



Dans un camp de réfugiés près de Goma au Zaïre.

L'OPÉRATION « ASSURANCE » : PLANIFIER UNE FORCE MULTINATIONALE POUR LE RWANDA/ZAÏRE¹

par Michael A. Hennessy, Ph.D.

Effet secondaire du génocide de 1994 au Rwanda, une grave crise humanitaire éclate en novembre 1996 en Afrique centrale, à la frontière entre le Zaïre (maintenant République démocratique du Congo) et le Rwanda. Des centaines de milliers de réfugiés, Hutus cette fois-ci, s'enfuient dans la brousse de cette région et risquent de mourir de faim. Le Canada joue alors un rôle de premier plan dans la formation d'une force multinationale de l'ONU pour leur offrir aide et protection. C'est là un défi de taille. La dernière fois que le Canada avait été le fer de lance de la formation d'une force multinationale des Nations Unies, c'était en 1956 pour la FINU 1 et il n'avait jamais dirigé une opération régie conformément à l'article VII des Nations Unies. Le gouvernement canadien offre d'envoyer un contingent de 1 500 militaires comprenant un quartier général, du transport, de l'aviation et des éléments de sécurité en plus de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC). On estime alors que cette mission durera quatre mois et qu'elle coûtera de 60 à 100 millions de dollars.

Cependant, le désastre humanitaire, qui paraît inévitable à la mi-novembre, est en bonne partie résolu le 13 décembre 1996. C'est pourquoi les Forces canadiennes ne déploient sur place que 354 militaires. Malgré ce retournement de la situation, les FC tirent des leçons utiles de leur tentative de créer et de diriger une importante force multinationale dans une

opération de secours humanitaire qui fait partie des *opérations autres que la guerre*. Structurées traditionnellement et préparées doctrinalement à faire partie d'une coalition, mais non pas à la diriger, les FC découvrent que cette mission des Nations Unies est pour elles un test militaire et diplomatique inattendu. Les changements rapides de la situation en Afrique, en particulier la réorientation rapide du mouvement des réfugiés, aggravent le poids de ces défis.

L'opération « Assurance » donne lieu à l'effort peut-être le plus poussé jamais accompli par l'Armée canadienne en temps de paix pour dégager des leçons de ce qui s'est passé². La présente narration s'appuie massivement sur cet effort toujours en cours et sur la documentation amassée durant la crise pour offrir une brève présentation et une analyse du seul effort récent du Canada pour organiser et diriger une mission humanitaire multinationale.

LES ANTÉCÉDENTS DE LA CRISE

Un million de Hutus fuient le Rwanda en 1994 pour échapper à l'armée tutsi victorieuse qui veut venger le génocide perpétré par nombre de dirigeants hutus. La plupart

Michael A. Hennessy, Ph.D., est professeur agrégé d'histoire et d'études de la conduite de la guerre au Collège militaire royal du Canada.

de ces Hutus cherchent refuge dans la brousse du Zaïre oriental près de la frontière rwandaise, et cet exode massif donne lieu à l'apparition de plus de 40 camps de réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) fournit à tous ces camps une aide humanitaire au coût d'un

les camps de réfugiés hutus et contre les forces zaïroises. Dans cette guerre civile en pleine expansion, les deux factions zaïroises s'en prennent aux réfugiés hutus du Rwanda. Les troupes de Kabila attaquent les camps armés tandis que l'armée zaïroise pille des dépôts d'approvisionnement du

HCR. Les représentants du HCR évacuent Uvira, Bukavu et Goma, et l'aide humanitaire cesse d'arriver dans l'est du Zaïre. Les combats obligent les réfugiés à quitter leurs camps et à s'enfoncer plus avant au Zaïre créant ainsi une crise humanitaire dans la région des Grands Lacs africains.

Devant ce désastre imminent, plusieurs pays, dont surtout la France et l'Allemagne, demandent une intervention militaire humanitaire. Malgré des discussions soutenues, leur demande ne reçoit pas vraiment d'appui. La non-intervention des forces militaires occidentales (du moins par d'importants déploiements de forces conventionnelles) caractérise en effet la réponse donnée aux crises précédentes dans cette région depuis la guerre civile congolaise des



million de dollars par jour. La plupart des camps n'hébergent que des civils non armés, mais certains abritent aussi d'anciens soldats de l'armée rwandaise (FAR) et des milices *Interhamwe* impliquées dans le génocide de 1994 contre la population tutsi du Rwanda. Une fois les Hutus chassés du pouvoir par l'armée rebelle commandée par des Tutsis, ces deux groupes armés se fondent dans la masse des réfugiés. Ils cherchent également à maintenir la loyauté et le pouvoir dans les camps par des tactiques d'intimidation et espèrent au fond renverser le nouveau gouvernement rwandais.

Au début, les Hutus installent leurs camps dans une région qu'occupent depuis des siècles des Tutsis zaïrois appelés *Banyamulengi*. Cette région de l'est du Zaïre compte trois groupes de rebelles armés dès avant l'arrivée des Hutus et est notoirement instable. Les Hutus entreprennent de chasser les Tutsis zaïrois de la région de Goma-Masisi au nord du lac Kivu. Dans les années 1995 et 1996, quelque 250 000 *Banyamulengi* se réfugient au Rwanda. Au sud du Kivu, les *Banyamulengi* lancent alors des attaques armées contre les camps hutus de cette région avec l'appui du Rwanda et d'autres forces étrangères. Face à cette escalade de violence, le gouvernement zaïrois déclare en octobre 1996 cette région zone de guerre et donne aux 300 000 *Banyamulengi* qui y sont concentrés une semaine pour quitter le pays sous peine d'être traqués comme rebelles. À ce point, le *Rapporteur* de la Commission des droits de l'homme de l'ONU à Kinshasa demande l'envoi d'un contingent d'observateurs militaires des Nations Unies.

Dans les deux semaines suivant l'ordre d'expulsion contre les *Banyamulengi*, des éléments armés tutsis s'allient avec un groupe rebelle séparé, dirigé par Laurent Kabila, lequel est en guerre contre le gouvernement zaïrois depuis le milieu des années 1960. Kabila exploite l'occasion qu'offre cet affrontement ethnique pour former l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL) dont il devient le chef incontesté et qui finira par renverser le gouvernement zaïrois. Il lance des attaques simultanées contre

années 1960. Cette inaction s'explique principalement par la complexité de l'histoire et de la politique tribale ou nationale de cette région. En outre, l'expérience relativement récente du contingent multinational onusien en Somalie ne prédispose nullement les États-Unis à fournir des troupes à une force d'intervention militaire. Des freins similaires imposés aux interventions sur grande échelle de troupes occidentales ont d'ailleurs influencé les engagements précédents du Canada dans cette région.

Le Canada s'implique certes dans la guerre civile du Rwanda en 1994 dans le cadre de la Mission des Nations Unies pour l'aide au Rwanda (MINUAR), commandée par le major-général Roméo Dallaire. La MINUAR, une force insuffisante d'observateurs agissant en vertu du chapitre VI, se révèle impuissante face au génocide de 1994³. Les événements survenant au Zaïre l'année suivante poussent le secrétaire général des Nations Unies à demander au Canada d'envisager l'envoi de militaires pour protéger les camps de réfugiés hutus. Dans le premier cas, la communauté internationale ne s'est nullement montrée intéressée à intervenir militairement pour protéger des civils non armés contre un massacre. Dans le deuxième cas, le déploiement d'une force de l'ONU aurait pu prévenir la crise de 1996, mais le manque d'appui de la part des Africains pour ce plan amène le Canada à décliner la demande d'envoi de troupes. En fait, l'ONU n'envoie aucune troupe.

Toutefois, lors de la crise de 1996, la portée grandissante du problème menace et effectivement déstabilise l'ensemble de la région des Grands Lacs. En outre, les médias internationaux et les agences d'aide donnent une large publicité au développement de cette crise. À la suite de certaines interventions en coulisse de diplomates canadiens, le secrétaire général de l'ONU nomme Raymond Chrétien, l'ambassadeur du Canada à Washington (et ancien ambassadeur auprès de pays de cette région de l'Afrique entre 1978 et 1981), envoyé spécial de l'ONU dans la région des Grands Lacs.

Le 5 novembre 1996, l'ONU et plusieurs pays européens tiennent un sommet régional à Nairobi. Sous la présidence du président de Tanzanie, tous les pays de la région y participent, le Zaïre étant représenté par le gouvernement du Kenya. Ce sommet réclame l'établissement de corridors et de sanctuaires de sécurité temporaires à l'intérieur du Zaïre, une restauration de l'accès à l'aide humanitaire et des mesures pour faciliter le retour des réfugiés au Rwanda.

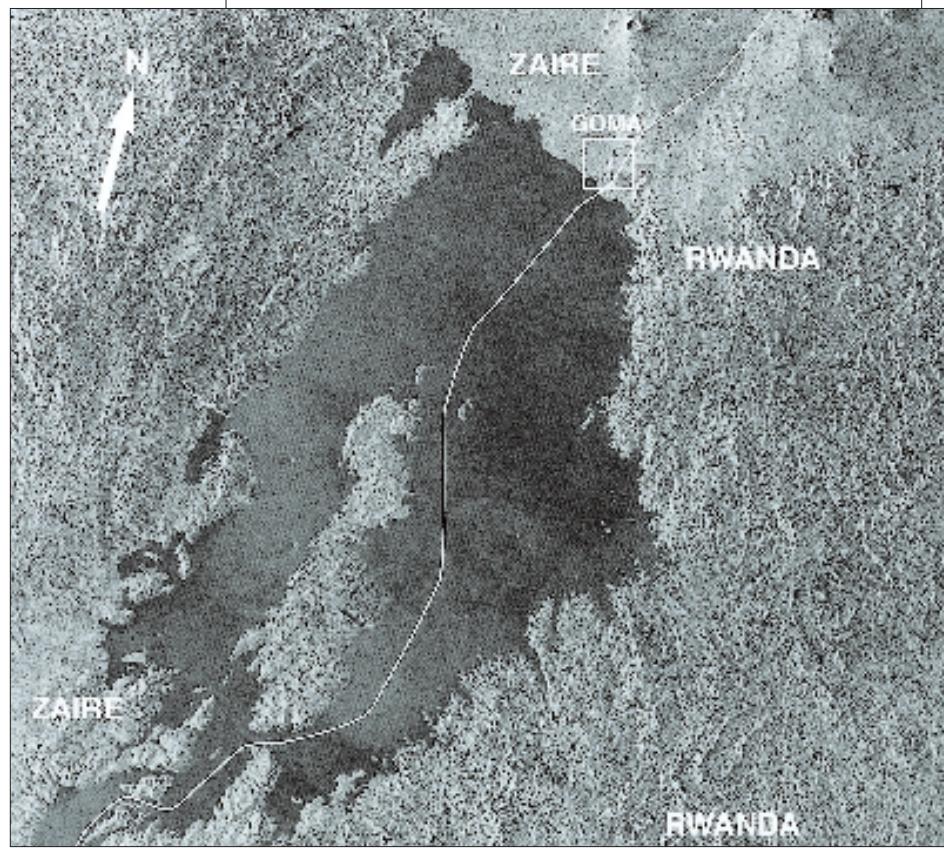
De plus, la conférence demande au Conseil de sécurité d'envoyer une force neutre pour faciliter l'application de ces mesures. Le Rwanda déclare qu'il permettra le retour des vrais réfugiés à condition de les séparer des éléments hutus armés et de ne pas permettre à l'aide humanitaire d'avoir accès aux camps armés. Pour sa part, le Zaïre demande que les forces de l'ONU stabilisent le Zaïre oriental et contrôlent les rebelles de la région. Ni l'un ni l'autre de ces pays ne reviennent sur leur position durant les premières étapes du déploiement des Canadiens. Plus la crise se développe, plus le HCR réclame des mesures pour faciliter et accélérer le retour au Rwanda des Hutus déplacés. La plupart des grandes puissances appuient cette position qui, pourtant, s'écarte nettement des politiques antérieures du HCR et des pratiques internationales qui, faut-il le rappeler, sont partiellement responsables de la quasi permanence des camps de réfugiés palestiniens au Moyen-Orient, des vastes camps de réfugiés cambodgiens en Thaïlande et des camps de réfugiés afghans au Pakistan.

L'ambassadeur Raymond Chrétien s'envole pour l'Afrique le 6 novembre et y entame des efforts diplomatiques pour désamorcer localement la crise. Entre-temps, l'état-major aux opérations interarmées au sein du QGDN commence à dresser des plans de contingence pour le déploiement éventuel en Afrique centrale, en supposant au départ que le Canada apportera simplement sa contribution à une force multinationale (FMN) de l'ONU. Cet état-major est alors déjà pleinement engagé dans la planification et la supervision des activités canadiennes en Bosnie et à Haïti, de sorte que la planification pour la FMN s'ajoute à une liste déjà exigeante d'activités opérationnelles simultanées.

Le 9 novembre 1996, le Conseil de sécurité vote une proposition française demandant la création d'une FMN. Avant ce vote, des discussions diplomatiques entre les pays favorables à l'intervention ont déjà débouché sur une série de décisions. Ces pays font savoir notamment que l'aide de l'ONU doit aller à tous les réfugiés, et qu'il ne faut pas tenter d'aucune manière de séparer les parties armées; que le commandement, la supervision et les affaires financières doivent faire l'objet d'un accord entre les pays participants; que, conformément au désir de la plupart des pays, les États-Unis doivent engager des troupes dans cette mission; et que ni la France ni les États-Unis ne veulent diriger cette mission⁴.

DU RÔLE DE CONTRIBUTION À CELUI DE DIRECTION

Dès les premiers pourparlers diplomatiques, il est clair que ni la France ni les États-Unis n'accepteront de diriger une éventuelle FMN. Ils veulent, pour des raisons de politique intérieure et de géopolitique, éviter de se laisser prendre dans une telle situation. Des représentants du Canada lancent l'idée que leur pays serait volontaire pour prendre la direction de cette force. Cette option paraît attrayante aux dirigeants africains de la région, notamment parce que le Canada n'a pas de passé colonial en Afrique et qu'il pourrait servir de pont entre les nations africaines du Commonwealth et celles de la Francophonie. De plus, les États-Unis et d'autres pays déclarent vouloir apporter leur contribution à une mission sous direction canadienne. À ce point, le réseau d'alliances du Canada et ses forces armées bilingues s'avèrent être des atouts importants. Ces éléments et les réticences des nations dirigeantes traditionnelles à prendre la direction de la mission influencent les discussions qui se déroulent le 9 novembre entre le premier ministre du Canada, le ministre de la Défense nationale et le chef intérimaire de l'état-major de la Défense (CIEMD). Ce dernier est alors chargé de réorienter la planification d'une force canadienne ayant un simple rôle d'appui vers celle d'une force



Images du RADARSAT. L'imagerie du RADARSAT aurait pu être utilisée pour suivre les mouvements des grands groupes de réfugiés au cours de l'opération « Assurance ». Cette photo montre la région du lac Kivu le 22 novembre 1996. La ligne blanche indique la frontière entre le Zaïre et le Rwanda.

Agence spatiale canadienne 1996

ayant un rôle de direction de l'état-major d'une FMN. Les plans pour cette option sont prêts le lendemain, et le gouvernement annonce, le 12 novembre, que le Canada a l'intention de prendre la direction d'une FMN en Afrique centrale. L'annonce de la nomination du lieutenant-général Maurice Baril au poste de commandant de la FMN survient peu après. Le déploiement militaire débute immédiatement, avant même la production d'un plan complet d'exécution⁵.

Avant d'accepter de diriger la mission, les représentants canadiens discutent le projet de résolution du Conseil de sécurité avec plusieurs de ses membres permanents et mettent au point un « concept de mission pour les opérations avec des nations potentiellement participantes ». Ce concept pose les conditions suivantes :

- le Conseil de sécurité fait de cette mission une opération relevant du Chapitre VII, mais pour des motifs d'aide humanitaire;
- les pays de la région devront déclarer qu'ils acceptent la direction du Canada;
- la FMN aura un effectif maximum d'environ 10 000 militaires;

- faciliter le rapatriement volontaire et ordonné des réfugiés ainsi que le retour volontaire des personnes déplacées vers le Rwanda⁶.

CONCEPTION DES OPÉRATIONS

Avant d'accepter la direction de la mission, les représentants canadiens à l'ONU mettent au point (et font approuver par les pays qui se disent volontaires pour fournir des troupes) un concept opérationnel. Les briefings de renseignement initiaux donnés au général Baril restent malheureusement classifiés, ce qui empêche de reconstituer le processus de planification initiale des estimations au sein des échelons supérieurs du gouvernement canadien avant

l'implication du général Baril dans la planification du déploiement⁷. Les Forces canadiennes reçoivent néanmoins un premier ordre de mission assez précis pour entamer la préparation détaillée de leur mission durant la première semaine de novembre 1996. En plus des points déjà mentionnés plus haut, l'opération repose sur les hypothèses suivantes :

- Le manque de bons aéroports constitue un obstacle majeur puisque le Zaïre oriental n'a que très peu d'aéroports et qu'aucun ne convient à la mission. Les forces déployées dans cette région devront donc utiliser les aérodromes d'Entebbe, de Kigali et de Nairobi. L'Ouganda a déjà autorisé les États-Unis à utiliser celui d'Entebbe.
- Les bases avancées de déploiement devront être installées à Goma et



Photo de la US Navy

Photo aérienne d'un camp de réfugiés le 2 décembre 1996.

- toutes les troupes seront sous contrôle canadien;
- la FMN se retirera le 31 mars 1997, et l'on envisagera, si nécessaire, une force de remplacement;
- la FMN sera représentative de la région et non pas dominée par des contingents européens ou de race blanche;
- le Canada fournira l'élément de commandement, et les États-Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni fourniront des contingents importants (les représentants canadiens reçoivent le 14 novembre confirmation orale de la participation de tous ces pays).

L'acceptation de ces conditions se reflète dans la Résolution 1080 (15 novembre 1996) du Conseil de sécurité de l'ONU qui fixe le mandat de la FMN sous commandement canadien :

- faciliter le retour immédiat des organisations humanitaires et la distribution effective de l'aide humanitaire par les organisations civiles de secours; et

Bukavu qui se trouvent près de la majorité des camps de réfugiés. Il est prévu que les troupes opéreront dans un rayon de 60 km de ces bases. Les forces rebelles à Goma ont offert l'accès à l'aérodrome de cette ville aux États-Unis.

- La localisation du quartier général de la FMN reste un problème épique, car elle préoccupe les gouvernements du Rwanda et du Zaïre. Comme compromis basé sur la logique opérationnelle, il sera installé à Goma même, où il sera en contact plus direct avec les postes de commandement des unités situées à Goma et Bukavu.
- Le quartier général de la FMN devra établir des contacts avec toutes les parties dans la région, à savoir les rebelles à Bukavu et Goma, et les gouvernements à Kinshasa et Kigali. La liaison dans les deux capitales se fera par les « quartiers généraux de théâtre Est et Ouest » sous commandement d'un officier supérieur acceptable.
- Les États-Unis ont offert au général Baril la caserne Kelly de Stuttgart en Allemagne comme quartier général d'arrière qui servira de lieu de rencontre pour les diverses

agences gouvernementales et non gouvernementales, et de point de contrôle avancé pour le déploiement des troupes.

LA PHASE D'EXÉCUTION

Les détachements de reconnaissance canadiens s'envolent les 17 et 18 novembre sur des CC-130 vers Kigali au Rwanda et Entebbe en Ouganda pour commencer l'installation de l'état-major de la FMN. Une cellule de planification avancée s'installe à la caserne Kelly de Stuttgart (quartier général du commandement américain en Europe, EUCOM). Le 21 novembre, un Groupe de direction ad hoc est créé sous présidence canadienne au quartier général de l'ONU à New York⁸.

À Stuttgart, durant la fin de semaine des 22 et 23 novembre, les planificateurs de la FMN envisagent quatre options militaires en consultation avec un certain nombre de représentants politiques et diplomatiques. Ces options offrent plusieurs niveaux d'engagement opérationnel allant du statu quo au déploiement d'une force de sécurité de 10 000 militaires dans la région.

Le 26 novembre, le Groupe de direction de l'ONU ordonne à la FMN de prendre position au Rwanda et en Ouganda afin de mener une opération de reconnaissance plus complète dans l'est du Zaïre. Les équipes de reconnaissance reçoivent l'appui des vols de reconnaissance des Orions américains et de l'imagerie par satellite (surtout américaine, mais en partie du Radarsat canadien), et plus tard d'un hélicoptère de reconnaissance AC-130 et d'un avion de reconnaissance Canberra britannique, sans oublier les renseignements communiqués par diverses agences humanitaires.

Le Groupe de direction de l'ONU, composé maintenant de 14 pays, se réunit à Ottawa le 29 novembre pour fixer le niveau d'intervention à entreprendre par la FMN. Selon les plans, elle devra installer son QG, mener une reconnaissance renforcée pour déterminer l'ampleur réelle de la crise humanitaire et préparer des parachutages humanitaires. Cet « état final » restreint mais susceptible d'évoluer est confirmé par le Plan d'exécution envoyé le 30 novembre 1996 par le QGDN au commandant de la FMN.

On ajuste en même temps l'organisation du commandement. La force de planification à Stuttgart devient le quartier général (arrière) de la FMN, chargé dorénavant de la coordination des contributions en troupes des différents pays

participants et de la gestion des mouvements stratégiques sur le théâtre des opérations. La FMN déplace son QG à Entebbe le 30 novembre et installe des détachements de liaison à Kigali, à Nairobi, à Kinshasa et, plus tard, à Gisenyi.

Par la suite, le QG de la FMN déménage à Kampala, en Ouganda, le 4 décembre, où il s'intègre au quartier général de la section aérienne (QGSA). Cette intégration traduit aussi l'adoption de la philosophie préconisée par l'Aviation d'un « commandement par élément » plutôt que la philosophie d'un « commandement direct » que favorisaient initialement les planificateurs du QGFI. Le QG relocalisé et modifié de la FMN coordonne dorénavant les mouvements du personnel, des équipements et des approvisionnements vers et dans le théâtre des opérations.

Bien que 14 pays fassent partie du groupe de direction de l'ONU et malgré l'engagement initial de beaucoup de pays, et notamment des États-Unis et de la France, à fournir des contingents militaires, seul le Canada place des forces sous le commandement de la FMN. Malgré sa prise en main du commandement, le Canada ne réussit pas à convaincre d'autres pays de suivre son exemple et ne peut faire grand-chose pour combler le vide. Ses engagements en Bosnie, en Croatie et à Haïti hypothèquent déjà ses forces de combat disponibles et affaiblissent son pouvoir de négociation auprès des autres pays participants. En outre, les développements rapides sur le terrain, indépendamment des capacités canadiennes, peuvent expliquer l'absence d'engagement réels de troupes par les

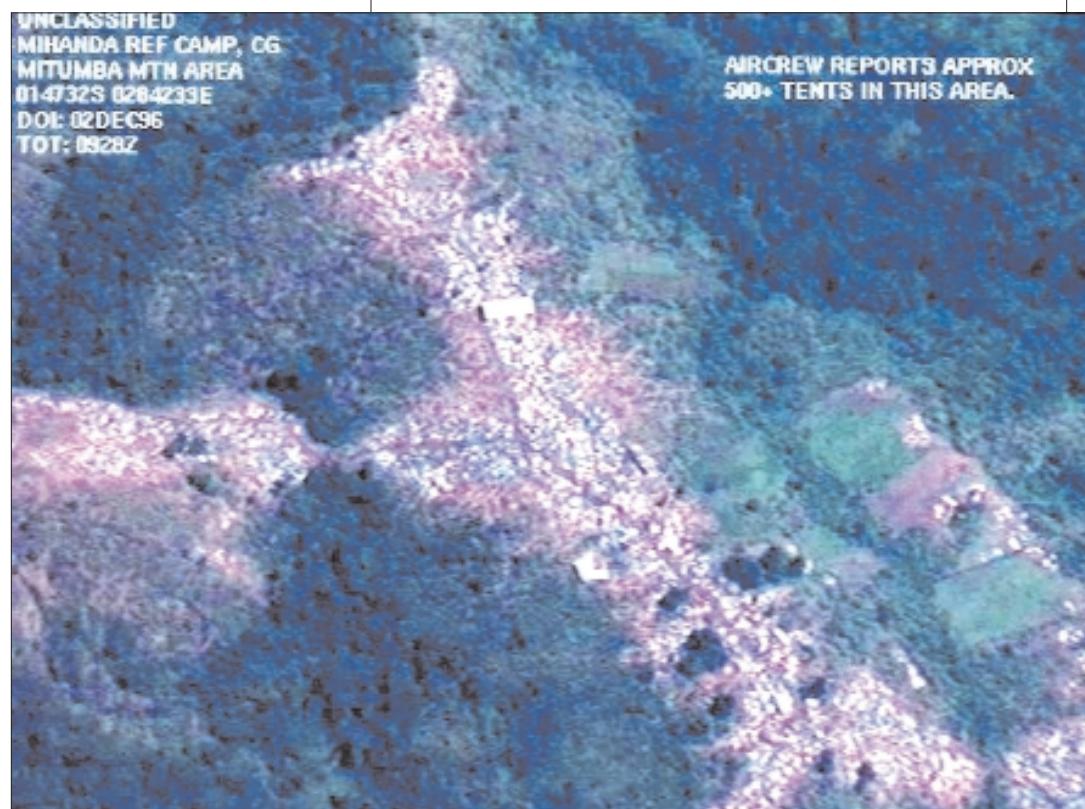


Photo aérienne américaine d'un grand camp de réfugiés.

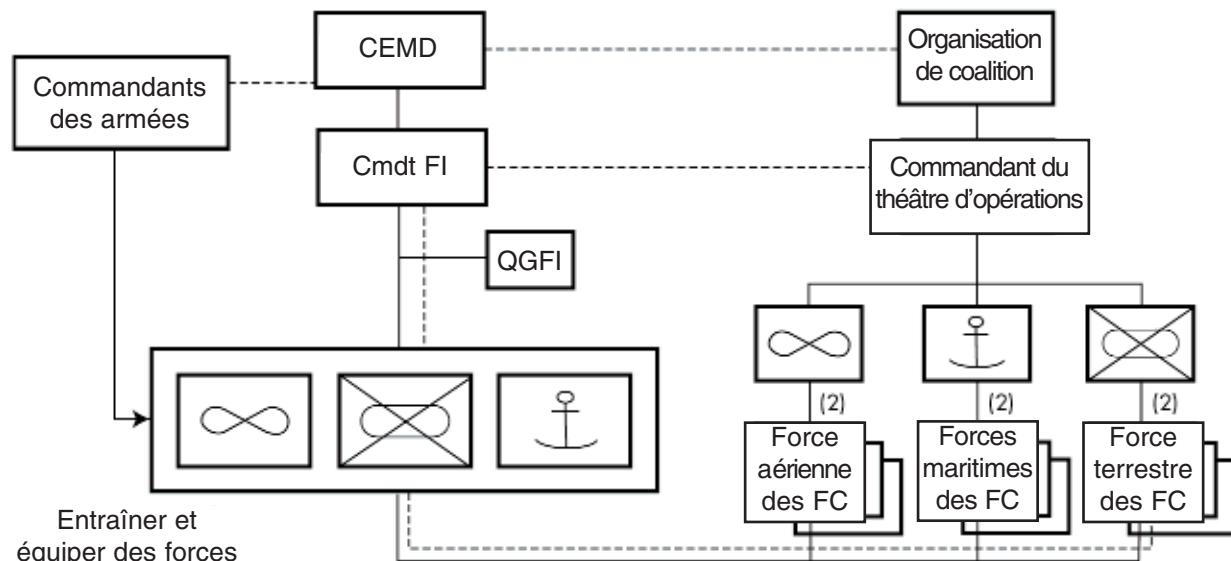
Photo de la US Navy

autres pays. En réalité, les événements prennent de court le plein développement de la FMN et son déploiement d'ensemble.

Ces événements se développent en effet plus vite que ne le peut le faire l'application du mandat de la FMN. Le jour même



Quartier général de la force interarmées Les mesures C2 « habituelles »



où le Conseil de sécurité vote sa Résolution 1080 (15 novembre), une forte escalade des combats dans l'est du Zaïre déclenche un exode massif de réfugiés vers la frontière du Rwanda, principalement à partir du plus grand des camps situés à Goma. Par cette escalade délibérée, le gouvernement rwandais et les rebelles de Kabila cherchent à résoudre unilatéralement la crise des réfugiés de manière à prévenir dans l'est du Zaïre une intervention de la FMN qui pourrait tenir ces rebelles en échec. Leur intention est d'attaquer le plus grand des camps occupés par les soldats de l'ancienne armée hutu du Rwanda à Mugunga près de Goma et de refouler ainsi les expatriés vers le Rwanda. Ils y réussissent dans une large mesure. En effet, jusqu'au 22 novembre, quelques 400 000 réfugiés rentrent au Rwanda par Goma. (L'armée rwandaise, dominée maintenant par les Tutsis, attaque un certain nombre de ces groupes de réfugiés pour éliminer les Hutus qui avaient fait partie de l'armée rwandaise ou des milices *Interhamwe*.) Dans la première semaine de décembre, les rapports des médias et des services de renseignement remettent en question le besoin pour la FMN de poursuivre son intervention. La plupart des réfugiés semblent en effet être rentrés chez eux sans qu'on les empêche; les agences humanitaires ont pu librement les aider (bien que le gouvernement rwandais continue d'interdire l'accès aux forces de l'ONU).

Les préparatifs d'intervention de la FMN jouent manifestement un rôle très important dans cette décision des détenteurs locaux du pouvoir de forcer le rapatriement. Pour les factions partisanes d'une guerre civile zaïroise en pleine expansion, les réfugiés de cette région sont à la fois des otages utiles et des obstacles nuisibles. Laisser l'intervention internationale stabiliser cette région et arrêter les combats,

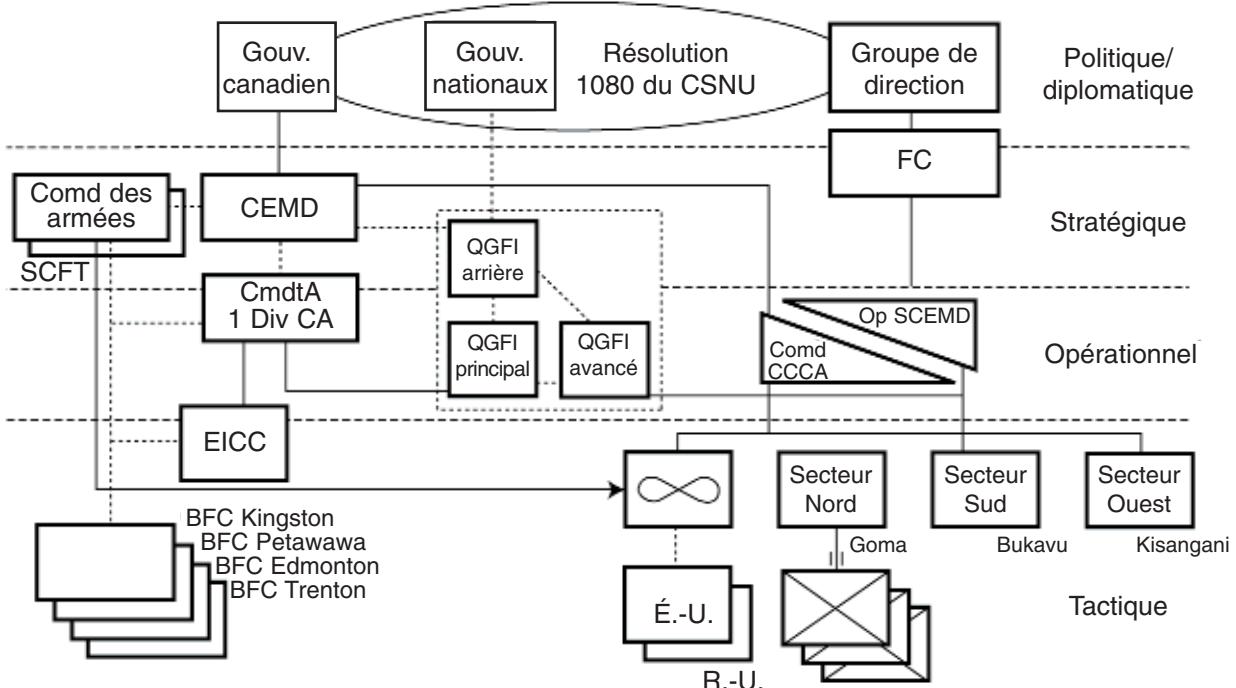
c'est en effet compromettre leur objectif plus large qui est de renverser le gouvernement du Zaïre. Le rapatriement de la grande majorité des réfugiés hutus supprime le besoin d'une poursuite du déploiement de la FMN, comme le reconnaît publiquement le ministre canadien de la Défense nationale, Doug Young, la première semaine de décembre.

Ce rapatriement massif ne justifie cependant pas entièrement l'arrêt de la mission. Quelque 200 000 réfugiés campent toujours le long de la frontière, et les agences d'aide humanitaire réclament la poursuite de la mission pour faciliter leur accès à ces réfugiés. Le Groupe de direction de l'ONU est partagé sur cette question; le fait qu'il s'agit officiellement d'une « mission humanitaire » pousse clairement certains pays à vouloir prolonger la présence des Nations Unies.

Le renseignement devient une question primordiale dans les dernières phases de la crise. Les réunions de Stuttgart entre les ONG et les pays susceptibles d'engager des troupes concluent le 24 novembre que seuls les réfugiés qui pourront être clairement repérés par les avions de reconnaissance américains et britanniques entreront dans le décompte de la FMN comme réfugiés « officiels ». Cette décision s'avère cruciale pour résoudre le débat alimenté par des perspectives divergentes sur l'ampleur du problème des réfugiés. Avant l'arrivée de l'équipe canadienne de reconnaissance, les avions de l'USAF entament des vols de reconnaissance à partir d'Entebbe. Le 21 novembre, les rebelles de Kabila ouvrent le feu sur les avions volant à basse altitude, tandis que circule l'information voulant que des avions de la force aérienne zaïroise préparent des tirs de missiles air-air. Ces événements compliquent sérieusement les vols de



Quartier général de la force interarmées Ce qui s'est passé



reconnaissance au-dessus de la brousse et des forêts denses de l'est du Zaïre et excluent une série de vols à basse altitude. Il devient difficile de retracer les réfugiés hutus qui s'enfoncent plus profondément dans la forêt et encore plus difficile de les ravitailler. Certaines agences d'aide recommandent des parachutages, mais beaucoup d'autres déconseillent ce mode de ravitaillement. Le général Baril reconnaît que de telles missions sont « complexes, dangereuses et très difficiles; c'est une chose à n'utiliser qu'en dernier ressort ». En outre, le Zaïre s'y oppose et le Rwanda s'objecte à l'utilisation d'Entebbe par la FMN⁹. De Kabila, qu'il rencontre le 28 novembre, le général Baril obtient la promesse de ne pas tirer sur les avions d'aide humanitaire et s'engage en retour à avertir à l'avance les forces de Kabila de ces missions aériennes. Ceci résout le problème tactique mais complique les relations avec le gouvernement zaïrois.

Comme le problème des réfugiés dans l'est du Zaïre s'atténue en partie ou est de plus en plus difficile à jauger, le général Baril précise les dernières missions de la FMN le 29 novembre. Puisqu'on estime à seulement 10 p. 100 du nombre initial de réfugiés ceux qui restent encore dans l'est du Zaïre, la FMN se limitera à des opérations de soutien à l'aide humanitaire et, si nécessaire, à l'installation de postes de secours alimentés par des parachutages à partir d'avions Hercules basés à Entebbe. Ces missions restreintes sont communiquées au QGDN qui envoie ensuite son ordre de mission le 30 novembre, soit longtemps après la fin de la crise principale. En date du 1^{er} décembre, le déploiement de la FMN se limite à un QG de logistique à Kampala, au détachement aérien canadien à Entebbe et aux équipes de liaison à Kigali, Goma et Kinshasa.

PHASE FINALE

À la mi-décembre, la plupart des camps de réfugiés sont vides depuis le rapatriement de leurs occupants au Rwanda. À ce moment, le gouvernement rwandais informe l'ONU que la FMN n'est plus la bienvenue sur son territoire. Le rapatriement de la majorité des réfugiés ne met cependant pas clairement fin à la mission. Quelque 200 000 réfugiés se déplacent toujours dans l'est du Zaïre et ont besoin d'aide. La manipulation des médias par des agences humanitaires et par des fonctionnaires des gouvernements locaux recouvre malheureusement ces événements d'un épais brouillard. Certaines agences se font clairement concurrence pour obtenir plus de fonds d'aide tandis que des dirigeants locaux cherchent à maintenir leur emprise sur certains territoires ou groupes de gens et surévaluent ou sous-évaluent sérieusement la présence ou les déplacements de populations.

Selon l'estimation officielle de la situation par le général Baril, la grave crise humanitaire qui a déclenché sa mission est maintenant terminée. Cependant, sa force armée risque d'être entraînée par accident ou par manipulation dans un « conflit interne au Zaïre [...] qui pourrait embraser la région entière ». Il écrit le 3 décembre au chef de l'état-major de la défense : « Nous avons affaire à de gros joueurs dans une situation très complexe sans disposer des outils ni des connaissances nécessaires pour maîtriser des événements spécifiques ou la situation générale. » Il juge que le risque d'être piégé par des événements échappant au contrôle des Canadiens « augmente de jour en jour » et il recommande donc de mettre fin aux opérations.

Le gouvernement canadien s'empresse d'endosser cette recommandation, mais il faut dix jours de discussions au

Groupe de direction de l'ONU avant d'arrêter les opérations¹⁰. Malgré le débat sur ce que serait l'« état final » de la mission, le Canada insiste le 13 décembre 1996 pour que le Groupe de direction recommande la fin de la FMN¹¹. Le Conseil de sécurité accepte cette recommandation. Les derniers éléments de cette force avortée quitte Entebbe le 31 décembre 1996.

DES LEÇONS RETENUES?

L'opération « Assurance » s'est révélée un test majeur de la nouvelle doctrine conjointe des FC et des processus correspondants de planification opérationnelle alors en cours de réalisation. Elle est la première expérience canadienne de commandement d'une force interarmées et combinée lors d'une opération humanitaire armée. Cette opération ne représente que le deuxième déploiement opérationnel du quartier général de la force interarmées (situé au sein de la 1^{re} Division canadienne à Kingston), et le premier déploiement opérationnel de l'équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC). Des éléments de la FOI-2 y sont également engagés. Toutefois, en tant qu'action-type, l'opération « Assurance » n'offre que des leçons partielles pour plusieurs raisons : tout d'abord, le déploiement ne s'est jamais déroulé complètement et, ensuite, la séquence de sa planification a été incroyablement télescopée et raccourcie puisque l'ordre d'avertissement, le montage, le déploiement et le redéploiement sont survenus simultanément plutôt que successivement. Néanmoins, au-delà des aperçus critiques mentionnés plus haut, plusieurs domaines importants méritent un examen pour les leçons qu'on en tire.

Doctrine de planification et de commandement

La doctrine conjointe suppose que le processus rationnel de planification suit un développement séquentiel des plans, d'abord stratégiques puis opérationnels. L'existence de cette doctrine ne garantit cependant pas qu'on y adhère. De fait, les fascicules pertinents de cette doctrine [B-GG-005-004/AF-000 *Doctrine conjointe pour les opérations conjointes et combinées des FC*; et CFP(J) 5(4) 4 *Processus de planification des opérations conjointes*] présentent une liste de contrôle pour la formulation de directives stratégiques, mais ils ne prévoient, ni ne peuvent sans doute prévoir, qui serait en charge de ces directives, comment les formuler et comment les transmettre, en partie ou entièrement, au commandant des opérations. Enfin, le bureau du Conseil privé et le cabinet n'étaient pas liés par la logique des manuels de doctrine des FC. La lassitude dans ces hauts lieux, combinée à l'apparente extension de la crise, s'accordait mal aux modèles de planification rationnelle disponibles dans les manuels de base des FC. Certains problèmes spécifiques liés au commandement d'une force multinationale relevaient des directives données au MDN par les plus hautes autorités. En tant que commandant de mission, le Canada devait clarifier les questions et les rôles pour les autres partenaires; mais le QGFI lui-même ne disposait pas d'assez de planification stratégique et d'orientation au niveau national.

À ce propos, il est clair que la liaison avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) laissait beaucoup à désirer, particulièrement aux premiers stades en ce qui concerne la définition de l'engagement militaire et la communication des renseignements relatifs aux conditions locales et aux intérêts géopolitiques en Afrique centrale. La direction et la gestion stratégiques par un

organisme comme le Groupe de direction de l'ONU exigeaient une coopération et une coordination plus étroites entre le MDN et le MAECI que celles qu'offrent des structures *ad hoc*; des exercices préalables en ce domaine auraient été profitables.

Comme le rapportait plus tard le général Baril, « en fin de compte, durant l'opération Assurance, les seuls éléments apparents d'une stratégie nationale furent les objectifs induits de la Résolution 1080 du CSNU¹². »

Baril reconnaît une autre faiblesse notable de la doctrine canadienne [CFP (J)5(4) *Processus de planification des opérations conjointes*]; cette doctrine suppose en effet que les FC ne seraient que recevoir la planification d'ensemble des campagnes, planification qui serait orchestrée par un autre pays. En d'autres mots, cette doctrine tenait pour acquis le fait que le Canada n'assumerait pas le commandement, de sorte qu'on ne disposait d'aucun mécanisme permanent pour relever les défis liés à ce commandement. L'état-major stratégique orientait dès lors ses directives vers des « options de forces » plutôt que vers une stratégie dans laquelle ces options pourraient s'inscrire. En se considérant comme un « partenaire dépendant », les FC ne pouvaient qu'agir en « partenaire dépendant ». Il ne s'agit pas là d'un défi facile à relever pour les FC; mais, « si le Canada assume la direction d'une force multinationale, il est alors également responsable de lui fournir une stratégie claire »¹³. Par contraste, les FC se sont déployées en Somalie en 1993 après avoir reçu un plan opérationnel de campagne du commandement central américain en conjonction avec un quartier général d'une force interarmées. Le personnel des opérations conjointes du QGDN pouvaient dès lors limiter leur travail à la conception d'options pour ses propres forces. À son tour, le QG de la 1^{re} Division canadienne pouvait se déployer rapidement comme QGFI avec des responsabilités de commandement purement nationales. En revanche, lors de l'opération « Assurance », la 1^{re} Division canadienne a engagé sur le terrain l'unité de reconnaissance du QGFI 24 heures avant le vote de la Résolution 1080 du Conseil de sécurité; de même, le reste des troupes canadiennes a ensuite pris position avant réception de directives stratégiques détaillées ou d'un plan opérationnel.

Le processus de planification des opérations conjointes (PPOC) alors à la disposition des FC supposait que l'ordre d'avertissement émis par le chef de l'état-major de la Défense présenterait les éléments clés des décisions et directives de niveau stratégique qui pourraient se traduire en ordres et directives de niveau opérationnel. Cet ordre du CEMD enclencha les opérations du PPOC, mais il ne contenait pas suffisamment de détails pour répondre aux exigences de planification que prévoyait la doctrine du PPOC.

Si l'on suit la succession méthodique décrite dans le PPOC, il fallait que la stratégie soit élaborée et acceptée aux deux niveaux de la politique et des politiques par le gouvernement et par le Groupe de direction, ainsi que par le QGDN. Les états-majors opérationnels auraient eu ensuite la tâche d'élaborer les mesures opérationnelles du PPOC, y compris le plan de campagne. Ce ne fut pas le cas. Le personnel de planification n'a pas exécuté le processus séquentiel de planification, normalement du niveau stratégique au niveau opérationnel, de façon séquentielle, mais de façon simultanée, ce qui a posé de sérieux problèmes aux chefs militaires sur le terrain. Au moment de l'arrêt de la mission, les responsables des opérations du QGFI s'occupaient de stratégie

à Stuttgart, d'opérations à Kingston et Kampala, et de tactique à Entebbe. Pour une bonne part, l'enchevêtrement des événements au Zaïre contrecarrait les efforts de rédaction par les planificateurs à Ottawa des ordres de mission et des règles d'engagement qu'ils ne fournirent au général Baril que le 30 novembre, soit après deux semaines de présence sur le terrain et alors que le principal problème humanitaire était sur le point de disparaître.

Une faiblesse notable dans l'orientation des directives de niveau stratégique provenait de l'absence d'une équipe nationale d'évaluation. Les États-Unis et le Royaume-Uni envoyèrent rapidement de telles équipes (sous commandement d'officiers généraux) sur le terrain pour fournir en temps réel des renseignements et des évaluations sur la viabilité de la mission, et cela avant même l'arrivée du détachement de reconnaissance canadien, lequel n'avait au départ d'autre tâche que d'établir les besoins en infrastructure et en soutien pour le quartier général de la force multinationale.

La composante doctrinale du problème est dû au PPOC lui-même, qui est en fait conçu pour la planification nationale d'urgence. Il ne se penche pas sur les procédures globales de planification d'une force, lesquelles sont beaucoup plus exigeantes pour un pays qui dirige une force multinationale. L'ONU a certes le mandat et la capacité de gérer les opérations de maintien de la paix relevant de l'article VI, mais elle n'est pas structurée pour mener des opérations d'intervention prévues à l'article VII. Le Canada a donc dû créer une telle structure alors qu'il était déjà engagé activement sur le terrain. Le Groupe de direction alors créé à l'ONU a pris en charge le rôle d'orientation générale de l'intervention, mais il n'était pas un organe de commandement et vivait tous les problèmes propres à un comité de prétendus pairs. Le gouvernement canadien a confié toute la question au Groupe de travail interministériel sur le Zaïre (GTIZ), groupe qui relevait du Conseil privé¹⁴. Le GTIZ, créé pour la circonstance, a mis du temps à bâtir une méthode de travail et n'était pas un organe de commandement. Le Comité de direction de l'état-major interarmées des FC a conclu plus tard que « autant le gouvernement que les FC ont sous-estimé les exigences de l'organisation d'une FMN dans des secteurs tels que la logistique du niveau d'une force, les services médicaux, le génie militaire, les systèmes d'information sur les combats, la police militaire, les budgets et autres fonctions. » On a constaté en outre que, dans les secteurs où on disposait d'une « certaine » connaissance de ce que requérait le rôle de direction d'une coalition, « la planification était trop chaotique pour permettre la mise sur pied rationnelle d'une force internationale sous notre commandement »¹⁵. Le commandant de la FMN et une bonne partie des forces sur le terrain attendaient d'être éclairés sur les questions dont débattait encore le GTIZ ou, avec l'espoir d'un consensus, le Groupe de direction de l'ONU.

Au plan opérationnel, l'organisation du commandement se heurtait à plusieurs contradictions par rapport à la doctrine de base et à sa mise en pratique. Les plans initiaux supposaient que le Canada enverrait un contingent canadien avec son QG plutôt que de fournir un QG à une FMN et un QG pour le contingent canadien. Au rythme où se développait la mission, la séparation de ces fonctions créait des difficultés au plan stratégique. L'état-major du contingent canadien a dû établir des termes de référence, une ébauche d'accord entre

contingents et une ébauche de règles d'engagement, mettre au point ou clarifier des arrangements financiers tout en devant aussi être une large part du personnel du QG de la FMN. Étant donné la situation, c'est dans le même bassin réduit de militaires qu'il a fallu puiser le personnel des deux QG. Cette division du personnel et l'évolution des rôles et des responsabilités se sont produites au cours d'une mission soumise à des changements rapides, ce qui compliquait d'autant la planification.

Ces changements dérangeaient particulièrement les membres du Commandement aérien, dont la structure et les préférences allaient du côté d'un commandement « par éléments » alors que l'Armée préférait un commandement direct. En Afrique orientale, le QG aérien n'avait pas des effectifs suffisants pour opérer 24 heures par jour, sept jours par semaine, et le QGFI n'avait pas son complément en personnel de l'aviation. C'est pourquoi le commandant de la FMN devait entrer directement en liaison avec un commandant de la composante aérienne sur le terrain chaque fois que son QG émettait un ordre ou un plan opérationnel ou administratif. Bien que la mission ait été menée à bien, ce n'est que dans ses tout derniers stades que s'est réalisé le type de commandement que privilégie le Commandement aérien lors d'une opération interarmées.

Communications stratégiques

Les FC n'ont mis en place leurs moyens de communication stratégiques qu'une fois la mission assez avancée, nuisant ainsi au passage à point nommé des renseignements au stade le plus crucial des opérations. Comme en conclut plus tard le général Baril, « l'efficacité du QGFI dans l'exécution de l'opération "Assurance" a été incontestablement entravée par le manque de systèmes de communication et de renseignements codés et non codés. »

L'ordre d'avertissement du CEMD n'avait pas pleinement prévu l'utilisation des ressources non canadiennes. Par exemple, la sécurisation de l'espace aérien était particulièrement problématique, et la gestion de tous les contingents étrangers taxait lourdement un processus d'évaluation stratégique déjà surmené. L'état-major de la FMN était de plus en plus aux prises avec des renseignements bruts venus des médias et d'autres sources au Canada ainsi que d'autres pays participants, ce qui court-circuitait le Centre de fusion et créait de la confusion dans les politiques et chez les décideurs. D'où la décision prise de ne plus accepter que des photos aériennes pour le décompte officiel des réfugiés. Ce problème s'est aggravé dans les derniers jours de la mission et a influencé la façon par laquelle on y a finalement mis fin.

Chose significative, on n'a créé aucun centre régional de gestion du contrôle aérien (CRGCA) pour planifier et sécuriser l'utilisation de l'espace aérien stratégique et tactique. Dans la plupart des missions internationales précédentes du Canada, l'OTAN ou la USAF avaient fourni le CRGCA. Les autres pays attendaient maintenant que le Canada en fasse autant puisqu'il dirigeait la mission; mais, puisque l'ordre d'avertissement n'avait pas assigné cette tâche au commandement aérien, les planificateurs aériens canadiens supposaient qu'un autre pays s'en chargerait. Heureusement, la mission a pris fin avant que cette situation ne crée un problème majeur.

Mise sur pied et état de préparation de la force

Le quartier général de la force interarmées à Kingston souffrait au départ d'un manque de personnel et d'équipement pour cette opération. L'état-major, pris par son travail divisionnaire, devait tout à coup planifier son propre déploiement. Par exemple, pour faciliter la préparation du volet renseignement, il a dû mobiliser en hâte des officiers de renseignement de la deuxième compagnie de renseignement de la milice de Toronto pour donner de l'information au personnel du détachement de renseignement du QGFI avant son départ.

Le passage de la conception des plans à leur exécution s'est révélé plus ardu que prévu. Selon la conclusion du rapport postopératoire du général Baril, « à cause de facteurs tels que la pleine saison des nouvelles affectations, les congés, la disponibilité des équipements et les autres attributions de tâches, il y a une différence évidente entre nos vrais niveaux de préparation et ceux qui devraient exister selon les directives de planification de la défense¹⁶. » Le passage de la capacité théorique aux aptitudes effectives faisait problème. L'information sur la préparation opérationnelle des unités,

pourtant nécessaire à une planification détaillée, n'était pas disponible. C'est dire qu'il était impossible de jauger le degré réel de préparation parce que le système existant d'attribution des tâches et de communication des renseignements enregistrait les réponses fournies sans vraiment les vérifier. Néanmoins, l'existence effective d'un QGFI, certes pauvre en personnel et mal préparé, valait mieux que de ne pas avoir même le noyau d'une équipe formée et prête à partir immédiatement en mission.

Les Forces canadiennes ont identifié l'ensemble de ces faiblesses au cours de leurs réflexions destinées à tirer les leçons de cette expérience. C'est là une note positive pour une chose qui aurait pu mal tourné. Les FC ont pris, dans la plupart des cas, des mesures correctives qui se poursuivent encore. En revanche, apporter des solutions aux problèmes plus vastes de géopolitique, de commandement et de contrôle national que la mission a fait naître ou a dû affronter, n'est pas du ressort des Forces canadiennes.



NOTES

1. Cet article n'est pas un rapport officiel; il ne reflète que les conclusions de son auteur. Tous les matériaux de recherche utilisés ici sont du domaine public depuis 1998. L'auteur remercie les lecteurs externes de leurs commentaires et il en a inséré un certain nombre dans le texte.
2. Quant au processus des leçons apprises, voir la collection de documents relâchés grâce à la *Loi sur l'accès à l'information* (AI), numéro de requête (A)97-0732 et (A)97-0671.
3. Scot R. Feil, *Preventing Genocide. How the Early Use of Force Might Have Succeeded in Rwanda*. Il s'agit d'un rapport à la Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York, avril 1998.
4. Résolution 1078 du Conseil de sécurité (1996), S/Res/1078 (1996), 9 nov. 1996.
5. Note de briefing au MDN, 26 nov. 1996, AI (A) 96/1168.

6. Résolution 1080 du Conseil de sécurité de l'ONU. Procès-verbaux de l'ONU, réunion 3713 du Conseil de sécurité, 15 nov. 1996.
7. Il ne semble pas que le gouvernement canadien se soit délibérément engagé dans un cours d'actions qui aboutirait à la disparition des derniers vestiges des FAR et finalement au renversement du gouvernement zairois.
8. Voici la liste des pays membres du Groupe de direction : Afrique du Sud, Belgique, Cameroun, Canada, Espagne, États-Unis, France, Irlande, Italie, Japon, Ouganda, Royaume-Uni, Sénégal et Suède.
9. *Journal of Humanitarian Assistance-Weekly Roundup*, 1^{er} déc. 1996, p. 1.
10. 3350-1 (Op Assurance-Comd) 3 déc. 96 à CEMD, AI (A) 96-1168.
11. La France, les Pays-Bas et le Sénégal se sont opposés à l'arrêt de la mission tout au long des

- discussions. Lors de la réunion finale, le représentant du Zaïre, qui s'était immiscé dans ce groupe, a demandé la continuation de la mission de la FMN afin de restaurer la stabilité dans l'est du Zaïre. Procès-verbal de la réunion du Groupe de direction, 13 décembre 1996, 3451-SCEMD-12, 16 déc. 1996, AI (A) 96-1168.
12. Baril, 3350-95 (Comd) 30 avril 1997, commandant de l'op « Assurance », quartier général de la Force multinationale - Rapport postopérationnel, AI (A)97- 0671.
13. Baril, *op. cit.*
14. DP int 4-2 Points à faire valoir, s.d. AI (A)97-0732.
15. Mémoire à JSSC, 9 avril 1997, AI (A)97-0732.
16. Baril, *op. cit.*, p. 7.