

Commission d'enquête
sur le déploiement des
Forces canadiennes en Somalie



Commission of Inquiry
into the Deployment of
Canadian Forces to Somalia

L'expérience de la Somalie d'un point de vue stratégique Répercussions sur les forces militaires dans une société libre et démocratique

Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie

Berel Rodal



**L'expérience de la Somalie d'un
point de vue stratégique**

**L'expérience de la Somalie d'un
point de vue stratégique
Répercussions sur les forces militaires
dans une société libre et démocratique**

Étude préparée pour
la Commission
d'enquête sur
le déploiement des
Forces canadiennes
en Somalie

Berel Rodal

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997
Imprimé et relié au Canada

En vente au Canada chez votre libraire local ou par la poste, par
l'entremise des Éditions du gouvernement du Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-64/10-1997F
ISBN 0-660-95690-X

Données de catalogage avant publication (Canada)

Rodal, Berel

L'expérience de la Somalie d'un point de vue stratégique :
répercussions sur les forces militaires dans une société
libre et démocratique : étude

Publiée aussi en anglais sous le titre: The Somalia experience
in strategic perspective.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-95690-X

N° de cat. CP32-64/10-1997F

1. Affaire somalienne, Canada, 1992-
2. Canada — Forces armées.
3. Politique militaire.
4. Sécurité internationale.
5. Doctrine militaire.
6. Nations-Unies — Forces armées.
- I. Commission d'enquête sur le déploiement des Forces
canadiennes en Somalie.
- II. Titre.

FC603.R6214 1997 355'00971 C97-980278-4
F1028.R6214 1997

Table des matières

PRÉFACE ix

INTRODUCTION xv

CHAPITRE UN — UN NOUVEAU PAYSAGE STRATÉGIQUE	1
L'évolution de l'environnement stratégique international	1
Relâchement des contraintes imposées aux conflits violents	3
Prolifération des causes anciennes et nouvelles de conflits et d'insécurité	3
La résurgence du nationalisme et des conflits ethniques, communaux et frontaliers	5
Le rôle des « menaces naturelles » : croissance démographique, migration, détérioration de l'environnement, rareté de l'eau	7
L'État en mutation et les États en voie d'effondrement	9
Le terrorisme et les activités criminelles internationales	9
La prolifération des outils de violence	11
L'accroissement des possibilités d'intervention de la part de pays tiers et augmentation des pressions favorisant le recours à la force	13
Le rôle de la nouvelle technologie	13
L'incidence des médias	14
L'apparition d'un nouvel ensemble de principes en matière de sécurité internationale	15
L'élargissement de la notion de droits subjectifs, de leur régime et de leur domaine d'application	18

**CHAPITRE DEUX — RÉPONSES À LA NOUVELLE
SITUATION 23**

Recours aux forces armées dans le contexte de l'après-guerre
froide 23

- La réponse des Alliés 23
- La réponse du Canada 36
- La réponse des Nations Unies 38

**CHAPITRE TROIS — LEÇONS À TIRER ET ORIENTATION
GÉNÉRALE 43**

Les opérations de paix supposent souvent que l'on doive
s'ingérer dans les affaires intérieures d'autres sociétés 44

La légitimité est essentielle 47

Les forces armées doivent être expressément préparées,
structurées et dotées en personnel pour les opérations de
paix 48

On ne peut plus présumer de la validité du « moindre conflit
inclus » 51

Mandats et règles d'engagement 54

- Mandats 54
- Les règles d'engagement 56

Les exigences opérationnelles militaires 64

L'importance des opérations menées par de petites
unités 65

Le Leadership 65

**CHAPITRE QUATRE — LA LIGNE DE FRONT
INTÉRIEURE 67**

L'évolution des attentes des gouvernements et de la société à
l'égard des forces armées 67

La culture militaire et le rôle des forces armées sous un
nouveau jour 71

vii Table des matières

L'évolution de la société canadienne et ses incidences sur les forces armées 76

Perspectives sur les événements de Somalie 78
Le problème de l'armée 78
Le problème des forces armées 80
Le problème gouvernemental/politique 83
Contrôle et droit de regard des autorités civiles 84

CHAPITRE CINQ — CONCLUSIONS ET OBSERVATIONS 89

Réorientation des forces armées en vue des opérations futures 91
Commandement et contrôle 91
Refonte de la doctrine militaire 92
Changement culturel 93
Instruction et questions opérationnelles 94
Planification et analyse 95

Le cadre stratégique : le rôle du gouvernement et du Parlement 96

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES 101

BIBLIOGRAPHIE 127

SOURCES ET ORGANISMES CONSULTÉS 139

APPENDICE A Extraits de la *Charte des Nations Unies* 143

APPENDICE B Principes clés régissant le choix des missions de la paix multilatérales 151

APPENDICE C Contribution du Canada aux opérations des Nations Unies 153

Conclusions et observations

L'affaire somalienne peut être expliquée et comprise à plusieurs niveaux et attribuée à diverses causes. La relation de cause à effet est un concept complexe¹. En plus de mettre au jour les faits survenus et d'établir la responsabilité des actes et omissions, un des objectifs importants que s'était fixés la Commission d'enquête consistait à tirer des conclusions et à recommander au gouvernement des lignes de conduite ou de réflexion qui permettent de réduire le risque que des événements et omissions semblables ne se reproduisent dans l'avenir.

La période qui s'est écoulée depuis la fin de la guerre froide a été marquée par la progression des idéaux et des institutions de la démocratie de marché presque partout dans le monde, quoique de façon inégale et partielle dans certaines régions et malgré des exceptions notables. Cette période a également été marquée par la prolifération de sources de conflit nouvelles et anciennes, un accroissement considérable de la capacité de destruction dans les conflits armés intérieurs et entre États, et un relâchement des contraintes à l'égard des conflits armés. L'après-guerre froide a également vu une participation croissante des forces armées des démocraties aux opérations multilatérales visant à contenir les conflits de destruction mutuelle, limiter l'instabilité et apaiser les souffrances humaines.

Les nouvelles opérations de paix, qui diffèrent des opérations de paix consensuelles à certains égards fondamentaux, exigent à la fois de la force et de la subtilité, une préparation spéciale et la connectivité des composantes militaire, politique et civile. Les opérations de paix classiques, que de nombreux Canadiens considéraient comme une invention canadienne, étaient également perçues comme relativement peu exigeantes par les Forces canadiennes, qui y voyaient plutôt un à-côté des opérations de la guerre froide n'exigeant pas plus de préparation que les opérations de développement et de déploiement des forces de combat polyvalentes. Les Forces canadiennes n'avaient pas reçu l'orientation ni

les directives, l'entraînement ou la préparation à de nouveaux besoins et conditions, à des missions de paix d'un genre nouveau et exigeant.

Aucune doctrine n'a été élaborée en vue des nouvelles opérations de paix. Or, la doctrine est la base de l'instruction que doivent recevoir les soldats pour faire face aux conditions et situations qu'ils devront affronter. Le moral des troupes ne peut être une force constructive et un rempart contre l'inconduite des militaires sans une doctrine qui soit adaptée, et perçue comme telle, aux situations qui attendent les soldats. Ces situations comportent de plus en plus d'opérations qui ne sont ni des opérations de guerre ni des opérations de maintien de la paix, mais un mélange des deux, et qui visent à affirmer et protéger un ordre international fondé sur des applications élargies de l'intérêt national, de la sécurité internationale et des droits de la personne.

Même si les nouvelles conditions et les missions que les forces militaires des démocraties sont appelées à remplir entraînent un changement de l'orientation et de la culture des forces armées, en particulier les forces terrestres, il ne faut pas perdre de vue le rôle fondamental des forces armées, leur nécessité et celle d'avoir un jugement pondéré². Parmi les événements majeurs qui ont modifié ou qui auraient pu modifier en profondeur la situation politico-militaire au XX^e siècle, rares sont ceux qui ont été prévus cinq ou dix ans d'avance dans la planification militaire ou nationale. On pense notamment aux Première et Seconde Guerres mondiales, à la fin de la division créée par la guerre froide, à l'effondrement de l'Union soviétique et du communisme et au bourbier de la Bosnie.

Les États-nations et leurs forces armées demeurent les principaux protagonistes stratégiques. Il serait imprudent de fonder la planification militaire à long terme sur l'idée que tous les grands protagonistes internationaux seront caractérisés, dans l'avenir, par une absence d'idéologie, par le pragmatisme, le matérialisme et le libéralisme et qu'ils se verront mutuellement comme des partenaires et non comme des obstacles aux ambitions régionales ou planétaires de chacun. Il continuera d'y avoir des risques de confrontation violente entre les États, entre les États et les gens (et entre les gens eux-mêmes). L'édification d'un ordre international, même s'il reposait idéalement sur l'équilibre des intérêts et un cadre juridique, demeurera tributaire du recours à la force. Les démocraties devront continuer de s'appuyer sur une puissance militaire prête à intervenir, pour pouvoir conserver un outil de dissuasion et d'équilibre, pour protéger les intérêts nationaux et les intérêts communs aux alliances et pour sauvegarder la paix, les droits de la personne et la primauté du droit.

RÉORIENTATION DES FORCES ARMÉES EN VUE DES OPÉRATIONS
FUTURES

Dans les cas autres que ceux où il faut répondre à des menaces directes ou protéger les intérêts matériels, mais peut-être aussi dans ces cas, l'utilisation et la légitimité des forces armées sont de plus en plus liées à la défense de valeurs humaines universelles et d'un ordre international fondé sur le droit et les droits de la personne.

Si le Canada continue de contribuer militairement à la prévention et à l'endiguement des conflits, il faudra prendre soin d'adapter — en plus des mesures à prendre pour mettre la politique et le programme au diapason des changements stratégiques et notamment technologiques — la politique militaire et nationale, ainsi que la culture, l'instruction, la gestion et le commandement des Forces canadiennes, en particulier dans les forces terrestres, aux exigences des opérations armées d'aide humanitaire, de maintien de la stabilité et de la paix.

Une coordination plus étroite entre les intervenants civils et militaires dans les nouvelles opérations de paix, essentielle à l'efficacité, à la sécurité et à la légitimité des nouvelles formes d'intervention, a des répercussions tant à l'échelle nationale que dans le théâtre d'opérations, sur la nature et les exigences du rôle de soldat, le rôle des valeurs, et la gestion et la supervision des militaires.

De façon très générale, il ressort un besoin d'établir une base pour un leadership plus ferme à cet égard et pour de nouvelles priorités dans les forces armées, en particulier dans les forces terrestres.

Commandement et contrôle

Les autorités canadiennes et les responsables de la défense et des forces armées des autres pays devront tenir compte du fait qu'ils seront probablement appelés dans l'avenir à organiser des opérations de paix de type non traditionnel, fondées sur des coalitions et sur la participation de divers organismes et institutions civils. L'incapacité de mener ces opérations avec efficacité pourrait avoir des conséquences graves pour les personnes ayant besoin d'aide, pour les coalitions et institutions participantes, et pour le Canada et ses forces armées. L'efficacité du commandement et du contrôle, c'est-à-dire l'exercice de l'autorité et de la direction par les commandants à l'égard des forces affectées à une mission ou, en d'autres mots, la combinaison de l'art et de la science du commandement des

hommes et des femmes et du contrôle des systèmes et du matériel, revêt une importance cruciale pour la réussite des opérations de paix. L'utilisation de forces militaires écrasantes peut parfois compenser les lacunes du commandement et du contrôle dans la guerre, mais de manières qui ne s'appliquent pas à des opérations de paix.

Avant tout, les mesures de commandement et de contrôle doivent tenir compte de la diversité des intervenants militaires et civils qui prennent habituellement part à des opérations de paix. Afin d'assurer à la mission efficacité et souplesse, et pour préserver les intérêts militaires et politiques discrets du Canada, le commandement et le contrôle des forces militaires dans les missions de maintien et d'imposition de la paix doivent :

- être informés par une planification préalable méticuleuse qui prévoit notamment les mesures à prendre dans l'éventualité de divers imprévus et situations;
- demeurer séparés des dimensions et activités civiles, politiques et humanitaires civiles liées à la mission, tout en étant étroitement coordonnés avec celles-ci et modelés et informés par elles;
- être reliés à des capacités de renseignement et de communications nationales efficaces et être soutenues par elles; et
- tenir compte du degré élevé de liaison, d'échanges, de coordination, de communication et de flexibilité nécessaire aux commandants dans les opérations multinationales de soutien de la paix et d'imposition de la paix.

Une attention particulière doit être portée aux règles d'engagement dans le commandement et le contrôle, l'instruction et les contextes opérationnels, car elles sont indispensables si l'on veut que les opérations militaires promeuvent et servent les objectifs politiques, la loi, les impératifs de la mission et les besoins opérationnels, avec lesquels elles doivent être compatibles.

Refonte de la doctrine militaire

Si le Canada entend prendre part aux futures missions de maintien de la stabilité et de la paix, il sera nécessaire de refondre la doctrine militaire canadienne, qui est l'ensemble des principes fondamentaux régissant l'action des forces militaires à l'appui des objectifs nationaux. Il faudra pour cela que les forces canadiennes soient mieux informées, mieux formées et capables d'opérer conjointement avec les forces alliées dans des

opérations de coalition, tout en sachant faire preuve d'une indépendance de jugement pour servir la politique nationale.

La doctrine devra tenir compte des principes et exigences particuliers des opérations de paix, qui ne sont pas les mêmes que ceux de la guerre ou même des opérations de paix classiques. Il est indispensable de savoir délimiter et distinguer les opérations de paix — qui reposent sur le plein consentement des parties locales, la neutralité et la non-intervention des gardiens de la paix, dont la capacité et le droit d'utiliser la force sont rigoureusement limités — et les opérations qui peuvent comporter l'utilisation de la contrainte, l'intimidation des opposants et l'imposition de sa volonté à l'autre.

C'est, de fait, en cela que se distinguent les opérations autorisées en vertu du chapitre VI et celles qui sont autorisées en vertu du chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*. L'auteur estime qu'un mélange de l'un et de l'autre est dangereux. Il est vrai que les conflits peuvent comporter beaucoup d'ambiguïté, et que les autorités politiques internationales et les forces militaires doivent donc faire preuve de beaucoup de flexibilité et d'initiative lorsqu'elles interviennent pour contenir et résoudre ces situations. Il demeure néanmoins important de maintenir une distinction claire dans la doctrine (et dans la politique nationale — voir plus bas) entre l'orientation et la position des opérations de maintien de la paix, d'une part, et l'orientation des opérations d'imposition de la paix par la force, d'autre part.

La doctrine devra également tenir compte des répercussions, sur les opérations militaires, de la prédominance des considérations politiques et internationales dans les opérations de paix et de la nécessité de tenir compte des commandements nationaux et internationaux (par ex., l'ONU et l'OTAN) et des commandements des coalitions, tout en assurant un degré élevé de coordination avec divers organismes et opérations civils. La doctrine devra également, dans les missions de paix, favoriser le contrôle adaptatif plutôt que certains types traditionnels d'intervention et mettre davantage l'accent sur la transparence plutôt que sur la surprise et la sécurité. Il pourrait être nécessaire d'assurer un degré élevé d'intégration de la doctrine au niveau international et au sein des alliances.

Changement culturel

Avant de procéder à la transformation institutionnelle et aux changements en profondeur de la culture militaire et de la culture du service qui s'imposeront, il faudra porter une attention particulière aux aspects suivants :

- la nature particulière de la profession et des organisations militaires et la puissance des identités établies et des cultures qui y sont associées;
- le fait que les services doivent apporter eux-mêmes les changements nécessaires, aussi cruciaux que soient le soutien et l'orientation venant des dirigeants du secteur civil;
- le rôle déterminant de la vision et du leadership au sein des forces armées; et
- la reconnaissance du fait que la mise en œuvre de changements fondamentaux prend du temps.

Le ministère de la Défense nationale devrait accorder plus d'attention à l'étude des forces armées elles-mêmes, comme c'est notamment le cas aux États-Unis, en tenant compte de l'aspect « mou » des besoins et de la capacité des militaires. Les études devraient notamment porter sur les valeurs, les contraintes, les réalités culturelle et sociale et les tendances qui sont propres aux forces armées ou qui les influencent.

Instruction et questions opérationnelles

La sélection et la formation du personnel en vue des opérations de paix devraient être considérées comme aussi importantes que la sélection et la formation en vue d'opérations militaires traditionnelles. Cet exercice devrait également aboutir au choix d'unités capables de gérer la coordination militaire et civile qu'exigent les opérations de paix. Les réserves pourraient jouer un rôle à cet égard, en particulier les officiers de réserve qui ont reçu une instruction militaire et qui ont acquis dans leur activité civile la compétence et l'expérience nécessaires.

Les mesures suivantes pourraient permettre de réduire les risques de violation des lois internationales concernant la guerre et des lois canadiennes, et éviter que soient mises en péril la légitimité et la réussite des opérations de paix :

- accorder une attention plus systématique et soutenue à la formation dans le domaine du droit de la guerre, intégrer et accentuer la formation en la matière, en faisant participer à la fois les juristes et les officiers des armes de combat (et, idéalement, des officiers qui ont l'expérience des combats);
- en ce qui a trait aux responsabilités des officiers, évaluer ces derniers en fonction de leur capacité de former des soldats respectueux des exigences de la démocratie, des droits et des exigences des opérations

de paix mais également capables de s'acquitter de leurs obligations de combat;

- intégrer le droit de la guerre dans les procédures de commandement et de contrôle en rédigeant une doctrine, des politiques et des tactiques qui en tiennent davantage compte et en améliorant les procédures de commandement et de contrôle en vue d'en assurer et d'en surveiller l'observation; et
- sélectionner et superviser les recrues de manière plus rigoureuse et systématique afin de repérer les soldats (et les officiers) susceptibles de commettre des atrocités.

Le ministère de la Défense nationale a proposé, dans son plan et rapport de dépenses au Parlement pour 1996-1997, que l'efficacité du Plan des services de la défense soit évaluée au moyen de mesures de production et de résultats concernant la capacité du ministère de contribuer à la défense du Canada et à la paix internationale, et de défendre les intérêts du Canada à l'étranger³. Dans le cadre de ce processus, le ministère prépare des plans ministériels⁴ qui devront inclure des indicateurs clés de résultats et de rendement. Ces derniers devraient être conçus de manière à tenir compte des nouvelles priorités.

Planification et analyse

Une planification éclairée et rigoureuse est aussi importante pour les opérations de paix que pour les autres types d'opérations militaires. Si la hiérarchie militaire estime que les opérations de paix ne sont pas de son ressort et qu'elles constituent plutôt un à-côté, elle risque d'en négliger la planification. Les exigences et l'évolution des choses pourraient alors lui réserver des surprises. C'est en partie ce qui s'est passé durant la participation canadienne aux opérations de paix ces dernières années, en particulier durant le déploiement en Somalie.

Les planificateurs militaires américains estiment que les forces militaires seront fréquemment appelées à participer à des opérations autres que des missions de guerre dans l'avenir⁵ et que ces missions auraient avantage à être mieux planifiées⁶. Il s'agit notamment de déterminer sur quoi la planification et l'analyse seront basées. Une des conclusions d'un récent symposium d'analystes américains de la défense sur les opérations autres que la guerre (OOTW) est que ce genre d'opération nécessite une plus grande « granularité » que les opérations traditionnelles. Dans la planification militaire traditionnelle, la division pourrait être l'unité

polyvalente et, à l'intérieur de cette unité, une unité de chars blindés jouerait le rôle d'unité spécialisée. Les forces armées savent maintenant comment entraîner une unité de chars et en évaluer l'état de préparation. Dans des OOTW cependant, la force polyvalente pourrait être constituée par une compagnie et les unités spéciales par des militaires agissant seul ou à deux.

Les nouveaux types d'opérations de paix devront donc faire l'objet d'une planification rigoureuse et systématique, pour permettre aux personnels de répertorier les besoins et contraintes et les types d'unités, y compris les unités des affaires civiles, indispensables à certains genres d'opérations. Il faudra mettre au point des systèmes qui permettent d'évaluer l'efficacité de ces unités et la disponibilité et l'état de préparation des compagnies responsables des affaires civiles, et de recueillir des données utiles pour la planification.

LE CADRE STRATÉGIQUE : LE RÔLE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT

La culture militaire est d'un type très particulier. Les changements nécessaires doivent venir principalement de l'intérieur, mais le gouvernement doit néanmoins fournir le cadre d'action. Les gouvernements canadiens des deux dernières décennies ont accordé peu d'attention aux questions touchant la défense, qu'il s'agisse d'adapter la politique et les ressources à des conditions et besoins nouveaux ou de surveiller et de gérer les Forces canadiennes. Il est rare qu'un premier ministre canadien visite les troupes ou rencontre le chef d'état-major de la Défense, sauf lorsqu'il le nomme à son poste. Le Canada a compté neuf ministres de la Défense entre 1983 et 1993 et il n'y a eu, entre 1970 et 1994, qu'un seul examen de la défense qui puisse être qualifié de majeur et soutenu (en 1986-1987).

L'adaptation de l'organisation et de la culture des forces armées et du commandement aux nouvelles exigences nécessite une réflexion du gouvernement (ainsi que du Parlement et du grand public) au sujet des questions stratégiques et des orientations possibles de la politique nationale concernant les affaires militaires et la sécurité internationale. Les opérations de paix dans le nouvel environnement obligeront les autorités nationales à surveiller de plus près qu'elles ne l'ont fait depuis un certain nombre d'années l'évolution des conditions et des besoins, notamment les besoins en forces armées et les exigences à leur égard. Le Canada s'enorgueillissait jadis d'avoir participé à presque toutes les opérations

de paix onusiennes et multinationales. Il faudra savoir mieux juger, dans l'avenir, l'opportunité et la manière de participer à divers types d'opérations qui mettent en cause des valeurs et des intérêts de façon parfois complexe. Se pose notamment la difficulté de risquer et de perdre des vies humaines pour en sauver d'autres dans des situations autres qu'une guerre et lorsque les intérêts nationaux ne sont pas considérés comme étant en jeu.

Des jugements devront être portés à la lumière de critères qui seront peut-être connus, mais dont l'application sera plus problématique qu'auparavant. Les critères continueront d'exiger des réponses à des questions comme celles-ci:

- Les objectifs des missions proposées sont-ils clairs et réalisables?
- Y a-t-il d'autres solutions que l'intervention?
- La cause et les intérêts engagés justifient-ils les risques, les sacrifices et les coûts?
- Quelle est la meilleure façon de contribuer pour le Canada?

D'autres questions pourraient venir s'ajouter à cette liste, notamment en ce qui concerne l'urgence d'une intervention, sa durée, etc.

Toutefois, des distinctions seront faites, et devraient être faites, entre les diverses missions auxquelles le gouvernement du Canada pourrait être invité à participer ou les missions auxquelles il se sentirait obligé de prendre part et qu'il pourrait ordonner aux Forces canadiennes de préparer. Là encore, la principale distinction à faire porte sur les opérations de paix caractérisées par un environnement neutre et consensuel et celles qui nécessitent le recours à la contrainte. La clarté des termes et leur utilisation précise sont des critères importants dans l'élaboration et la communication de la politique relative aux interventions contraignantes entreprises pour défendre des intérêts nationaux et internationaux, des normes nationales et les droits de la personne. Le mot intervention ne fait pas référence à un concept unique et simple. Richard Haass signale dans une récente étude des questions liées à l'usage de la force qu'« une intervention peut désigner plusieurs choses. Les interventions militaires diffèrent entre elles par l'ampleur, la composition, la durée, l'intensité, l'autorisation, mais surtout par les objectifs⁷ ».

Haass établit des distinctions entre les diverses interventions selon qu'elles sont axées sur la dissuasion, la prévention, la coercition, la punition, le maintien ou l'établissement de la paix, le développement d'un pays, l'interdiction, des objectifs humanitaires, le sauvetage ou la lutte

contre la guerre ainsi que les formes d'intervention plus ou moins directes visant à venir en aide à une des parties à un conflit.

Le Livre blanc sur la défense de 1994 affirmait la détermination du Canada de continuer de participer aux actions multilatérales visant à maintenir et accroître la sécurité internationale, notamment dans les interventions consensuelles et non consensuelles, que ce soit sous les auspices de l'ONU, de l'OTAN ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le Livre blanc donne une liste de choix⁸ et des critères (appelés « principes clés ») régissant la sélection des missions⁹ (voir l'appendice B). Par suite de l'affaire somalienne, des travaux de la Commission d'enquête et de l'expérience canadienne et internationale ultérieure, notamment la mission en Haïti et le déploiement avorté au Zaïre, le gouvernement canadien devra examiner plus rigoureusement les choix, les options et les risques d'une participation à divers types d'interventions dans le nouveau contexte, pour être en mesure de mieux choisir la façon et le moment dont le Canada pourra le mieux contribuer, de façon sélective, à des interventions visant à maintenir et favoriser la paix, la stabilité et le respect des droits, et pour mieux s'assurer le soutien et l'approbation de la population canadienne.

Le gouvernement devra également mieux intégrer les composantes militaire et non militaire des efforts du Canada dans le domaine de la sécurité et sur la scène internationale. Si nous choisissons de contribuer militairement à l'endiguement d'un conflit dans le cadre d'opérations de paix contraignantes, il faudra soutenir l'ajustement des forces à ces opérations et être en mesure d'établir des règles d'engagement fiables, qui reflètent notre politique et notre commandement nationaux, qui définissent l'engagement et le rôle du Canada et qui servent non seulement à limiter mais à guider, à habiliter et à protéger. Si les interventions auxquelles il participe mettent en danger ses intérêts, sa réputation et la vie de Canadiens, le Canada devra également se doter de services de renseignement canadiens capables d'appuyer les autorités canadiennes tant au Canada que dans le théâtre des opérations.

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de défense du Canada, créé en 1994, a formulé un certain nombre de propositions et recommandations visant à accroître la capacité du gouvernement et du Parlement de traiter les questions de défense. Une proposition modeste qui pourrait contribuer à améliorer la surveillance et la responsabilité consisterait à institutionnaliser des rencontres entre le premier ministre et le chef d'état-major de la Défense pour qu'ils puissent

discuter à intervalles réguliers, soit une fois par mois ou quatre fois par année, des questions concernant la politique et les opérations.

Le comité mixte spécial a aussi fait des recommandations visant à accroître la capacité du Parlement d'examiner la politique et les opérations militaires et d'en débattre. À cette fin, il a recommandé de créer un comité mixte permanent et de tenir des débats en bonne et due forme au Parlement avant de déployer les Forces canadiennes à l'étranger. Les recommandations de ce comité pourront certainement contribuer de façon importante et constructive à renforcer la surveillance et la responsabilité, et elles faciliteront l'adaptation de la politique militaire et des Forces canadiennes à des circonstances changeantes.

Il est peu probable, cependant, que l'application des recommandations puisse, à elle seule, compenser le rôle moins remarquable des militaires et des questions de défense au Canada, comparativement aux sociétés auxquelles les Canadiens ont tendance à se comparer. Il se peut que cela soit appelé à changer à mesure qu'on se rendra compte de l'importance grandissante de la qualité des décisions que prendront les gouvernements canadiens pour assurer la contribution du Canada à la défense de nos propres intérêts et valeurs et de celles que les Canadiens partagent avec nos partenaires et alliés, dans un monde qui est à l'aube de la meilleure comme de la pire des époques.

- 44 Le Quartier général des Forces canadiennes (QGFC) était le produit de l'intégration, entamée en 1964, des QG des trois branches du service, chacune ayant son propre chef d'état-major, en un seul QG relevant d'un seul et même Chef d'état-major de la Défense. En tant qu'unité autonome, le QGFC n'a duré que huit ou neuf ans (1964-1972/3), lorsque l'intégration des personnels militaires et civils sous le CED et le sous-ministre s'est faite au Quartier général de la Défense nationale (QGDN).
- 45 Douglas Bland, *op. cit.*, p. 30.
- 46 *Ibid.*, p. 32.
- 47 Exprimés dans une certaine mesure dans l'ouvrage de David Bercuson (*op. cit.*), qui reflète les opinions de certains membres des Forces armées consultés par l'auteur. L'un des thèmes principaux de l'ouvrage traite du meurtre qui s'est produit en Somalie comme étant le résultat d'une éthique militaire et d'un système de commandement affaiblis et corrompus.
- 48 Là encore, selon ce qu'exprime Bercuson dans son ouvrage, et ce que l'on retrouve dans divers autres écrits militaires.
- 49 Bercuson, *op. cit.*, p. vii.
- 50 Il s'agit là d'un point de vue auquel sont fortement attachés divers officiers supérieurs et responsables de haut rang interviewés par l'auteur.
- 51 Edward Dorn, *10 Ways to Look at the Department of Defense*. Commentaires d'Edward Dorn, sous-secrétaire à la Défense pour le personnel et la préparation militaire, Washington, 25 mars 1995. Publié sous forme de vol. 10, n° 36 de la série *Defense Issues* du département de la Défense, p. 1.
- 52 Voir Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 4^e éd., Toronto, Carswell, 1996, chapitre 13, « Extraterritorial Competence », et chapitre 34, « Application of Charter ».
- 53 Commission d'enquête, Groupement tactique du Régiment aéroporté du Canada, déclaration de la Commission, *op. cit.*, p. 9.

CHAPITRE CINQ — CONCLUSIONS ET OBSERVATIONS

- 1 Il y a 2 300 ans, Aristote a défini quatre catégories de causalité. Prenant comme exemple la construction d'une maison, il a distingué la cause *matérielle* (les pierres et briques entrant dans la construction); la cause *efficace* (l'activité du constructeur); la cause *formelle* (le plan de l'architecte); et la cause *finale* (le but vers lequel tend toute l'activité).

- 2 Au sujet de l'introduction de changements, le gén sir John Hackett écrivait dans *The Profession of Arms* :
[...] Il incombe à ceux qui exercent des responsabilités dans nos forces armées de veiller à faciliter les changements à apporter aux structures pour les adapter aux conditions nouvelles qui se font jour dans notre société, tout en veillant à préserver ce qui doit l'être.
Hackett, *op. cit.*, p. 58.
- 3 Canada, ministère de la Défense nationale, *Budget des dépenses 1996-1997 : Plan de dépenses, Gouvernement du Canada, Partie III*, Ottawa, 1996, p. 34.
- 4 *Ibid.* L'utilisation excessive ou à mauvais escient de l'expression risque de donner au ministère de la Défense nationale l'image d'une entreprise de commerce ou de génie dirigée par un président-directeur général.
- 5 Comme en témoignent l'élaboration et les publications des nouveaux Manuels de campagne mentionnés plus haut dans la présente étude, la création de centres de service et interarmées pour l'étude et l'analyse des nouvelles missions, etc.
- 6 Des spécialistes des recherches sur les opérations se sont réunis à la MacDill Air Force Base en Floride, du 28 au 30 janvier 1997, pour élaborer des techniques d'analyse et de modélisation d'opérations autres que la guerre. Ils se sont intéressés à dix domaines : sensibilité à la situation; analyse d'incidence; définition de mission et mesures de l'efficacité (ME); planification et conception de la force; détermination des exigences de mobilité; élaboration et analyse de la ligne de conduite (LC); planification de la transition et repérage des données; analyse des communications; analyse des coûts; et disponibilité-analyse de l'information (Ordre du jour du Colloque sur la recherche opérationnelle militaire (MORS), 16 décembre 1996, et discussion de l'auteur avec des spécialistes participants).
- 7 Richard N. Haass, « Using Force: Lessons and Choices for U.S. Foreign Policy », dans Chester A. Crocker, et Fen Osler Hampson avec Patricia Aall (dir.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1996, p. 197.
- 8 Canada, Livre blanc sur la défense de 1994, *op. cit.*, p. 31-33.
- 9 *Ibid.*, p. 29.

L'expérience de la Somalie d'un point de vue stratégique : Répercussions sur les forces militaires dans une société libre et démocratique

Berel Rodal

Cette étude vise à déterminer le cadre stratégique d'ensemble des travaux de la Commission. On donne un aperçu des développements nationaux et internationaux qui ont une incidence sur les exigences d'intervention des forces armées du Canada et d'autres démocraties, sur ce que le gouvernement et le public attend d'elles, ainsi que des grandes répercussions sur les politiques gouvernementales, militaires et de défense. L'auteur estime que l'expérience somalienne, y compris les réactions des Canadiens, appelle la réflexion sur le nouvel environnement stratégique et sur les buts et les options du Canada; sur les dimensions et l'importance, pour les forces armées, du changement sociétal et de l'évolution des concepts des droits et de leur portée; ainsi que sur le bien-fondé et les conditions du maintien et de l'emploi des forces armées à l'aube du XXI^e siècle.

BEREL RODAL est expert-conseil en modernisation de la régie et en politiques stratégiques. À titre de haut fonctionnaire au sein du gouvernement du Canada, il a assumé des responsabilités d'élaboration des politiques, de planification et de direction dans les domaines de la défense, des affaires étrangères, du commerce international, de la sécurité, des questions sociales et économiques, ainsi que des relations fédérales-provinciales.

Commission d'enquête
sur le déploiement des
Forces canadiennes en Somalie

ISBN 0-660-95690-X



9 780660 956909