

Modernisation des opérations nationales

Stratégies pour répondre aux demandes modernes

Les demandes auxquelles les Forces armées canadiennes (FAC) doivent répondre sont bien connues, surtout dans un contexte national où de nombreux Canadiens cherchent à obtenir un rendement tangible des dépenses fiscales, où le recrutement et le maintien en poste sont difficiles et où les catastrophes naturelles d'origine climatique entraînent une multiplication des demandes de soutien militaire de la part des provinces. Après des décennies d'opérations de maintien de la paix, d'aide humanitaire, de secours en cas de catastrophe, d'observation et d'aide au pouvoir civil au pays et à l'étranger, les FAC se révèlent capables de bien plus que les opérations expéditionnaires traditionnelles.

Cependant, la nécessité d'assurer la défense du Canada contre des adversaires étrangers doit toujours être le principal mandat des FAC; or, le maintien d'un équilibre entre les exigences des opérations expéditionnaires et des opérations intérieures malgré un budget très limité est devenu un défi pour les dirigeants militaires. La façon dont les militaires et le gouvernement équilibreront toutes les demandes déterminera la capacité du gouvernement fédéral de défendre le Canada de façon globale contre toutes les menaces.

Demandes

Pour ces raisons, certains soutiennent que, parmi les nombreuses demandes auxquelles les FAC doivent répondre, les opérations nationales ne devraient pas être prioritaires et devraient plutôt être gérées par les provinces. Ces exigences, cependant, ne sont pas aussi restrictives que certains le voudraient. La situation actuelle permet à l'armée de réévaluer ses stratégies pour l'avenir.

Demande 1 : Structure de commandement et de contrôle spécialisée

Les examens effectués après les déploiements nationaux soulèvent toujours la question que, lors des premières étapes du prédéploiement et du déploiement, le manque de structures de commandement spécialisées et le manque d'experts en la matière ont empêché les commandants de réagir.

Commandement Canada était censé combler cette lacune, mais il a été combiné avec le Commandement de la Force expéditionnaire pour former un commandement interarmées uni, le Commandement des opérations interarmées du Canada, au sein duquel les relations de contrôle opérationnel avec d'autres composantes sont établies après réception d'instructions pour chaque déploiement. On s'attend à ce que les opérations menées au pays augmentent de pair avec la complexité du commandement opérationnel (Rock, 2021). Le Canada subira davantage de catastrophes d'origine climatique, et les FAC continueront d'être appelées à intervenir lorsque les provinces seront débordées (Hudson, 2021).

Les FAC ont besoin d'un commandement distinct et dédié, doté d'un personnel permanent et d'un équipement spécialisé pour le contrôle des opérations nationales.

Demande 2 : Composantes aériennes, terrestres et maritimes spécialisées

Au cours de la phase préalable au déploiement, les dirigeants militaires effectuent des vérifications d'état-major concernant l'équipement et le personnel afin de remplir les mandats d'intervention. Bien que la plupart de l'équipement et du personnel puissent être facilement obtenus auprès des unités d'intervention immédiate (UII) de la Force régulière ou des unités d'intervention nationales (UIN) de la Force de réserve, il peut être difficile d'obtenir des experts en la matière pour des tâches précises ou de l'équipement spécialisé pour atténuer les incendies ou les inondations.

Demande 3 : Force nationale de lutte contre les incendies

Les incendies de forêt qui ont fait rage au Canada au printemps et à l'été 2023 ont fait ressortir la nécessité d'un service national de lutte contre les incendies pour appuyer les services provinciaux et cibler les incendies que ces derniers ne peuvent atteindre (O'Neill, 2023). Les Canadiens souhaitent aussi que les FAC soient bénéfiques pour les Canadiens, et plusieurs considèrent qu'elles sont désuètes (Baxter, 2023). Une force nationale de lutte contre les incendies ne remplacerait pas les responsabilités provinciales, mais renforcerait la capacité du gouvernement fédéral de renforcer les interventions visant à préserver la vie et les biens. Le Canada a besoin de ressources aériennes qui lui permettent de transporter l'équipement et le personnel dans des endroits souvent isolés du pays, il a besoin de la capacité de déployer rapidement des pompiers et il a besoin de capacités aériennes de lutte contre les incendies. Ces capacités supplémentaires ne changeront rien à l'entente avec les provinces.

Demande 4 : Priorités des FAC dans les opérations nationales par rapport aux opérations expéditionnaires

Il n'y a pas de plus grande priorité pour l'armée que la souveraineté et la sécurité de l'État. Il s'agit là de la fonction première des FAC, et la capacité de combattre des adversaires étrangers est cruciale. Cependant, dans un contexte plus large, les menaces contre la sécurité internationale ne se limitent plus aux adversaires étrangers; elles comprennent dorénavant les menaces liées aux changements climatiques (Goodman, 2021) (Boulton, 2022). Des critiques ont soutenu que l'armée devrait s'en tenir à sa fonction principale; ceux-ci ignorent l'évolution historique des forces armées et de la profession des armes. L'armée peut effectuer des déploiements expéditionnaires et nationaux simultanément, pourvu qu'elle soit financée et habilitée à le faire.

Demande 5 : Fonctionnement à une époque de diminution constante des budgets

Les critiques de l'amélioration des capacités nationales ont raison lorsqu'ils affirment que les FAC n'ont pas le budget nécessaire pour gérer les stratégies de modernisation proposées. En fait, les FAC deviennent rapidement incapables de gérer les priorités actuelles dans l'environnement budgétaire actuel. Le général Eyre a témoigné devant le Comité permanent de la défense nationale (NDDN) que le Canada a donné une grande partie de ses chars d'assaut et de ses stocks de munitions restants à l'Ukraine, et qu'il est incapable de les reconstituer. La baisse continue des dépenses militaires, conjuguée à la hausse des coûts et des demandes, ne mène qu'à un seul résultat : la diminution de la sécurité nationale dans les deux contextes (Hudson, 2021).

Demande 6 : Améliorer l'administration et le soutien destiné aux membres des forces déployés au pays

L'hypothèse et la pratique selon lesquelles les déploiements expéditionnaires sont les seuls déploiements « réels » ont mené à des lacunes dans l'administration des déploiements au pays, et ces lacunes nuisent à la santé et au bien-être des membres. L'exposition à des éléments toxiques est un risque réel pendant les opérations de lutte contre les inondations; l'inhalation de fumée est fréquente dans les opérations de lutte contre les incendies, tout comme les lésions dues au froid pendant les opérations hivernales. De plus, des traumatismes mentaux peuvent survenir lorsqu'une personne est

confrontée à la souffrance humaine, à des morts ou des blessures, ou à des dangers. À l'heure actuelle, il n'existe qu'un mandat limité pour s'assurer que, lors de leur retour d'un déploiement au pays, les membres reçoivent des soins et des évaluations qui se comparent à ceux obtenus après les déploiements expéditionnaires; cela est particulièrement vrai pour les réservistes (ombudsman du ministère de la Défense nationale [MDN] et des FAC, 2023).

Demande 7 : Aborder le recrutement et le maintien en poste dans les FAC

On dénombre 16 000 postes vacants dans les FAC, et des membres continuent de partir en raison de la baisse des avantages sociaux et de la solde ainsi que du manque de logement, d'équipement et d'objectifs, il est généralement admis que le recrutement et le maintien en poste des membres des FAC font défaut. Parmi les nombreuses solutions qui doivent être utilisées pour régler ces problèmes, le fait de donner aux membres et aux recrues potentielles un plus grand choix de possibilités de carrière et la capacité de servir leurs collectivités s'avère un incitatif attrayant pour le recrutement dans la Force de réserve.

Recommandations

Les demandes décrites ci-dessus ne sont pas en conflit; il existe des stratégies qui peuvent y répondre selon une approche globale. L'accroissement des capacités des FAC en vue d'un inévitable déploiement ne change pas non plus la relation avec les provinces; cette mesure ne déplace aucunement le fardeau imposé actuellement aux provinces et ne fait pas des FAC les premiers intervenants en cas de catastrophe.

Recommandation 1 : Commandement pour les opérations nationales

La transformation effectuée par le lieutenant-général Leslie en 2011, qui a regroupé trois des quatre commandements opérationnels antérieurs (le Commandement expéditionnaire, Commandement Canada et le Commandement du soutien opérationnel; le Commandement des forces d'opérations spéciales demeure indépendant) au sein du Commandement des opérations interarmées du Canada, avait pour but principal d'économiser des milliards de dollars dans l'administration des divers commandements. Cette mesure a cependant créé des inefficacités dans le commandement et le contrôle des opérations nationales au sein de commandements d'opérations interarmées complexes (Rock, 2021).

Commandement Canada devrait se séparer du Commandement des opérations interarmées du Canada pour assurer des interventions rapides et efficaces pendant les déploiements nationaux.

Recommandation 2 : Commandement de la composante maritime

La Marine royale canadienne apporte aux commandants opérationnels des ressources essentielles comme le transport maritime. Les demandes de personnel et d'équipement peuvent être plus spécialisées et moins en demande, mais conformément à l'approche globale, tous les actifs doivent être facilement disponibles à mesure que les opérations s'accumulent. Les réservistes de la Marine peuvent également être appelés à pourvoir des postes aux côtés des soldats lors des déploiements.

Recommandation 3 : Commandement de la composante terrestre

L'Armée canadienne participe d'une manière ou d'une autre à presque toutes les opérations nationales. Dans la plupart des déploiements de l'opération LENTUS, les soldats composent les rangs des forces opérationnelles affectées aux sacs de sable, aux évacuations ou à l'aide humanitaire. À mesure que le nombre et la complexité des déploiements augmentent, il est primordial d'avoir une structure de commandement et de contrôle dédiée pour gérer la dotation et les mouvements d'équipement en coordination avec les organismes partenaires de tous les ordres de gouvernement.

Recommandation 3A : Pompiers aéroportés

La composante terrestre offre la possibilité de fournir une formation spécialisée fondée sur l'expertise du Centre d'instruction supérieure de l'armée canadienne et de l'École des pompiers et de la défense CBRN (matières chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires) des FAC, et de permettre ainsi à des soldats de devenir pompiers aéroportés déployables. La formation pourrait être une spécialisation et s'avérer comme un moyen de déployer rapidement ces soldats en parachute ou en hélicoptère dans des régions isolées. Une formation spécialisée comme celle-ci est également un puissant incitatif pour les soldats et elle aiderait à remédier au problème de recrutement et de maintien en poste dans les FAC.

Recommandation 4 : Commandement de la composante aérienne

L'Aviation royale canadienne (ARC) participe à la plupart des opérations nationales, soit à 30 des 33 déploiements de l'opération LENTUS. Pour chaque déploiement, elle établit une structure de commandement et de contrôle composée d'effectifs différents, ce qui complique grandement la situation lorsque plusieurs opérations ont lieu simultanément (Boudreault, 2023). L'ARC a besoin d'une structure de commandement et de contrôle spécialisée et d'une force opérationnelle aérienne dédiée.

Recommandation 4A : Escadre de lutte aérienne contre les incendies

Donner à l'ARC les moyens de former une Escadre de lutte aérienne contre les incendies, y compris l'achat d'avions et/ou d'hélicoptères pour le largage d'eau, serait plus économique que de créer un nouvel organisme fédéral. L'ARC dispose déjà des terrains d'aviation et des installations de formation dont un nouvel organisme devrait se doter, sans parler des capacités de commandement et de logistique. L'ARC ne peut toutefois pas y parvenir dans les limites de son budget actuel; le coût de ces nouveaux actifs devrait être ajouté au budget de la défense, et non réaffecté à partir de budgets déjà restreints au sein du MDN.

Recommandation 4B : Étude comparative des coûts de la force de lutte aérienne contre les incendies

Il est recommandé que le Comité permanent de la défense nationale lance une étude distincte pour examiner et déterminer les coûts réels de la création d'une force nationale de lutte contre les incendies par l'entremise des FAC par rapport aux coûts liés à la création d'un nouvel organisme fédéral.

Recommandation 5 : Administration opérationnelle

L'administration du personnel déployé lors des opérations nationales est trop complexe, surtout dans le cas des réservistes; certains déploiements qui donnent droit à la solde et aux avantages sociaux de classe C sont considérés comme des déploiements dans Gestion SSAM, le SGRH et Gardien, mais d'autres ne le sont pas. Ce manque de cohérence nuit à la capacité des réservistes de faire une demande d'indemnisation pour blessures après le service.

Il faudrait exiger que TOUTES les opérations nationales soient traitées de la même façon, avec la même administration, les mêmes classifications de paye, les mêmes avantages sociaux, les mêmes suivis médicaux et administratifs et les mêmes droits aux congés.

Recommandation 5A : Médaille du service pour les opérations nationales

En plus d'harmoniser les opérations nationales avec les opérations expéditionnaires et de reconnaître qu'il y a des risques et des difficultés associés aux déploiements nationaux, il est recommandé que le gouvernement reconnaisse le service des membres déployés dans le cadre des opérations nationales, qui cumulent dans certains cas plusieurs mois de déploiement, en leur décernant la Médaille du service pour les opérations intérieures. Décoration souhaitée depuis longtemps par les vétérans des opérations nationales, et dont les critères d'attribution sont semblables à ceux de la Médaille

canadienne du maintien de la paix (Canada, 2023), la Médaille de service pour les opérations intérieures serait un incitatif pour les membres participant aux opérations nationales, favoriserait l'esprit de corps et améliorerait le maintien en poste.

Recommandation 6 : Augmenter les dépenses en défense pour les porter à 2 % du PIB
Les appels d'importants dirigeants militaires à augmenter les dépenses en défense sont nombreux et difficiles à ignorer (Brewster, 2023). Il en est de même des raisons qui sous-tendent ces appels. Pourtant, depuis des années, le gouvernement permet aux FAC, ainsi qu'à la plupart des institutions publiques, de se délabrer au-delà du point de controverse. Si cette tendance n'est pas inversée rapidement, les FAC risquent de s'effondrer. Certains seraient ravis de l'effondrement de l'armée canadienne; la Russie et la Chine se réjouissent de l'affaiblissement continu de l'OTAN. Certains croient que le Canada devrait abandonner sa souveraineté et permettre aux États-Unis de le défendre.

L'objectif de 2 % a peut-être été fixé arbitrairement par l'OTAN comme cible pour les dépenses militaires. Ce ne devrait pas être la raison justifiant la hausse des dépenses. Cependant, le manque critique de munitions, de personnel, de chars d'assaut, de navires et d'aéronefs, auquel s'ajoutent la dégradation des infrastructures, du logement et de l'équipement ainsi que la diminution des salaires, des avantages sociaux et des protections en cas d'invalidité, est suffisant pour justifier un objectif de dépenses de 2 %.

Pour que les FAC puissent gérer leurs tâches actuelles et prévues, une augmentation de l'embauche et de l'approvisionnement sera nécessaire pour soutenir les opérations. Les limites en matière d'équipement et de personnel des FAC seront bientôt atteintes, selon l'ancien chef d'état-major de la Défense (CEMD), le général Vance; les FAC approchent leur point de rupture (Major et Shivji, 2019).

Recommandation 7 : Formation et suivi des experts en la matière

La nécessité, pour les commandants, d'avoir des experts en la matière à leur disposition a été soulevée dans plusieurs analyses après action. Les experts en la matière dans la lutte contre les incendies, l'atténuation des inondations, les opérations hivernales, la prestation d'aide humanitaire et la gestion des urgences devraient être formés, et leurs qualifications devraient être suivies au moyen du système Gestion SSAM ou d'autres logiciels de gestion du personnel. Cela faciliterait les vérifications d'état-major concernant le personnel qualifié.

Conclusion

Les recommandations ci-dessus tiennent compte de ce que les FAC sont capables d'accomplir. Cependant, les capacités à prioriser et la mesure dans laquelle les FAC peuvent s'acquitter de leur mandat, que ce soit sur le champ de bataille ou dans nos collectivités, sont directement liées au niveau de financement.

Sergent (à la retraite) Christopher Banks, CD
Défenseur des vétérans et des membres actifs

Ouvrages cités

Baxter, D. (4 août 2023), « How do Canadians view the military? Most see it as "old and antiquated", poll finds », *Global News*, <https://globalnews.ca/news/9874896/canadian-armed-forces-ipsos-poll-august-2023/>.

- Boudreault, M. S. (2023), *The Requirement of a Semi-Permanent Air Task Force Lentus*, Toronto (Ontario), Collège des Forces canadiennes, <https://www.cfc.forces.gc.ca/259/290/49/192/Boudreault.pdf>.
- Boulton, E. G. (2 juillet 2022), « Climate Change Isn't a Threat Multiplier. It's the Main Threat », *Defense One*, <https://www.defenseone.com/ideas/2022/07/climate-change-isnt-threat-multiplier-its-main-threat/368814/>.
- Brewster, M. (17 avril 2023), « Dozens of political and military luminaries call on Ottawa to stop backsliding on national defence », *CBC News*, <https://www.cbc.ca/news/politics/national-defence-trudeau-nato-1.6811632>.
- Canada (14 mars 2023), *Médaille canadienne du maintien de la paix*, gouvernement du Canada, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/medailles/medailles-tableau-index/medaille-canadienne-maintien-paix-mcmp.html>.
- Ombudsman du MDN et des FAC (2023), *Combats invisibles*, Ottawa (Ontario), gouvernement du Canada, <https://www.canada.ca/fr/ombudsman-defense-nationale-forces/rapports-nouvelles-statistiques/enquetes/sante-mentale/rapport.html>.
- Friedman, G. (28 juin 2021), « "Tip of the iceberg": New government report looks at costs of climate change », *Financial Post*, <https://financialpost.com/commodities/energy/tip-of-the-iceberg-new-government-report-looks-at-costs-of-climate-change>, consulté le 17 novembre 2021.
- Goodman, S. (26 octobre 2021), « The Pentagon has to include climate risk in all of its plans and budgets », *Defense News*, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2021/10/26/the-pentagon-has-to-include-climate-risk-in-all-of-its-plans-and-budgets/>.
- Hudson, M. J. (2021), « Confronting Climate Change: The Canadian Army and Domestic Operations », Fort Leavenworth (Kansas), School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, *Confronting Climate Change : The Canadian Army and Domestic Operations*, <https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1161081.pdf>.
- Klare, M. (12 novembre 2019), « If the US military is facing up to the climate crisis, shouldn't we all? », *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/nov/12/us-military-pentagon-climate-crisis-breakdown->.
- Major, D. et Shivji, S. (24 juin 2019), « Canada's military feeling the strain responding to climate change », *CBC News*, <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-s-military-adopting-climate-change-1.5186337>.
- O'Neill, N. (6 juin 2023), « "An ounce of prevention is worth a pound of cure": Experts say a national fire service could help battle wildfires », *CTV News*, <https://www.ctvnews.ca/canada/an-ounce-of-prevention-is-worth-a-pound-of-cure-experts-say-a-national-fire-service-could-help-battle-wildfires-1.6430461>.
- Rock, M. J. (2021), *The Canadian Armed Forces and Domestic Operations: Unbalanced and Overstretched?*, Toronto (Ontario), Collège des Forces canadiennes, <https://www.cfc.forces.gc.ca/259/290/23/286/Rock.pdf>.