

L'opération LENTUS et vous - Guide du CAF à l'usage des gestionnaires d'urgence

Alexander Fremis

Université Wilfrid Laurier



Des membres des FAC et de la GRC travaillent ensemble en réponse aux feux de forêt en Colombie-Britannique. Photo par MCpl Malcom Byers

Note de l'auteur :

Je n'ai aucun conflit d'intérêt connu à divulguer.

Les opinions exprimées dans ce travail sont uniquement celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les opinions de toute organisation affiliée à l'auteur.

Toute correspondance concernant cet article doit être adressée à Alexander Fremis :

Email: Fremis.Alexander@gmail.com

Introduction

L'ampleur et la fréquence des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence ne cessant d'augmenter au Canada, les Forces armées canadiennes (FAC) prennent de plus en plus part aux opérations nationales d'aide en cas de catastrophe. L'opération LENTUS, le nom donné par les FAC à toutes les opérations nationales d'aide en cas de catastrophe naturelle, a vu le déploiement de milliers de membres des FAC au cours des dernières années (Gouvernement du Canada, 2020). Il en va de même pour l'opération LASER et VECTOR, les opérations des FAC à l'appui des efforts d'atténuation et de vaccination du COVID-19 respectivement (Gouvernement du Canada, 2021e ; Gouvernement du Canada, 2021f). Ainsi, les praticiens de la gestion des urgences (GU) interagissent de plus en plus avec le personnel des FAC, tant aux sièges pour la planification opérationnelle que sur le terrain pendant l'exécution de tâches spécifiques de GU. Malgré cela, et sans que ce soit leur faute, de nombreux praticiens de la gestion des urgences ne connaissent pas les FAC et ne savent donc pas comment intégrer au mieux les ressources des FAC dans leurs opérations. En raison de la nature complexe des opérations de la GU inter-agences, il est essentiel de favoriser la compréhension et la sensibilisation mutuelles pour mener des opérations de GU efficaces. Le présent document vise donc à combler cette lacune dans les connaissances générales des gestionnaires d'urgence à l'égard de leurs partenaires des FAC lors d'opérations nationales.

Pour ce faire, cet article explique et discute les différents aspects des FAC dans les opérations nationales à travers tout le spectre des opérations, des considérations législatives/stratégiques aux aspects de l'exécution locale des tâches de GU. Ces explications serviront de point de départ aux gestionnaires d'urgence afin d'améliorer leur compréhension des FAC et les guider dans leurs réflexions lorsqu'ils travaillent en partenariat avec les FAC. Il est à espérer que le fait de combler cette lacune améliorera l'efficacité opérationnelle des opérations inter-organismes entre les FAC et les autorités civiles, ce qui profitera aux Canadiens en cas de besoin.

Comment les FAC sont-elles structurées ?

À première vue, les FAC semblent être une organisation extrêmement complexe et parfois déroutante - une impression qui est parfois partagée par les membres des FAC eux-mêmes. En tant que la plus grande organisation du gouvernement du Canada (GdC), les FAC emploient environ 80 000 militaires et mènent des opérations 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans le monde entier (Gouvernement du Canada, 2021a). Comme l'énonce la plus récente politique de défense du Canada, *Strong, Secure, Engaged* (2017), les FAC ont pour mandat de fonctionner selon trois grands axes d'effort : assurer la souveraineté du Canada et aider à la GU, contribuer à la sécurité de l'Amérique du Nord par le biais du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) et d'autres partenariats avec les États-Unis, et poursuivre les intérêts du GdC à l'étranger (Gouvernement du Canada, 2017).

Dirigées par le Chef d'état-major de la Défense (CEMD), les FAC sont divisées en trois branches en fonction de leur environnement opérationnel traditionnel : La Marine royale canadienne (MRC), l'Armée canadienne (AC) et l'Aviation royale canadienne (ARC). Ces branches sont chargées de l'entraînement individuel et collectif afin de générer du personnel à déployer lors des opérations. Lorsqu'il est employé dans le cadre d'opérations nationales d'aide en cas de catastrophe, le personnel des FAC est sous le commandement du Commandement des opérations interarmées du Canada (COCJ).

Il convient de noter que, bien que chacune des trois branches porte des uniformes et des insignes distincts, les FAC fonctionnent sous un commandement unifié et ce, depuis l'unification en 1969. En d'autres termes, tout le personnel des FAC, quelle que soit la branche, fonctionne sous la même structure de commandement. Un capitaine de l'ARC détient la même autorité qu'un capitaine de l'AC lorsqu'il travaille avec la branche de l'autre, et malgré les différences dans leurs uniformes, tous les militaires sont membres d'une seule chaîne de commandement unifié qui commence par le CEMD. Bien que certaines difficultés culturelles et opérationnelles subsistent lorsqu'on opère dans

des environnements interarmées, cela permet aux FAC de surmonter les défis administratifs auxquels sont confrontées d'autres organisations lorsqu'elles intègrent ensemble des capacités très différentes.

Au niveau régional, les opérations des FAC sont gérées par 6 forces opérationnelles interarmées régionales (FOIR) (Gouvernement du Canada, 2018). Il s'agit des FOIR Atlantique dans les provinces maritimes, des FOIR Est au Québec, des FOIR Central couvrant la province de l'Ontario, des FOIR Ouest s'étendant du Manitoba à l'Alberta, des FOIR Pacifique opérant en Colombie-Britannique et des FOIR Nord responsable des 3 territoires. Ces FOIR sont chargées de gérer l'emploi opérationnel du personnel des FAC dans leurs zones de responsabilité et de maintenir une connaissance situationnelle continue de l'environnement de sécurité et de défense dans leurs zones de responsabilité. Pendant les opérations nationales, les commandants des FOIR formeront des forces adaptées aux tâches et dirigeront leur emploi pour aider les autorités civiles. En tant que telles, ces FOIR constituent le cerveau et la colonne vertébrale à partir desquels les déploiements nationaux des FAC sont dirigés.

Par ailleurs, bien que l'on pense souvent à tort qu'il s'agit de la même organisation, le Ministère de la Défense nationale (MDN) et les FAC sont deux organisations distinctes. Le MDN emploie environ 20 000 employés civils et est chargé de soutenir le Ministre de la défense nationale (MDN) dans l'administration de l'ensemble du portefeuille de la défense du gouvernement. Ce portefeuille comprend les FAC ainsi que d'autres organisations telles que le Centre de la sécurité des télécommunications et la Recherche et développement pour la défense Canada. En ce sens, le personnel des FAC n'est pas un fonctionnaire au sens de la *Loi sur la fonction publique*. Bien que le personnel civil du MDN participe parfois aux opérations des FAC, sa présence est normalement limitée à des rôles spécifiques de soutien et de spécialiste que les FAC ne peuvent assurer elles-mêmes.

Considérations législatives et stratégiques

Le déploiement des FAC pour aider les autorités civiles est de plus en plus fréquent. Malgré cela, le déploiement des FAC dans le cadre d'opérations nationales est un processus relativement complexe, fondé sur la législation, qui exige la coordination et la coopération entre plusieurs organisations différentes aux niveaux provincial et fédéral. En tant que tel, ce processus nécessite une compréhension des différents textes de loi qui permettent et imposent des restrictions raisonnables aux déploiements nationaux des FAC.

Toute demande d'aide du gouvernement fédéral commence, comme son nom l'indique, par une demande des autorités provinciales de sécurité publique à leurs homologues fédéraux. Une fois la demande faite, le Ministre fédéral de la sécurité publique et de la protection civile est chargé de "coordonner la prestation d'aide à une province en cas d'urgence provinciale " par les FAC, conformément à la *Loi sur la gestion des urgences* (2007). Il convient de noter que cette autorité est limitée aux urgences non incluses dans la Partie VI de la *Loi sur la défense nationale*, qui légifère le déploiement des FAC spécifiquement en réponse à des émeutes ou à d'autres perturbations de la paix. Dans de telles situations, les demandes d'assistance des FAC sont adressées au CEMD par les Procureurs généraux des provinces. Cette distinction est importante, car le mécanisme législatif en vertu duquel les FAC sont déployées encadre le type d'activités auxquelles les membres des FAC peuvent se livrer tout en aidant les autorités civiles. Une compréhension préalable de ces différences peut éclairer les attentes du personnel civil de la GU lorsqu'il s'agit de déterminer la meilleure façon d'intégrer les FAC à leurs opérations. En d'autres termes, lorsqu'ils sont déployés en réponse à une demande des autorités provinciales chargées de la sécurité publique, les FAC n'ont pas nécessairement une autorité spéciale pour maintenir la paix et l'ordre public. Ils sont plutôt présents pour aider à faire face à la catastrophe en cours. À l'inverse, le personnel des FAC déployé en 1970 et en 1990 en réponse à la crise d'octobre et à la crise d'Oka respectivement avait pour mandat de rétablir l'ordre public et était autorisé à recourir à la force au besoin (Grant, 1998).



(À gauche) Membres des FAC intervenant lors de la crise d'Oka en 1990 (The Canadian Press/Tom Hansen). (À droite) Membres des FAC répondant aux inondations de 2013 en Alberta (Gouvernement du Canada)

En cas de catastrophe naturelle ou d'autres situations nécessitant l'aide des FAC à la GU, le Ministre de la sécurité publique peut, en consultation avec le Centre des opérations du gouvernement de Sécurité publique Canada ([CFP]), transmettre la demande au MDN. Le MDN, en vertu de l'article 273.6(1) de la *Loi sur la défense nationale*, peut alors autoriser les FAC à "exécuter toute tâche impliquant un service public". Auparavant, les tâches que les FAC ont été autorisées à accomplir en vertu de cette législation comprennent le déblaiement des routes, le transport des civils et du personnel de la GU, et le soutien des efforts visant à limiter l'ampleur de la catastrophe et à protéger les biens. Une fois l'autorisation accordée, le COCJ et les FOI régionales établiront des groupes de personnel et d'équipement militaires adaptés aux tâches à accomplir pour commencer à répondre à ladite urgence.

Considérations opérationnelles

Une fois déployé, les FAC peuvent apporter une pléthore de capacités aux praticiens locaux et provinciaux de la GU. Bien que les capacités spécifiques mises à contribution varient en fonction de la nature de l'urgence et de la structure de la force opérationnelle d'intervention, elles peuvent être conceptualisées en trois catégories distinctes : mobilité et logistique, échelle, responsabilité illimitée et endurance.

**FLOOD RELIEF
OPERATION LENTUS**

We're supporting our provincial, local and volunteer partners to help with relief efforts. Since 20 April, 2019 soldiers, sailors and aviators have been:

- filling and moving sandbags
- providing assistance to citizens
- conducting wellness checks
- clearing routes
- assisting with the evacuation of persons
- supporting efforts to protect property from flooding

Operation LENTUS is the Canadian Armed Forces response to natural disasters in Canada.

Canada
FORCES.GC.CA

UPPER KINGSCLEAR FIRE DEPT.

DGM-24479/WIG

National Defence / Défense nationale

Opération Lentus - Produit et publié par le MDN

Mobilité et logistique

Les FAC sont uniques au sein du GdC en raison de la mobilité physique de leurs forces et de leur solide système de soutien logistique. En d'autres termes, les FAC sont généralement en mesure de déployer physiquement du personnel et de fournir un soutien logistique partout au Canada, et ce dans un délai relativement court. Les véhicules et l'équipement des FAC peuvent souvent traverser des zones autrement inaccessibles, comme les rues inondées des villes. De plus, l'Aviation royale du Canada, grâce à ses capacités de transport stratégique, est en mesure de transporter relativement rapidement des fournitures et de l'équipement pratiquement partout où cela est nécessaire au Canada. Nous pouvons voir cette capacité exploitée aujourd'hui dans la fourniture par les FAC d'un soutien logistique aux communautés du nord du Manitoba pour aider le gouvernement du Manitoba dans ses efforts de vaccination dans ces communautés isolées (Gouvernement du Canada, 2021c).

Échelle

Les FAC sont encore une fois uniques parmi les organismes publics au Canada en raison de leur capacité à rassembler un grand nombre de personnes et d'équipements dans un délai relativement court. Comme nous l'avons mentionné précédemment, chacune des forces

opérationnelles interarmées régionales des FAC maintient des forces de réaction immédiate pour un déploiement rapide en cas d'urgence. Les FAC ont également la capacité de déployer plusieurs centaines de personnes supplémentaires si nécessaire. À titre de comparaison, la Sureté du Québec (Police provinciale du Québec) emploie actuellement environ 5 000 agents assermentés dans toute la province. La Force opérationnelle interarmées Est des FAC (qui couvre la province de Québec) compte environ 10 000 membres de l'armée régulière et de réserve de la 2^e Division canadienne, ainsi qu'environ 1 000 membres de l'ARC et un petit nombre de membres de la Marine royale canadienne. En ce sens, si l'effectif des FAC n'est pas illimité, il est souvent supérieur à celui de toute autre organisation publique. Cette capacité peut être observée dans le déploiement en 2020 d'environ 1 500 membres des FAC pour soutenir les foyers de soins de longue durée dans la province de Québec dans le cadre de l'opération LASER (Gouvernement du Canada, 2021e). Au cours de cette opération, les FAC ont déployé un grand nombre de personnel médical, notamment des infirmiers militaires et des techniciens médicaux. D'autres membres du personnel ont également été déployés pour aider à accomplir d'importantes tâches non médicales, comme la livraison de nourriture et les services généraux de soins et d'hygiène (Gouvernement du Canada, 2021e).

Responsabilité illimitée et endurance

Les FAC sont également uniques parmi les organisations gouvernementales en raison de leur capacité à fournir un soutien constant sur de longues périodes de temps et dans des conditions difficiles/dangereuses. D'un point de vue culturel, les FAC acceptent généralement les difficultés physiques et mentales prolongées comme une réalité de leur emploi. En mer pour des déploiements prolongés sur des navires de la marine ou qu'ils opèrent dans des conditions austères sur le terrain, les membres des FAC ne sont pas étrangers à des environnements physiquement et mentalement difficiles. Cela se reflète également dans le concept de responsabilité illimitée que tous les membres des FAC acceptent lors de leur recrutement (Gouvernement du Canada, 2019). Ce concept stipule que les membres des FAC sont responsables de tout, ce qui peut aller jusqu'à la perte de leur vie

dans l'exercice de leurs fonctions. En d'autres termes, là où d'autres organisations de sécurité publique ne peuvent pas légalement obliger leur personnel à effectuer des tâches exceptionnellement dangereuses ou ardues, les FAC ont l'acceptation culturelle et l'autorité légale de le faire. Cet aspect vraiment unique encadre la planification opérationnelle des FAC et se manifeste dans l'accent institutionnel mis par les FAC sur le principe de la "mission d'abord". Bien que le personnel civil de la GU ne soit ni plus ni moins dévoué à sa profession que les membres des FAC, ces aspects importants et uniques de la philosophie opérationnelle des FAC doivent être compris par les praticiens de la GU lorsqu'ils travaillent avec les FAC. En d'autres termes, alors que les organisations civiles de gestion d'urgence peuvent être limitées dans le nombre d'heures quotidiennes consécutives que leur personnel peut travailler ou dans les conditions dans lesquelles il peut travailler, le personnel des FAC n'a pas nécessairement de telles limitations. Ceci dit, il faut noter que les FAC prennent la sûreté et la sécurité de leurs membres extrêmement au sérieux. Les commandants à tous les niveaux sont chargés de veiller au bien-être de leurs subordonnés à tout moment, et l'imposition de souffrances ou de risques inutiles est inacceptable. Ainsi, la capacité des FAC à endurer des difficultés est une capacité très unique qui n'est pas prise à la légère par les dirigeants des FAC. Tout cela étant dit, lorsqu'ils sont déployés dans le cadre d'opérations nationales d'aide en cas de catastrophe, les FAC sont normalement déployés pour aider les organisations provinciales et locales de la GU. Autrement dit, indépendamment de la présence des FAC, la gestion des catastrophes et des urgences demeure la responsabilité des organismes de sécurité publique qui interviennent. À ce titre, les FAC et les capacités qu'elles apportent s'intègrent aux plans des gestionnaires d'urgence, et non l'inverse. Bien qu'il puisse être intimidant pour certains membres subalternes du personnel de sécurité publique d'approcher le personnel militaire, l'intégration des capacités uniques des FAC nécessite le dialogue. Cela est vrai tant au niveau opérationnel qu'au niveau local, où l'initiative du personnel subalterne de la GU et des FAC est essentielle à la conduite des opérations de GU. Les praticiens de la GU ne doivent pas hésiter à entamer des discussions et de la planification au niveau

local avec le personnel des FAC avec lequel ils peuvent être amenés à travailler. Alors que les discussions au niveau opérationnel sont souvent plus formelles et procédurales par nature, au niveau local, ces discussions peuvent être organisées de manière ad hoc, selon les besoins. Cela permettrait aux praticiens juniors de la GU de conserver la flexibilité nécessaire à leurs opérations, tout en améliorant l'intégration des FAC dans les opérations de GU. Aux niveaux opérationnel et stratégique, les praticiens supérieurs de la GU devraient se familiariser avec les politiques et la législation relatives aux FAC. Une compréhension de base préalable des politiques et de la législation relatives aux FAC serait très utile aux praticiens supérieurs de la GU lorsqu'ils planifient l'intégration opérationnelle des ressources des FAC dans les plans d'intervention de la GU.

Conclusion

Les urgences et les catastrophes au Canada augmentent malheureusement en fréquence et en intensité. C'est pourquoi les autorités provinciales demandent de plus en plus souvent aux FAC de fournir de l'aide aux organismes provinciaux et municipaux de gestion d'urgence. En effet, l'intégration des capacités uniques des FAC peut améliorer considérablement la capacité des praticiens de la gestion d'urgence provinciaux et locaux à répondre aux situations d'urgence. Malgré cela, les praticiens de la GU connaissent souvent mal les FAC et ne savent pas comment les intégrer au mieux dans leurs opérations et tirer parti de ses avantages. Cela est particulièrement vrai au niveau local, où les environnements chaotiques peuvent contribuer à la confusion des rôles individuels et collectifs dans les plans opérationnels globaux de gestion d'urgence. Bien qu'il y ait beaucoup à faire pour améliorer cette situation, un dialogue indépendant au niveau local avec les membres des FAC est l'une des choses les plus importantes que le personnel junior de la GU puisse faire pour améliorer la situation.

Les FAC sont une vaste institution avec des composantes bureaucratiques, administratives et opérationnelles tentaculaires réparties à travers le Canada et le monde. La description complète d'une telle organisation nécessiterait une discussion plus approfondie que ce qui est possible dans cet

article. Cependant, nous espérons que cet article servira de point de départ aux praticiens de la GU pour améliorer leur compréhension des FAC dans les opérations d'aide en cas de catastrophe, et par la suite, améliorer leur capacité à mener des opérations de GU inter agences avec leurs collègues en camouflage.

References

- Emergency Management Act* (S.S. 2007, c. 15). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.56/>
- Government of Canada. (2017). *Strong Secure Engaged*. <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf>
- Government of Canada. (2018, April 5). *Regional Joint Task Forces*. Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/conduct/regional-task-force.html>
- Government of Canada. (2019, October 7). *Fundamental Beliefs and Expectations*. Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/duty-with-honour-2009/chapter-2-statement-of-canadian-military-ethos/section-2-fundamental-beliefs-and-expectations.html>
- Government of Canada. (2020). *Operation LENTUS*. Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-lentus.html>
- Government of Canada. (2021a, January 7). *Strong Secure Engaged - Canada's Defence Policy*. Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/canada-defence-policy.html>
- Government of Canada. (2021b, March 11). *Operation LENTUS*. Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/transition-materials/caf-operations-activities/2020/03/caf-ops-activities/op-lentus.html>
- Government of Canada. (2021c, March 24). *Government of Canada to provide support to First Nations communities in Manitoba to accelerate the vaccination campaign*. Canada. <https://www.canada.ca/en/indigenous-services-canada/news/2021/03/government-of->

[canada-to-provide-support-to-first-nations-communities-in-manitoba-to-accelerate-the-vaccination-campaign.html](#)

Government of Canada. (2021d, February 25). *Current Operations List*. Canada.

<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/list.html>

Government of Canada. (2021e, April 13). *Operation LASER*. Canada.

<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/laser.html>

Government of Canada. (2021f, April 13). *Operation VECTOR*. Canada.

<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-vector.html>

Grant, T. J. (1998, November 2). *Training on Rules of Engagement in Domestic Operations*. Canadian

Forces College. <https://www.cfc.forces.gc.ca/259/260/261/grant1.pdf>

Lackenbauer, P. W. (2008). Carrying the Burden of Peace: The Mohawks, the Canadian Forces, and the Oka Crisis. *Journal of Military and Strategic Studies*, 10(2).

https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/jomass/v10i2/f_0027895_22729.pdf

National Defense Act (R.S.C., 1985, C. N-5). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-5/>