise Arbour, International Crisis Group, Open letter to the United Nations Security Council on the Situation in the Democratic Republic of Congo (2012), 2.

En ce qui concerne les élections de 2018, il y avait un réel danger de détérioration de la situation sécuritaire en RDC avec le président Joseph Kabila qui s'accrochait au pouvoir depuis l'automne 2016. Les élections du 30 décembre 2018 se sont déroulées dans un climat de tension palpable en RDC, laissant le pays confronté à une crise politique majeure suivant l'annonce des résultats des élections le 10 janvier 2019. Selon les chiffres officiels, le chef de l'opposition, Felix Tshisekedi, était le vainqueur. Le problème est que ce résultat contraste nettement avec un décompte parallèle du Conseil épiscopal de l'Église catholique congolaise, connu sous le nom de CENCO. Le CENCO avait déployé quelque 40 000 observateurs pour surveiller les scrutins et rapportait une victoire écrasante de Martin Fayulu, un autre chef de l'opposition.²⁶ Les données divulguées par des sources au sein des autorités électorales confirment les chiffres de l'église, suggérant fortement un effort pour truquer le vote en faveur du candidat de l'opposition le plus acceptable pour le président sortant Kabila et ses alliés.²⁷ Les élections présidentielles de 2011 et de 2018 en RDC permettent de soulever des questions inconfortables. «Premièrement, l'ONU et la MONUSCO ont-elles permis la conduite d'élections erronées qui ne respectaient pas le seuil de légitimité essentiel à la stabilité politique de la RDC? Deuxièmement, l'ONU et la MONUSCO ont-elles perdu une part de leur crédibilité en supportant ces processus électoraux?»(Traduction libre)²⁸

²⁶ International Crisis Group, DR Congo: A Recount and Talks to Find a Way Out of the Crisis (2019), 1-3.

²⁷ International Crisis Group, Huit priorités pour l'Union africaine en 2019, 7.

²⁸ Alan Doss, The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), Oxford University Press (2015), chapter 68, 7.

Les contingents de la MONUSCO: la quantité au lieu de la qualité

La nature des pays qui composent la MONUSCO est problématique en soi. Effectivement, lorsque l'on observe les dix principaux pays contributeurs de troupes et d'unités de polices présentés à la Figure 1, on constate l'absence de pays membres de l'OTAN. En outre, en analysant la provenance des contingents, il est possible d'affirmer qu'il y a au moins 86% des troupes au sein des contingents (13 179 / 15 292) qui proviennent de pays ayant un indice de développement humain (IDH) se situant de faible (IDH de 0,352 à 0,541) à moyen (IDH de 0,550 à 0,699), selon le tableau présenté dans le rapport sur le développement humain de 2016.²⁹ Cela est troublant, car ces soldats censés fournir de l'aide en RDC sont généralement eux aussi confrontés aux mêmes problèmes de pauvreté et d'exclusion dans leurs propres pays.

En regardant les dix principaux pays contributeurs de troupes en RDC, on remarque que les pays suivants ont un IDH moyen: le Pakistan (147^e rang) qui fourni près de 2700 soldats, l'Inde (131^e rang) qui fourni plus de 2600 troupes, le Bangladesh (139^e rang) avec près de 1700 effectifs déployés, le Maroc (123^e rang) avec 1368 troupes, l'Afrique du Sud (119^e rang) et l'Indonésie (113^e rang) qui fournissent environ 1000 soldats chacun et le Népal (144^e rang) qui fourni 886 militaires. Les pays suivants ont un IDH faible: Tanzanie (151^e rang) avec environ 950 hommes et le Malawi (170^e rang) qui se situe complètement en bas de l'échelle avec 854 soldats. Finalement, l'Uruguay fait exception à la règle avec un IDH Élevé (54^e rang) en fournissant 886 troupes. Fait étonnant, il n'y a aucun contingent d'importance présentant un IDH très élevé (IDH de

²⁹ Programme des Nations Unies pour le Développement, Rapport sur le développement humain : Le développement humain pour tous (2016), 246-249.

0,800 à 0,949), correspondant aux rangs 1 à 51 inclusivement en RDC.³⁰ Les mêmes constats peuvent être tirés concernant les forces de police déployées en sol congolais qui comptent cinq pays contributeurs sur dix avec un IDH Faible. Comment pouvons-nous expliquer cette tendance? À priori, ne serait-il pas souhaitable que des troupes et policiers provenant de pays à IDH très élevés participent activement aux missions de la paix?

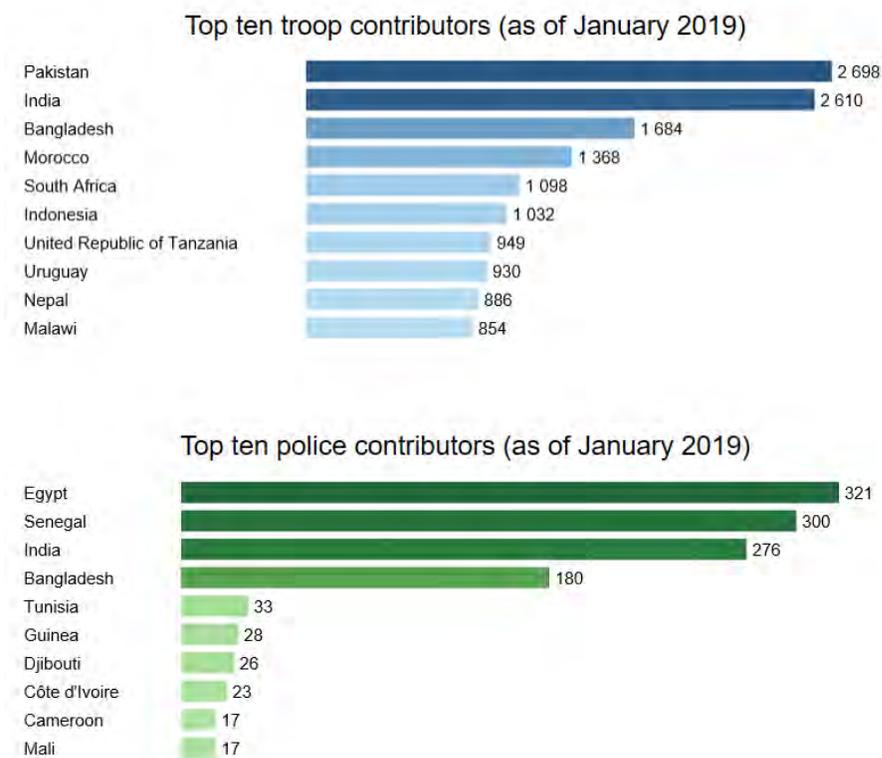


Figure 1 – Liste des dix principaux pays qui fournissent des contingents et du personnel de police à la MONUSCO
 Source : Nations Unis, Maintien de la paix - MONUSCO. URL: <https://peacekeeping.un.org/fr/mission/monusco>

Parallèlement, il y a les fameuses limitations nationales (*national caveats*) qui contribuent à la paralysie généralisée des contingents de la MONUSCO. Ce sujet n'est pas discuté ouvertement, mais il est bien connu du personnel ayant travaillé au sein de la mission. Par exemple, plusieurs contingents arrivent en sol congolais avec leurs propres règles d'engagements et ne sont donc pas habilités à opérer en vertu du Chapitre VII, tel

³⁰ Ibid.

que stipulé dans le mandat. Les progrès au niveau de la situation sécuritaire stagnent depuis 2010 à un point tel que le “Conseil de sécurité a adopté la résolution 2098 (2013), par laquelle il [...] crée une "brigade d'intervention" pour renforcer les opérations de maintien de la paix.”³¹ Cette brigade d'intervention (FIB) est supposée “agir seule ou avec les FARDC [...] en faisant preuve d'une grande mobilité et adaptabilité”.³² On peut discuter de la capacité réelle de la FIB de remplir son rôle, mais là n'est pas le problème principal. Il vient du fait que les autres brigades (les contingents en général), attribuent la responsabilité de neutralisation des GA à la FIB. Ce faisant, ils agissent tous comme une force de Chapitre VI, se contentant d'effectuer des opérations de routines (*framework operations*). Le résultat est désolant à voir puisque la composante de la Force de la MONUSCO est inerte et ne donne pas grand résultat concret sur le terrain.

Problèmes d'interopérabilité entre les contingents, les FARDC et la population

D'une part, les problèmes d'interopérabilité entre les contingents sont répandus au sein de la MONUSCO puisque la doctrine et la façon de faire varie d'un pays à l'autre. L'ONU n'a tout simplement pas de mécanisme en place pour favoriser l'interopérabilité entre les différentes nations comme on le voit au sein de l'OTAN avec les STANAG et l'initiative d'interconnexion des forces (CFI) permettant aux formations de l'OTAN de communiquer, de s'entraîner et d'opérer ensemble de façon efficace.³³ Aussi, le niveau de professionnalisme des contingents varie considérablement selon la provenance,

³¹ Nations Unies, MONUSCO, consulté le 30 avril 2019, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>

³² Nations Unies, MONUSCO. Résolution 2277 (2016), 12

³³ Revue de l'OTAN, Accroître l'interopérabilité, fondement de l'efficacité des opérations de l'OTAN, consulté le 30 avril 2019, <https://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/enhancing-interoperability-the-foundation-for-effective-nato-operations/FR/index.htm>

spécialement au niveau des compétences et des aptitudes des militaires du rang dont le niveau de scolarité fluctue d'un pays à l'autre.

Aussi banal que cela puisse paraître, l'interopérabilité en général est mise en péril pour des raisons linguistiques. Les congolais et les FARDC parlent le français, alors que la mission opère exclusivement en anglais. Par juxtaposition, la plupart des contingents de la MONUSCO ont leur propre langage et une minorité de personnes au sein des contingents parviennent à fonctionner en anglais. Point culminant, le manque criant d'interprète rend les interactions avec la population civile pratiquement inutile lors des patrouilles et complique la conduite des opérations conjointe avec les FARDC.

D'autre part, les problèmes d'interopérabilité au sein des FARDC sont complexes et remontent essentiellement de leurs origines. Les FARDC tel que connues de nos jours ont été créées en 2004. Il s'agissait d'un assemblage des anciennes forces de sécurité avec les forces rebelles de L.D. Kabila qui ont pris le pouvoir. Subséquemment, divers groupes de rebelles qui se sont rendus ou qui ont été démobilisés ont rejoints les rangs des FARDC. Il s'agit d'une armée hétéroclite de par ses motivations, son entraînement et son leadership. Encore aujourd'hui, plusieurs commandants sont d'anciens chefs de groupes armés qui n'ont jamais suivi d'entraînement militaire et qui se sont auto-promus au grade de Colonel.³⁴ Pour pallier à cette lacune, le Chef d'État-major Général (CEMG) a ordonné en janvier 2016 que tous les officiers généraux, sans exception, suivent une formation de hautes stratégies et de défense nationale. Le cours d'une durée de six mois a été donné par des officiers belges et français en vue d'améliorer le niveau de

³⁴ MONUSCO, FARDC Familiarization Brief (2016), diapositive 5.

professionnalisme des FARDC senior et pour faciliter les interactions avec le leadership de la MONUSCO.³⁵

Les FARDC sont de fiers combattants, mais plusieurs défis font en sorte qu'ils n'ont pas la capacité d'éliminer les GA sans le support de la MONUSCO. D'une part, la mobilité est probablement le plus grand défi opérationnel auquel ils doivent faire face, puisqu'il n'y a pas de route praticable entre la capitale et l'est du pays où sont concentrés les GA. D'autre part, le soutien logistique des FARDC est déficient. Les opérations des FARDC culminent après 48 heures sans le support de la MONUSCO.³⁶

La composante militaire de la MONUSCO supporte et habilite fréquemment les FARDC lors des opérations. La figure 2 illustre l'étendue des capacités que la MONUSCO peut fournir aux FARDC: soutien au combat, soutien aux services de combat, soutien logistique, soutien au niveau du commandement, ainsi que toute une gamme de services techniques. Concrètement, le support le plus souvent fourni aux FARDC se situe au niveau du transport aérien de troupes, du soutien aérien rapproché, de la reconnaissance aérienne, de l'évacuation des blessés et du ravitaillement en munitions, eau et rations.³⁷ Ceci étant, la composante Force de la MONUSCO, de par son inaction, s'avère pratiquement limitée à un rôle de fournisseur de service pour les FARDC. En retour, les FARDC deviennent complètement dépendant du soutien de la MONUSCO pour conduire les opérations soutenues. Il serait certainement plus avisé d'entraîner les FARDC et de travailler à les équiper convenablement afin de les habiliter de façon

³⁵ Discussion avec le Major-Général Nabilwa, Chef des Opérations de l'État-major Général des FARDC (2016).

³⁶ Ibid., diapositive 4

³⁷ Ibid., diapositive 31

durable. Si cela n'est pas fait, comment peut-on envisager à court, ou à moyen terme, une stratégie de sortie définitive de la Force de la MONUSCO?

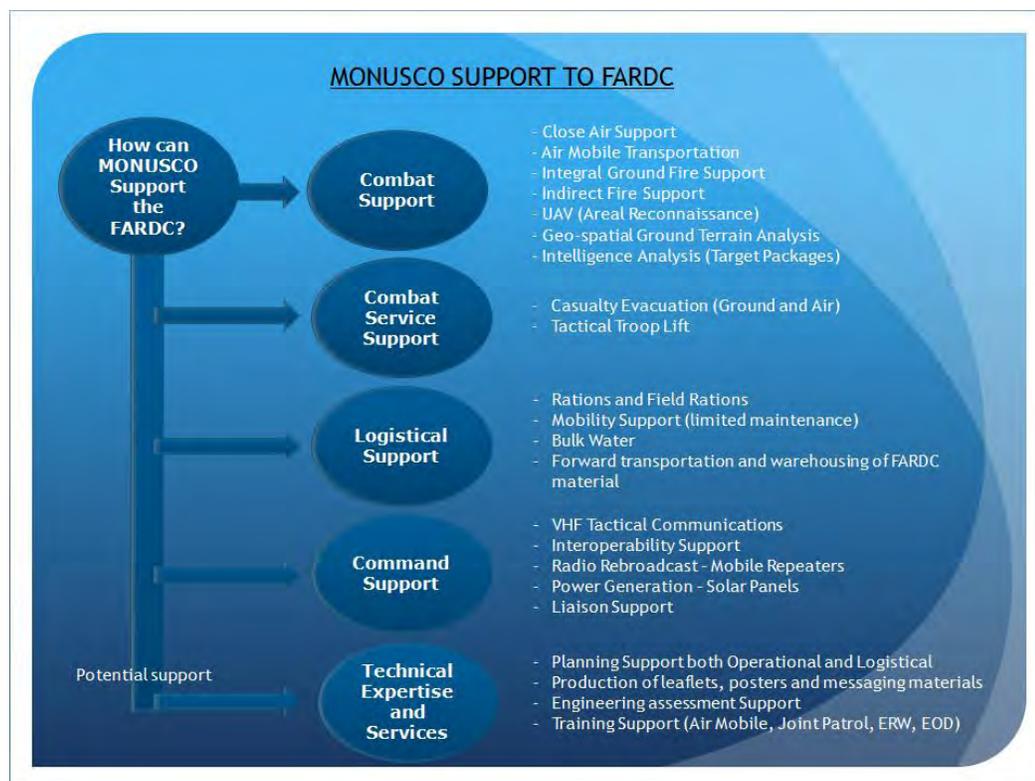


Figure 2 - MONUSCO support to FARDC

Source: FARDC Familiarization Brief, juin 2016, diapositive 31.

PARTIE 2 - ÉTUDE DE CAS: UNMISS

Historique

L'origine des nombreux conflits observés au Soudan remonte à l'époque coloniale et oppose principalement le Nord à majorité arabe et musulmane au Sud à prédominance africaine et non musulmane. La deuxième guerre civile du Soudan (1983-2005) a opposé le gouvernement soudanais et ses Forces armées soudanaises (SAF) et l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA).³⁸ Pendant plus de 20 ans, le conflit a fait au moins 2

³⁸ Wibke Hansen, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Mission in Sudan (UNMIS)*, Oxford University Press (2015), chapter 63, 1-3.

millions de morts, provoqué le déplacement de plus de 4 millions de personnes et détruit le peu d'infrastructure existante.

Le 9 janvier 2005 marquait un tournant dans l'histoire du Soudan, avec la signature de l'Accord de paix global (CPA) entre le Gouvernement national et le SPLA. Avec cet accord, les parties décidaient de mettre en place une période de transition de six ans permettant de régler le conflit. “Le 24 mars 2005, la résolution 1590 (2005) du Conseil de sécurité crée la Mission préparatoire des Nations Unies au Soudan (UNMIS)”³⁹ afin d'appuyer la mise en œuvre de la (CPA). La mission a subitement pris fin le 9 juillet 2011 lorsque le Soudan du Sud est devenu une république indépendante, se séparant de la République du Soudan. Par ce fait, la “République du Soudan du Sud est devenue le dernier né des pays du monde. Cette naissance est le point culminant d'un processus de paix de 6 ans, qui a commencé avec la signature de l'Accord de paix global (CPA) en 2005.”⁴⁰

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la guerre civile ne s'est pas seulement déroulée entre le nord et le sud, mais aussi entre les différentes milices locales et groupes de défense communautaires du sud. Dans les faits, plus de sudistes sont morts aux mains d'autres sudistes que lors d'affrontements avec le nord.⁴¹ Pour pallier à cette menace, le Conseil de sécurité a adopté “la résolution 1996 (2011) le 8 juillet 2011 [...] et a institué la mission des Nations Unies au Soudan du Sud (UNMISS) pour consolider la paix et la

³⁹ Nations Unies, MINUS, Mission préparatoire des Nations Unies au Soudan, consulté le 30 avril 2019, <https://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/unmis/background.shtml>

⁴⁰ Nations Unies, UNMISS, Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, consulté le 11 avril 2019, <https://peacekeeping.un.org/fr/mission/minuss>

⁴¹ Cedric de Coning et Felix Da Costa, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)*, Oxford University Press (2015), chapter 70, 2.

sécurité et contribuer à mettre en place les conditions nécessaires au développement.’’⁴²

Malgré cela, le Soudan du Sud s'est effondré à nouveau dans la guerre civile en décembre 2013, deux ans seulement après son indépendance du Soudan. Les principaux belligérants ont finalement acceptés de mettre fin aux combats et de former un gouvernement d'union le 27 juin 2018. Cet accord précaire ne met pas fin à la crise profonde du pays, mais a permis de réduire les hostilités.⁴³

Les FAC contribuent à l'UNMISS sous l'opération SOPRANO depuis le 15 juin 2004. La participation canadienne est somme toute modeste, car elle se limite au déploiement de dix militaires.⁴⁴ Les membres des FAC occupent des postes d'officiers d'état-major au sein du quartier général (QG) de la Force à Juba et d'Observateurs militaires des Nations Unies (UNMO) déployés sur le terrain. La poursuite de la mission canadienne au Soudan du Sud a été régulièrement questionnée depuis 2015 en raison de l'instabilité du pays.

Le mandat d'UNMISS: tâches principales et limitations au niveau de l'application

Un mandat complexe: Un large éventail de tâches dans un environnement instable

À l'instar de la MONUSCO, l'UNMISS agit en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette mission est la 2^e en importance avec un ‘‘effectif [...] maximum de 17 000 militaires, parmi lesquels un groupe dont l'effectif sera fixé par le Secrétaire général – 4 000 hommes au maximum – composera la Force de protection régionale, et

⁴² Nations Unies, UNMISS, Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, consulté le 11 avril 2019, <https://peacekeeping.un.org/fr/mission/minuss>

⁴³ International Crisis Group, Salvaging South Sudan's Fragile Peace Deal, Africa Report N° 270 (2019), 1-6.

⁴⁴ Défense nationale et les Forces canadiennes, Liste des opérations militaires actuelles: Afrique, consulté le 14 avril 2019, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations/operations-militaires/operations-en-cours/liste.html>

les effectifs de police à 2 101 policiers au maximum.’’⁴⁵ L’UNMISS n’établit pas de priorité stratégique en tant que tel dans la Résolution 2459 (2019), mais il y a toutefois des similitudes quant à l’importance accordée à la protection des civils. Le mandat insiste ‘‘sur le fait que la priorité doit être accordée à la protection des civils dans les décisions concernant l’utilisation des capacités et ressources disponibles de la Mission’’⁴⁶ et autorise l’UNMISS à ‘‘user de tous les moyens nécessaires pour mener à bien les activités inscrites audit mandat, en particulier la protection des civils’’⁴⁷ L’éventail de tâches de l’UNMISS est considérable et l’application du mandat est compliquée par le fait que le processus de paix est éphémère au Soudan du Sud. Parallèlement, Cedric de Coning et Diana Felix Da Costa font valoir dans l’Oxford Handbooks qu’au cours de ses trois premières années d’existence, l’UNMISS avait eu du mal à trouver un équilibre crédible entre ces mandats parfois contradictoires consistant à soutenir le gouvernement, le tenir responsable et protéger les civils.⁴⁸ Voici un aperçu des tâches dudit mandat:

‘‘Protection des civils :

- a) Protéger les civils se trouvant sous la menace de violences physiques, quelle qu’en soit la source, dans les limites de ses moyens et de ses zones de déploiement, et particulièrement les femmes et les enfants.
- b) User de dissuasion à l’égard de toute violence contre les civils, y compris les étrangers, en procédant à des déploiements préventifs et en patrouillant activement, en accordant une attention particulière aux déplacés, notamment mais non exclusivement à ceux qui se trouvent dans des sites de protection et des camps de réfugiés au personnel humanitaire et aux défenseurs des droits de l’homme.
- c) Mettre en œuvre à l’échelle de la Mission une stratégie d’alerte rapide coordonnant la collecte, le suivi, la vérification, la notification immédiate et la diffusion des informations et les mécanismes de réaction.

⁴⁵ Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 2459 (2019), [https://undocs.org/fr/S/RES/2459\(2019\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2459(2019))

⁴⁶ Ibid., 11.

⁴⁷ Ibid., 11.

⁴⁸ Cedric de Coning et Felix Da Costa, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)*, Oxford University Press (2015), chapter 70, 1.

- d) Préserver la sûreté et la sécurité publiques à l'intérieur et autour des sites de protection des civils de la MINUSS.
- e) Décourager et prévenir les violences sexuelles et sexistes, dans les limites de ses moyens et de ses zones de déploiement.
- f) User de bons offices et de mesures de confiance et d'encouragement pour appuyer la stratégie de protection de la Mission, en particulier en ce qui concerne les femmes et les enfants, notamment en aidant à la prévention, à l'atténuation et au règlement des conflits intercommunautaires.
- g) Créer des conditions de sécurité propices au retour ou à la réinstallation volontaire, en connaissance de cause, en toute sécurité et dans la dignité des déplacés et des réfugiés.
- h) Apporter un renfort à l'organisation du retour ou de la réinstallation volontaire, en toute sécurité, en connaissance de cause et dans la dignité des personnes déplacées qui quittent un site de protection des civils des Nations Unies.''⁴⁹

“Instauration des conditions nécessaires à l’acheminement de l’aide humanitaire:

- a) Contribuer, en étroite coordination avec les intervenants humanitaires, à créer des conditions de sécurité propices à l’acheminement de l’aide humanitaire, afin de permettre l’accès rapide, en toute sécurité et sans entrave du personnel de secours à tous ceux qui se trouvent dans le besoin au Soudan du Sud et l’acheminement en temps voulu de l’aide humanitaire.
- b) Garantir la sécurité et la liberté de circulation du personnel des Nations Unies et du personnel associé.’’⁵⁰

“Surveillance et enquêtes en matière de droits de l’homme:

- a) Suivre les cas de violations des droits de l’homme, d’atteintes à ces droits et de violations du droit international humanitaire, enquêter sur toutes atteintes et violations, les constater et en rendre compte immédiatement, publiquement et régulièrement.
- b) Suivre particulièrement les cas de violations et sévices dont sont victimes des enfants et des femmes, y compris toutes formes de violence sexuelle et sexiste commises en période de conflit armé, enquêter sur ces cas, les vérifier et en rendre compte expressément et publiquement.
- c) Suivre les cas de discours haineux et d’incitation à la violence, enquêter sur ces cas et en rendre compte, en coopération avec le Conseiller spécial pour la prévention du génocide.
- d) Agir en coordination avec les mécanismes internationaux, régionaux et nationaux chargés de suivre les violations du droit international humanitaire et les violations des droits de l’homme et les atteintes à ces droits.’’⁵¹

⁴⁹ Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 2459 (2019), 8-9.

⁵⁰ Ibid., 9.

⁵¹ Ibid., 9.

“Appuyer l’exécution de l’Accord revitalisé et le processus de paix:

- a) User de ses bons offices pour appuyer le processus de paix, en fournissant notamment des conseils ou une assistance technique.
- b) Participer aux travaux du Mécanisme de surveillance du cessez-le-feu et du suivi de l’application des dispositions transitoires de sécurité.
- c) Participer et concourir activement aux travaux de la Commission mixte de suivi et d’évaluation reconstituée.”⁵²

De plus, il y a dans la Résolution 2459 (2019) une section spécifique à la Force de protection régionale qui vient ajouter trois tâches supplémentaires dont la mission doit s’acquitter:

- a) “Favoriser les conditions susceptibles de garantir la libre circulation, à l’intérieur, en dehors et autour de Djouba, en protégeant les modes d’entrée et de sortie de la ville et les principales voies de communication et de transport à l’intérieur de Djouba.
- b) Protéger l’aéroport pour le maintenir en service ainsi que les installations clés à Djouba.
- c) Combattre rapidement et efficacement tout acteur qui, selon des informations crédibles, prépare ou mène des attaques contre les sites de protection des civils de l’ONU, d’autres locaux des Nations Unies, le personnel des Nations Unies, des intervenants humanitaires internationaux et nationaux, ou des civils.”⁵³

Limitations du mandat: Gérer les attentes en fonction des capacités de la mission

Encore une fois, la façon dont le mandat a été rédigé est complexe. Il est difficile pour le personnel de la mission de savoir qu’elle tâche privilégier mise à part la protection des civils. Pour ajouter à la complexité de la situation, l’UNMISS n’a pas été mandatée pour traiter des questions résiduelles de l’Accord de paix global (CPA). Ce faisant, plusieurs points de frictions persistent entre le Soudan et le Soudan du Sud depuis l’indépendance de ce dernier. À titre d’exemple, la CPA a abordée la guerre civile nord-sud, mais n’a pas permis la résolution de nombreuses autres sources de conflit entourant

⁵² Ibid., 9-10.

⁵³ Ibid., 10.

le partage des ressources pétrolières et la démarcation des frontières.⁵⁴ Au lieu de cela, l'UNMISS se concentre sur les problèmes internes. De ce fait, la mission a été «mandatée pour aider le gouvernement du Soudan du Sud à mettre en place les institutions nécessaires pour gouverner un nouveau pays dans un environnement régional et interne complexe et fragile, et pour protéger les civils exposés au risque de subir des violences.» (Traduction libre)⁵⁵ Outre les considérations qui viennent d'être décrites, l'analyse des limites du mandat portera sur la protection des civils et le rôle de la Force de protection régionale.

Tout comme pour la MONUSCO, les critiques les plus sévères à l'encontre de la mission concerne sa tâche de protection des civils (PoC). Les dirigeants de l'UNMISS sont conscients que la mission n'est pas en mesure de protéger les civils partout et à tout moment dans sa zone et cela se reflète dans le mandat. En fait, comment pourrait-il en être autrement avec un maximum autorisé de 17 000 militaires⁵⁶ pour protéger une population de 12.5 millions d'habitants. La MINUSS a clairement des capacités limitées avec une moyenne d'un soldat armé par 40 km² ou par 800 citoyens. Parallèlement, les infrastructures routières sont extrêmement limitées et la plupart deviennent impraticables pendant la saison des pluies. Cela a pour effet de limiter considérablement le rayon d'action des contingents, rendant difficile l'accès aux zones isolées où se produisent la plupart des violations des droits humains.⁵⁷

⁵⁴ Cedric de Coning et Felix Da Costa, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)*, Oxford University Press (2015), chapter 70, 1-3

⁵⁵ *Ibid.*, 2.

⁵⁶ Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 2459 (2019), 7.

⁵⁷ Cedric de Coning et Felix Da Costa, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)*, Oxford University Press (2015), chapter 70, 8.

Les forces gouvernementales et les forces de l'opposition prennent régulièrement les civils pour cibles, causant des dizaines de milliers de morts, des violences sexuelles généralisées, le déplacement du quart de la population et une grave insécurité alimentaire pour plus de 4 millions de soudanais. Cette situation place énormément de pressions sur l'UNMISS et met en lumière des problèmes plus vastes en ce qui concerne les missions de maintien de la paix: "la protection de toute une population civile nécessite une force proportionnelle à sa taille, un besoin de plus de clarté sur ce qu'une mission peut fournir de manière réaliste et un besoin de précision et d'orientation opérationnelle sur la PoC en tant que tâche mandatée." (Traduction libre)⁵⁸

La Force de protection régionale (RPF) est largement reconnue comme étant un échec, principalement à cause de la résistance de Juba à son mandat.⁵⁹ Aussi, les problèmes au niveau de la génération de la force sont venus miner la crédibilité du groupe, car les premiers soldats de la RPF sont arrivés au Soudan du Sud avec plus de onze mois de retard. Qui plus est, des propos très critiques envers la RPF ont été soulignés lors d'une conférence de presse qui s'est tenue suivant l'arrivée des Forces de protection régionale à Juba : "Ces troupes restent à des kilomètres de la ville, elles sont incapables de s'acquitter de leur mandat de protection de l'aéroport et d'autres installations clés à Juba." (Traduction libre)⁶⁰ Force est d'admettre que ce n'est pas difficile de croire que cette force est relativement inerte, qu'elle manque de capacité et de volonté lorsque l'on regarde les contingents qui la composent, à savoir : un bataillon

⁵⁸ Wibke Hansen, *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations: United Nations Mission in Sudan (UNMIS)*, Oxford University Press (2015), chapter 63, 8.

⁵⁹ United Nations, Security Council, *Special report of the Secretary-General on the renewal of the mandate of the United Nations Mission in South Sudan* (2018), 3.

⁶⁰ International Crisis Group, *Salvaging South Sudan's Fragile Peace Deal*, Africa Report N° 270 (2019), 36.

d'infanterie rwandais, un bataillon d'infanterie éthiopien, une compagnie népalaise et 100 ingénieurs bangladais.⁶¹

Effectifs et capacités des contingents d'UNMISS

Comme pour la MONUSCO, la nature des pays qui composent l'UNMISS est problématique. Lorsque l'on observe les dix principaux pays contributeurs de troupes et d'unités de polices présentés à la Figure 3, on constate qu'à part le petit contingent de 281 militaires du Royaume-Uni et du minuscule contingent de 22 policiers turques, la présence de pays membres de l'OTAN au Soudan du Sud est très faible. De surcroît, lorsque l'on observe la provenance des contingents, il est possible de dresser un bilan similaire à la MONUSCO avec plus de 79% des troupes au sein des contingents (11 364 / 14 276) qui proviennent de pays ayant un indice de développement humain (IDH) faible ou moyen.⁶² Ceci étant dit, il est tout de même intéressant de constater la présence de contingents provenant de pays à l'IDH élevé (Chine, Mongolie et Thaïlande) et très élevé (Royaume-Uni) au sein de l'UNMISS. La police montre des proportions similaires avec 73% des effectifs (1319 / 1797) provenant de pays contributeurs à IDH faible ou moyen. Par addition, et en guise de comparaison supplémentaire, la Figure 4 montre les dix principaux pays contributeurs de troupes et d'unités de polices au sein de la MINUSMA. Les conclusions sont similaires à ce qui a été observé pour la MONUSCO et l'UNMISS avec près de 75% des contingents provenant de pays contributeurs à l'IDH faible ou moyen.

⁶¹ United Nations, Peacekeeping, Press Conference on Arrival of Regional Protection Forces into Juba (2017), consulté le 3 mai 2019, <https://peacekeeping.un.org/en/press-conference-arrival-of-regional-protection-forces-juba-south-sudan>

⁶² Programme des Nations Unies pour le Développement, Rapport sur le développement humain : Le développement humain pour tous (2016), 246-249.

Enfin, les contingents de l'UNMISS sont eux aussi assujettis à un large éventail de limitations nationales et se contentent d'opérer plus souvent qu'autrement comme une force de Chapitre VI (règlement pacifique des différends)⁶³ au sein d'une mission qui a un mandat de Chapitre VII (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agressions).⁶⁴

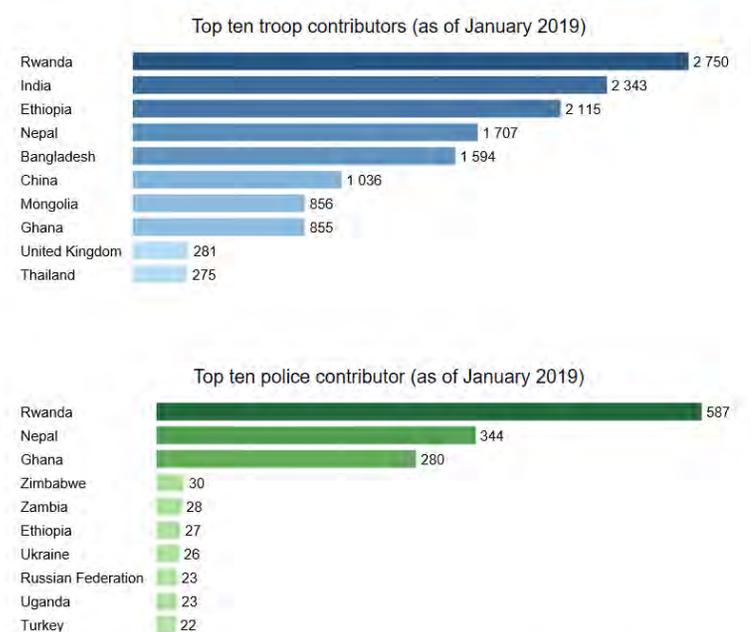


Figure 3 – Liste des dix principaux pays qui fournissent des contingents et du personnel de police à l'UNMISS

Source : Nations Unies, Maintien de la paix - UNMISS. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmiss>

⁶³ Nations Unies, À propos de l'ONU, consulté le 3 mai 2019.

⁶⁴ Ibid.

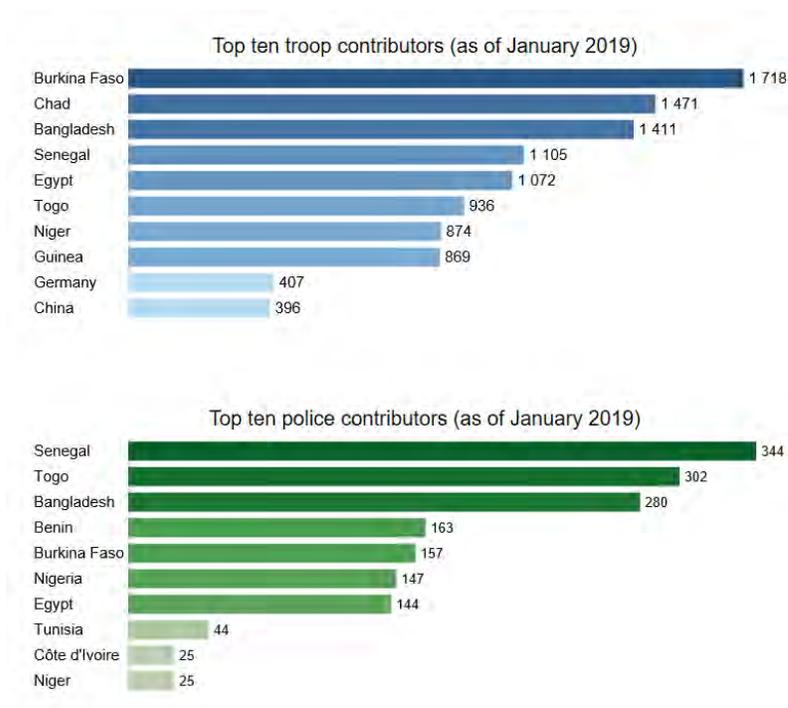


Figure 4 – Liste des dix principaux pays qui fournissent des contingents et du personnel de police à la MINUSMA
 Source : Nations Unies, Maintien de la paix - MINUSMA. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>

Défis d’articulation entre les contingents, les Forces armées soudanaise et la population

D’une part, il ne fait aucun doute que les problèmes d’interopérabilité entre les contingents sont répandus au sein de la MINUSMA, puisque c’est un problème organique et commun aux différentes missions de la paix conduites sous la gouverne des Nations Unies. Tel que mentionné précédemment, il n’y a pas de mécanismes en place pour favoriser l’interopérabilité. Ce faisant, les groupes constitués de plusieurs contingents, tels que la RPF, ne sont au final, qu’un amalgame d’unités fonctionnant ensemble avec des tactiques, techniques et procédures (TTPs) non alignés. Cela a pour effet de diminuer la confiance et l’efficacité de la force au lieu de créer une synergie.

D’autre part, le nouvel accord de paix avec le Soudan du Sud approche de son premier test critique avec la formation d’un gouvernement d’union prévu en mai 2019. Le

problème réside avec le fait que les étapes intermédiaires clés, telles que l'unification d'une armée nationale et la fixation de frontières internes, ont pris du retard. Le Président Salva Kiir qui contrôle l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA) et l'ancien chef rebelle Riek Machar qui contrôle le Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM) sont encore entrain de négocier les arrangements sécuritaires concernant la capitale Juba.⁶⁵ Une fois que cela sera accompli, il faudra commencer la médiation avec les autres groupes rebelles récalcitrants qui sont contre l'unification, avec entre autre le groupe rebelle de Thomas Cirillo, ancien chef adjoint du SPLA.⁶⁶

Finalemnt, les interactions des contingents de l'UNMISS avec les forces gouvernementales, les différents groupes armés et la population soudanaise sont complexes et difficiles à balancer pour assurer le maintien de la crédibilité de la mission. À titre d'exemple, "lorsque la violence a éclaté en 2013, l'UNMISS a autorisé des dizaines de milliers de civils à venir se réfugier dans ses bases, menant à la création de sites de protection des civils qui abritent aujourd'hui plus de 200 000 personnes." (Traduction libre)⁶⁷ Alors que l'UNMISS mettait l'accent sur la PoC, "le gouvernement a de plus en plus traité la mission comme un adversaire, car le groupe ethnique prédominant dans les camps UN appartenait au groupe ethnique Nuer, perçu comme un partisan de l'opposition." (Traduction libre)⁶⁸

⁶⁵ International Crisis Group, Salvaging South Sudan's Fragile Peace Deal, Africa Report N° 270 (2019), 1-6.

⁶⁶ Ibid., 5.

⁶⁷ Matt Wells, Humanitarian Practice Network, The mixed record of UN peacekeeping in South Sudan (2017) , consulté le 4 mai 2019, <https://odihpn.org/magazine/the-mixed-record-of-un-peacekeeping-in-south-sudan/>

⁶⁸ Ibid.

PARTIE 3 – RETOUR SUR LES CONCLUSIONS ET PISTE DE SOLUTIONS

Premièrement, le niveau de professionnalisme des contingents varie énormément en fonction du pays contributeur de troupes. Aussi, la doctrine et les TTPs diffèrent substantiellement d'un pays à l'autre rendant l'interopérabilité entre les contingents une entreprise laborieuse. Un programme d'entraînement préalable, suivi d'un processus de certification mandaté par l'ONU avant le déploiement des contingents serait certainement bénéfique lorsque la situation le permet.

Deuxièmement, les contingents et/ou les unités identifiées pour faire partis de groupes d'intervention spécialisé tels que la FIB ou la RPF devraient avoir l'opportunité de s'entraîner ensemble à l'extérieur du théâtre d'opération pour assurer l'interopérabilité et améliorer la synergie du groupe.

Troisièmement, les mandats de l'ONU devraient être simplifiés. Il serait judicieux de concentrer initialement les efforts sur le rétablissement de la situation sécuritaire, puis établir les tâches et objectifs en phases au lieu de tout essayer de faire en même temps. Par exemple, il est mal avisé pour une Force armée de combattre les forces négatives et de se lancer dans une réforme du secteur de la sécurité en même temps.

Finalement, si l'ONU veut avoir des résultats concrets sur le terrain, il faut augmenter la contribution des pays développés et des pays ayant un IDH élevé à très élevé. Cela viendra inévitablement avec un coût, mes les contingents auront beaucoup plus de capacités.

CONCLUSION

L'objet de ce travail était de démontrer à l'aide d'études de cas que les contingents des missions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en Afrique ne sont pas en mesure de produire les effets souhaités à cause de trois facteurs principaux: en raison des mandats des opérations de maintien de la paix de l'ONU qui sont trop larges et qui laissent place à l'interprétation, en raison des capacités limitées des troupes qui composent les contingents et en raison des problèmes d'articulation sur le terrain entre les contingent, les forces locales et la population. L'ONU mène des opérations de maintien de la paix en vue d'aider les pays touchés par les conflits à créer les conditions du retour à la paix. Ce faisant, elle s'attaque à des problèmes pernicieux qui remontent souvent jusqu'à l'époque coloniale et qui prennent souvent plusieurs générations à régler. Au fil des années, le Conseil de sécurité s'adapte à la situation sécuritaire en émettant de nouvelles résolutions élargissant et modifiant progressivement l'importance du mandat de la mission. Dans certain cas, la mission sera renommée en cours de route pour tenir compte de l'entrée du pays dans une nouvelle phase. Il a été démontré dans cet ouvrage qu'une des faiblesses de l'ONU est la complexité des mandats. L'éventail trop ambitieux de tâches créé de la confusion au sein de la mission et contribue à élargir le fossé entre les attentes et les capacités réelles de la mission. Il serait judicieux de simplifier les mandats et d'établir les tâches et objectifs en phases au lieu de tout essayer de faire en même temps. Dans un autre ordre d'idée, le niveau de professionnalisme et les compétences des contingents varient énormément en fonction du pays contributeur de troupes. Lorsque l'on regarde la composition des trois principales missions africaines (MONUSCO, UNMISS et MINUSMA), il est possible de constater que la grande majorité des

contingents proviennent de pays ayant un IDH faible ou moyen. L'ONU gagnerait en efficacité avec une augmentation de la contribution des pays développés ayant un IDH élevé à très élevé. Aussi, l'interopérabilité des contingents entre eux est un autre talon d'Achille de l'ONU. La mise sur pied d'un programme d'entraînement, suivi d'un processus de certification chapeauté par l'ONU avant le déploiement des contingents pourrait permettre d'améliorer la situation. En terminant, l'administration Trudeau a manqué une bonne opportunité avec l'OP PRESENCE au Mali pour repositionner les FAC en tant que joueur de premier plan au niveau des opérations de maintien de la paix. La présence d'un contingent canadien terrestre au lieu d'une force opérationnelle aérienne aurait démontré une réelle implication (*skin in the game*) et aurait pu faire la différence au Mali.

BIBLIOGRAPHIE

Arbour, Louise. International Crisis Group. Open letter to the United Nations Security Council on the Situation in the Democratic Republic of Congo (juin 2012)

Défense nationale et les Forces canadiennes. “*Liste des opérations militaires actuelles: Afrique* ”, consulté le 14 avril 2019.

URL: <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations/operations-militaires/operations-en-cours/liste.html>

Dorn, Walter. “Canadian Peacekeeping: Proud Tradition, Strong Future?” *Canadian Foreign Policy*. vol. 12, no. 2 (Fall 2005), consulté le 19 avril 2019.

URL: <http://www.walterdorn.org/pub/32>

Fabricius, Peter. Is the Force Intervention Brigade still justifying its existence? *Institute for Security Studies* (Jun 2017), consulté le 23 avril 2019.

URL: <https://issafrica.org/iss-today/is-the-force-intervention-brigade-still-justifying-its-existence>

France. *Revue Stratégique de défense et de sécurité nationale*. Paris, 2017.

URL: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>

International Crisis Group. *DR Congo: A Recount and Talks to Find a Way Out of the Crisis* (janv 2019): 1-3.

International Crisis Group. *Huit priorités pour l’Union africaine en 2019* (fév 2019): 1-11.

International Crisis Group. *Salvaging South Sudan’s Fragile Peace Deal*. *Africa Report* N° 270 (mars 2019): 1-49.

Karlsrud, John. *The UN at War: Peace Operations in a New Era*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

McCullough, Colin, Robert Teigrob. *Canada and the United Nations: Legacies, Limits, Prospects*. Vol. 1. McGill-Queen's University Press, 2016.

Nations Unies. À propos de l’ONU, consulté le 11 avril 2019.

URL: <https://www.un.org/fr/about-un/index.html>

Nations Unies. Conseil de sécurité. « *Résolution 2098 (2013)* », Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6943^e séance, le 28 mars 2013.

URL: [https://undocs.org/fr/S/RES/2098\(2013\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2098(2013))

- Nations Unies. Conseil de sécurité. « *Résolution 2409 (2018)* », Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8216^e séance, le 27 mars 2018.
URL: https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/resolution_2409_2018.pdf
- Nations Unies. Conseil de sécurité. « *Résolution 2459 (2019)* », Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8484^e séance, le 15 mars 2019.
URL: [https://undocs.org/fr/S/RES/2459\(2019\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2459(2019))
- Nations Unies. MINUS. « *Mission préparatoire des Nations Unies au Soudan* », consulté le 30 avril 2019.
URL: <https://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/unmis/background.shtml>
- Nations Unies. MONUSCO. « *Mission de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo* », consulté le 11 avril 2019.
URL: <https://peacekeeping.un.org/fr/mission/monusco>
- Nations Unies. MONUSCO. Présentation du Chef de liaison FARDC. *Briefing de familiarisation sur les FARDC*, juin 2016.
- Nations Unies. UNMISS. « *Mission des Nations Unies au Soudan du Sud* », consulté le 11 avril 2019. URL: <https://peacekeeping.un.org/fr/mission/minuss>
- Revue de l'OTAN. Accroître l'interopérabilité, fondement de l'efficacité des opérations de l'OTAN, consulté le 30 avril 2019.
URL: <https://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/enhancing-interoperability-the-foundation-for-effective-nato-operations/FR/index.htm>
- Programme des Nations Unies pour le Développement. Rapport sur le développement humain : Le développement humain pour tous. New York, 2016.
- The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Democratic Republic of Congo: Internally Displaced Persons and Returnees (2018), consulté le 29 avril 2019.
URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/drc_factsheet_trim4_2017_en_07022018.pdf
- United Nations. Peacekeeping. Press Conference on Arrival of Regional Protection Forces into Juba, South Sudan, 8 Aug 2017, consulté le 3 mai 2019.
URL: <https://peacekeeping.un.org/en/press-conference-arrival-of-regional-protection-forces-juba-south-sudan>

United Nations. Security Council. Letter dated 23 December 2016 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council, 28 December 2016.

United Nations. Security Council. Special report of the Secretary-General on the renewal of the mandate of the United Nations Mission in South Sudan, 20 February 2018.

Wells, Matt. Humanitarian Practice Network. The mixed record of UN peacekeeping in South Sudan, January 2017, consulté le 4 mai 2019.
URL: <https://odihpn.org/magazine/the-mixed-record-of-un-peacekeeping-in-south-sudan/>