

Catastrophes provoquées par la nature et implication des forces armées : Exploration d'un cadre de collaboration civilo-militaire

K. Ahmed, C. Emdad Haque, N. Agrawal, S. Sakib

Résumé

Les catastrophes naturelles ont fait des ravages au Canada au cours de la dernière décennie. Bien que nombre de ces risques ne puissent être évités (par exemple, les tremblements de terre), leurs impacts peuvent être gérés grâce à une planification judicieuse et à la mobilisation des ressources nationales. Compte tenu de la force implacable de la nature et du degré d'anticipation et de préparation nécessaire, les institutions civiles et militaires canadiennes doivent travailler en synergie pour utiliser de manière optimale le capital humain, les connaissances et les ressources financières. Les Forces armées canadiennes (FAC) et les acteurs de la société civile ont souligné l'importance de renforcer la capacité d'adaptation et la confiance dans les forces armées pour répondre aux catastrophes. Ainsi, l'implication fréquente dans les réponses nationales détourne l'attention des FAC des menaces à la sécurité nationale et internationale, soulignant une préoccupation nationale sérieuse. Dans ce contexte, le présent document analyse les modèles de coopération civilo-militaire existants en matière de gestion des catastrophes au Canada et aux États-Unis. Trois objectifs sont fixés : a) explorer les principaux principes et approches des forces armées en matière de gestion des catastrophes et des situations d'urgence, b) trouver des similitudes et des différences dans les priorités institutionnelles et en matière de ressources (avant et pendant l'apparition d'événements extrêmes déclenchés par la nature), et c) identifier les meilleures pratiques de collaboration et les modes de fonctionnement des parties prenantes impliquées. En utilisant une approche d'étude de cas, une étude documentaire des documents politiques et d'une base de données d'événements pour deux catastrophes à grande échelle : une aux États-Unis (l'ouragan Katrina en 2005) et une au Canada (l'inondation de la rivière Rouge en 1997 au Manitoba) a été réalisée. Les résultats ont permis de dégager les principales conclusions suivantes : a) les différences organisationnelles et culturelles entre les autorités civiles et militaires des deux pays déterminent la nature de la gestion des catastrophes ; b) la centralisation par rapport à la décentralisation des ressources est restée le facteur clé pour accélérer la réponse aux catastrophes ; c) la portée et les limites politiques et juridiques de la coopération civilo-militaire sont souvent floues ; et d) la seule application de l'approche "commandement, contrôle et communication" (C3) devient problématique lorsqu'une approche multipartite est privilégiée pour la gestion des catastrophes.

Introduction

Les catastrophes naturelles frappent désormais toutes les régions du Canada à des périodes inhabituelles de l'année. En 2021, par exemple, la Colombie-Britannique a connu des inondations en novembre (Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2021), et l'ouragan Fiona a touché la côte atlantique du 14 au 24 septembre (Canadian Broadcasting Corporation, 2022 ; Hunter, 2022). Les experts et le gouvernement ont estimé que les dommages causés aux infrastructures par les événements extrêmes déclenchés par la nature se chiffraient en milliards de dollars (Canadian Broadcasting Corporation, 2022 ; Hunter, 2022). En réponse, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont tous pris des mesures pour atténuer les effets, restaurer les infrastructures et aider leurs citoyens. Les Forces armées canadiennes (FAC) ont également été sollicitées par les autorités provinciales pour fournir des secours immédiats en fonction des réponses mandatées au niveau fédéral, mais leur implication fréquente est aujourd'hui critiquée par les observateurs qui estiment qu'un tel engagement ne devrait intervenir qu'en dernier recours.

Le Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNDRR) définit une catastrophe comme "une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société, à quelque échelle que ce soit, due à des événements dangereux interagissant avec des conditions d'exposition, de vulnérabilité et de capacité (Bureau des Nations unies pour la réduction des risques et des

catastrophes, n.d.), entraînant des pertes et des impacts humains, matériels, économiques et environnementaux". Ici, lorsque la communauté ou la société épuise ses ressources et décide de faire appel à une aide extérieure, le terme "capacité" fait référence à ce moment-là. "Les autorités civiles (c'est-à-dire les provinces) font appel aux forces armées pour diverses raisons, notamment la capacité des forces armées à réagir rapidement, leur entraînement spécialisé pour opérer dans des situations difficiles, leurs ressources uniques (par exemple, leur capacité de transport aérien), leurs systèmes interopérables de commandement, de contrôle, de coordination et de communication et, enfin, la confiance que leur accordent les autorités requérantes et les citoyens.

Le déploiement des FAC en cas de catastrophe dépend de l'ampleur et du type de la catastrophe, ainsi que des demandes des autorités civiles. Cependant, les activités conjointes menées par deux groupes différents, à savoir les autorités civiles et les forces armées, avec des cultures de travail différentes, posent des problèmes. Ces dernières sont formées pour mener des guerres conventionnelles contre un État-nation et reçoivent donc une formation pour vaincre une armée hostile au combat. De toute évidence, les risques naturels et les catastrophes ne sont pas considérés comme des "combattants ennemis typiques" qu'il faut neutraliser. Cela soulève la question suivante : dans quelle mesure et de quelle manière les forces armées doivent-elles s'impliquer dans la gestion des catastrophes naturelles (en tant qu'ennemis) à l'intérieur des frontières nationales et en temps de paix ? Les FAC doivent être déployées en dernier recours au Canada, mais certains estiment que l'expression "dernier recours" est utilisée de manière imprécise. Selon le témoignage du major général Paul Prevost en 2021, entre 2017 et 2021, sept demandes de réponse militaire à des urgences provinciales ont été formulées (soit une moyenne de quatre demandes par an), sans compter les 118 demandes d'assistance pendant la période de pandémie (Brewster, 2022). Ces demandes fréquentes ont eu des répercussions dans les milieux politiques à la suite des déploiements liés à l'ouragan Fiona. Richard Fadden, ancien conseiller canadien en matière de sécurité nationale, a averti une commission parlementaire que les gouvernements fédéraux successifs avaient trop compté sur l'armée pour gérer les catastrophes naturelles au niveau national, mettant en péril "l'unité de fonction" des forces armées (Brewster, 2022).

Au Canada, le personnel des FAC est déployé dans le cadre d'interventions en cas de catastrophe de deux manières : à l'intérieur du territoire et à l'extérieur (dans des pays étrangers) pour des opérations de secours à la suite de catastrophes majeures déclenchées par la nature. Dans cet article, nous avons choisi d'analyser deux situations d'urgence de grande ampleur déclenchées par la nature : l'ouragan Katrina de 2005 aux États-Unis et l'inondation de la rivière Rouge de 1997 au Manitoba. Ces cas ont impliqué une assistance majeure de la part des forces armées pendant la crise ainsi que la mobilisation d'importantes ressources nationales. La question clé de la recherche est la suivante : quels sont les aspects essentiels de la gestion des catastrophes déclenchées par la nature grâce à la collaboration civilo-militaire ? Il convient également de répondre aux questions suivantes : Quelle est la nature de la collaboration civilo-militaire telle qu'elle ressort des études de cas ? Quels sont les défis à relever pour mettre en place un modèle de collaboration civilo-militaire au niveau national ?

Cet article est divisé en trois parties. Dans la première partie, les lois statutaires régissant la coopération civilo-militaire sont examinées, suivies d'études de cas (au Canada et aux États-Unis). La troisième partie traite des défis et des enseignements tirés.

Considérations conceptuelles

La gestion des catastrophes est définie par l'UNDRR comme "l'organisation, la planification et l'application de mesures de préparation, d'intervention et de relèvement après une catastrophe" (Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques et des catastrophes, 2023). Les "six facteurs d'opportunité et d'efficacité du déploiement des forces armées", qui sont l'opportunité, l'adéquation et la compétence, l'efficacité, la capacité d'absorption, la coordination et les coûts, résument les principales idées et approches de la collaboration civilo-militaire. En outre, pour l'aide humanitaire, les forces armées sont principalement engagées selon l'un des quatre modèles suivants : le déploiement détaché de moyens

militaires, l'utilisation de moyens militaires pour augmenter la main-d'œuvre civile, l'utilisation des militaires comme substitut aux travailleurs civils et l'utilisation des militaires dans des rôles de sécurité et de maintien de l'ordre. Comme indiqué précédemment, l'implication des forces armées dans les opérations d'aide humanitaire lors de situations d'urgence déclenchées par la nature ne date pas d'hier. Une analyse de la littérature révèle certaines justifications communes en faveur du déploiement des forces armées. Les forces armées peuvent jouer un rôle important en soutenant toute autorité civile en raison de leur force inhérente à fournir un soutien logistique rapide avec une structure organisationnelle bien définie (Apte, 2013 ; Barber, 2013 ; Heaslip, 2012, 2014). Les forces armées ont également la capacité et la compétence nécessaires pour résoudre les problèmes qui surviennent souvent lors d'une situation d'urgence (Heaslip, 2014 ; Kovács & Tatham, 2009). Les forces armées sont également plus proactives en matière de planification que les autres organisations civiles chargées des urgences (Miskel, 1996). La capacité de commandement et de contrôle de l'armée et le fait de disposer de ressources prêtes à être déployées rendent le soutien des forces armées crucial pendant une crise (Barber, 2013 ; Heaslip, 2014 ; Kovács & Tatham, 2009). En fonction de l'ampleur et de la nature des catastrophes, les États-Unis et le Canada ont adopté des lois et des règlements qui définissent le mode d'emploi, l'autorité de commandement et les règles d'engagement, en mettant particulièrement l'accent sur l'aide aux forces de l'ordre locales et aux plans de relèvement. Par exemple, les lignes directrices d'Oslo de 1994 (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, 2017) traitent de l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile en cas d'urgence naturelle, technologique ou environnementale. L'objectif de ces lignes directrices est de fournir un cadre pour l'utilisation des ressources militaires et de défense civile dans les DM, en particulier dans les situations où les autorités civiles sont débordées ou incapables de répondre efficacement. Les signataires des lignes directrices d'Oslo sont des représentants d'un large éventail d'organisations, dont des gouvernements nationaux, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales et des organisations militaires. Ces lignes directrices ont été approuvées par les Nations Unies et sont considérées comme une référence importante pour les praticiens du DM et les décideurs politiques. Les lignes directrices d'Oslo abordent un certain nombre de questions clés liées à l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre de la gestion des conflits, notamment la coordination et la coopération entre les autorités civiles et militaires, l'utilisation des ressources militaires pour la logistique et le transport, la fourniture d'une assistance médicale et humanitaire, et la protection des civils et de leurs biens. Ces lignes directrices soulignent la nécessité d'établir des principes et des normes pour améliorer la coordination dans l'utilisation des ressources militaires et civiles en réponse aux situations d'urgence. Elles définissent le rôle de l'armée dans l'aide humanitaire de trois manières : l'aide directe, l'aide indirecte et le soutien aux infrastructures.

Les cas d'espèce

L'implication militaire dans les situations d'urgence et les catastrophes nationales devient souvent une mobilisation impérative pour une nation, mais elle reste une question contestée pour deux raisons : premièrement, les forces armées ne sont généralement pas entraînées à soutenir l'administration civile dans l'aide au pouvoir civil ; deuxièmement, il n'existe pas d'unités spécialisées au sein d'une force armée qui puissent être rapidement mobilisées exclusivement pour soutenir l'atténuation des effets des catastrophes. Les deux études de cas qui suivent offrent un aperçu des événements et des lois qui ont régi l'implication des forces armées.

L'ouragan Katrina aux États-Unis

L'ouragan Katrina, un cyclone tropical qui a frappé la Louisiane et le Mississippi dans le sud-est des États-Unis le 28 août 2005, est considéré comme l'une des catastrophes les plus meurtrières et les plus coûteuses de l'histoire des États-Unis (Nirupama, 2013 ; McTaggart-Cowan et Al, 2007). Pour gérer la crise, le gouvernement fédéral américain a déployé 70 000 militaires, le plus grand déploiement de l'histoire pour des opérations de secours en cas de catastrophe (Burke, 2016 ; Berthelot, 2010).

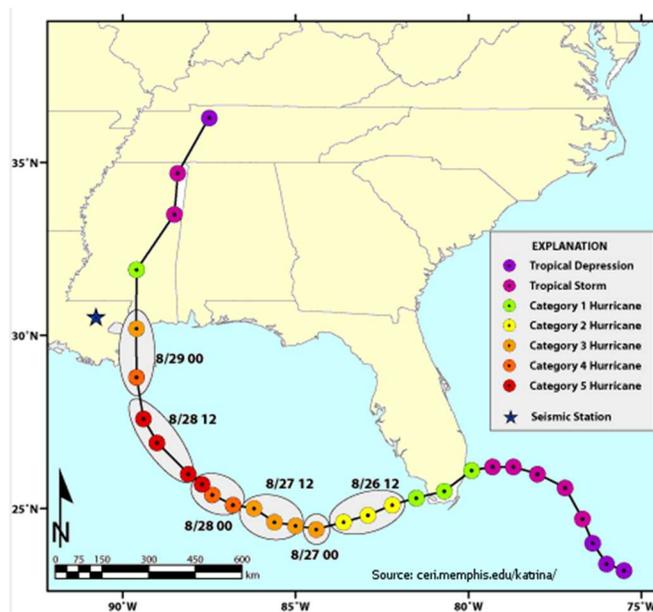


Figure 1 : Trajectoire de l'ouragan Katrina à partir de http://donsnotes.com/hist/images/katrina_path.gif

Le 23 août 2005, l'ouragan Katrina s'est formé en tant que tempête de catégorie 1 au-dessus des Bahamas. Il s'est rapidement renforcé en se déplaçant dans le golfe du Mexique, atteignant la catégorie 5 avec des vents soutenus de 281,6 km/h le 28 août.

Le 29 août 2005, l'ouragan Katrina a touché terre en tant que tempête de catégorie 3 près de Buras-Triumph, en Louisiane, avec des vents soutenus de 201,2 km/h. La marée de tempête provoquée par l'ouragan a rompu les digues de la Nouvelle-Orléans, provoquant des inondations catastrophiques qui ont duré des semaines.

Après avoir frappé la Louisiane, l'ouragan Katrina s'est déplacé vers le nord en traversant le Mississippi, provoquant des dégâts et des inondations considérables. Il s'est affaibli en se déplaçant vers l'intérieur des terres et s'est finalement dissipé au-dessus de l'est des États-Unis.

Le tableau 1 ci-dessous résume l'impact sur les personnes et les structures.

Personnes concernées	Diverses données environnementales	Coût	Ressources utilisées
<p>1,2 million de personnes ont été déplacées.</p> <p>Le nombre de morts s'élève à plus de 1 800**.</p> <p>Parmi les personnes touchées, 44 % étaient noires et 70 % étaient des pauvres***.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impact sur 90 000 miles carrés de territoire allant du centre de la Floride à l'est du Texas • Les vents ont atteint 280 kmh au plus fort de l'ouragan de catégorie 5. • L'onde de tempête sur la côte du Mississippi a atteint 30 pieds. • A produit 33 tornades 	<p>161 milliards de dollars de dégâts</p> <p>38 à 44 milliards de dollars de pertes assurées*</p>	<p>Déploiement de 42 990 membres de la Garde nationale et de 17 417 membres du personnel d'active, de 20 navires américains, de 360 hélicoptères et de 93 avions. Le ministère de la défense a reçu un total de 5,5 milliards de dollars pour les opérations de sauvetage et de secours, les réparations. ^[26]</p>

Tableau 1 : Pertes liées à l'ouragan Katrina (US Department of Commerce, 2022 ; Reid, 2019)

*(McTaggart et Al, 2007)

** (Mayfield, n.d. ; Barbier, 2015)

*** (Allen, 2007)

Au total, plus de 1 800 personnes ont perdu la vie, et beaucoup d'autres ont été blessées ou portées disparues. La tempête a causé des dégâts estimés à 125 milliards de dollars, ce qui en fait l'ouragan le plus coûteux de l'histoire des États-Unis. Les digues de la Nouvelle-Orléans ont cédé, entraînant des inondations catastrophiques qui ont duré des semaines et déplacé des centaines de milliers de personnes. La tempête a causé des dégâts et des destructions considérables en Louisiane, au Mississippi et dans d'autres régions du sud-est des États-Unis, notamment des dommages aux habitations, aux entreprises, aux infrastructures et à l'environnement. La réponse du gouvernement à l'ouragan Katrina a été largement critiquée pour sa lenteur et son inefficacité, notamment en ce qui concerne l'aide et l'assistance aux personnes touchées.

La préparation de la réponse a commencé deux semaines avant l'arrivée de l'ouragan ; le ministère de la défense (DoD), par l'intermédiaire du commandement nord (NORTHCOM), a commencé à planifier et à déployer des ressources avant de recevoir des demandes de la part d'autres agences, telles que le ministère de la sécurité intérieure (DHS), nouvellement créé. L'Agence fédérale de gestion des urgences (FEMA) a été placée sous la tutelle du DHS, alors qu'elle relevait auparavant du niveau ministériel. Le DHS a été créé en 2002 en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre, en combinant 22 départements et agences fédéraux différents en une agence unifiée et intégrée. Le 27 août, le président George W. Bush a déclaré l'état d'urgence pour la Louisiane et le NORTHCOM a commencé ses opérations, qui ont ensuite été baptisées "Joint Task Force Katrina" (JTF-Katrina). L'ouragan Katrina a touché terre le long de la côte nord du golfe du Mexique le 28 août 2005 et une deuxième fois le long de la côte du golfe du Mississippi le 29 août. Après cela, le président a émis une déclaration d'urgence fédérale et la JTF-Katrina a été officiellement activée le 30 août.^[26]

Des problèmes juridiques et bureaucratiques, tant au niveau local que fédéral, ont eu un impact négatif sur les relations entre civils et militaires. Les opinions contradictoires du maire de la Nouvelle-Orléans (la région la plus touchée) et du gouverneur de Louisiane sur la demande d'assistance militaire ont semé la confusion, ce qui a créé un goulot d'étranglement pour une coopération efficace entre les

forces armées et les autorités civiles. L'engagement militaire pendant l'événement a été soumis à des contraintes juridiques, la FEMA ne disposant pas des ressources nécessaires pour gérer la crise (Samaan & Verneuil, n.d. ; Elsea & Mason, 2012 ; Kapp, 2022).

L'intégration coordonnée des administrations locales, étatiques et fédérales avec l'armée américaine a été reconnue comme insuffisante lors de l'ouragan Katrina. Lorsque les autorités civiles et militaires établissent des coalitions avec des structures de commandement dissociées, les problèmes de coordination et de communication sont souvent amplifiés (Drabek, 2003). Une étude fait état d'une douzaine de défaillances majeures dans la gestion, dont certaines sont pertinentes à cet égard (Gheyanchi, 2007). Un manque de communication efficace, une mauvaise coordination et des relations d'autorité ambiguës ont créé la confusion quant à savoir si c'était le gouvernement fédéral ou le gouvernement de l'État qui était en charge. La confusion et les ambiguïtés existaient également en ce qui concerne le discours sur la lutte contre le terrorisme par rapport à la lutte contre tous les risques, les normes de formation et la préparation. Plus important encore, les "enseignements tirés" des événements extrêmes à grande échelle survenus dans le passé n'ont pas été pris en compte, ou très peu. L'évaluation des performances n'était pas intégrée, tandis que les rumeurs et le chaos dominaient le processus.

Certaines contraintes juridiques ont également compliqué le processus de réception de l'aide des forces armées. La loi Posse Comitatus stipule que les unités de la garde nationale peuvent agir en tant que forces de l'ordre, alors que l'armée de terre, l'armée de l'air, les marines et la marine ne peuvent pas être utilisées pour faire respecter le droit national.^[26-29] Selon la loi Stafford, le président a le pouvoir d'activer et d'utiliser les forces du ministère de la défense si les autres agences gouvernementales ne réagissent pas (Samaan & Verneuil, n.d. ; Elsea & Mason, 2012 ; Kapp, 2022). Ces lois se contredisent, créant un obstacle à la réponse militaire car elles révèlent l'ordre opposé en termes d'attribution du pouvoir juridictionnel aux forces armées. Le principal problème était le conflit entre les décisions prises par le maire de la Nouvelle-Orléans et le gouverneur de la Louisiane (Burke, 2016), tandis que le président et le gouvernement fédéral ont apporté un soutien militaire sans le consentement du gouvernement de l'État, ce qui a posé un défi unique (Burke 2016 ; Samaan & Verneuil, n.d.). En réalité, le manque de clarté quant à l'autorité de la Garde nationale et des forces fédérales a entraîné une coordination opérationnelle et tactique limitée (Burke, 2016 ; Teague, 2007).

Lois et conventions régissant la collaboration entre civils et militaires aux États-Unis

Aux États-Unis, le "soutien militaire aux autorités civiles" est considéré comme une question de politique et de doctrine ministérielles. Dans sa stratégie de 2005 pour la défense du territoire et le soutien aux autorités civiles, le ministère de la défense des États-Unis décrit clairement "les situations d'urgence nationales et [l'implication] des forces de l'ordre désignées et d'autres activités" (Kapp, 2022). Le National Preparedness Goal des États-Unis affirme la nécessité d'une "nation sûre et résiliente, dotée des capacités requises dans l'ensemble de la communauté pour prévenir les menaces et les dangers qui posent le plus grand risque, s'en protéger, les atténuer, y répondre et s'en remettre" (FEMA, 2023).

Le cadre de réponse national (NRF) décrit les réponses à apporter à tous les types d'incidents, qu'ils soient d'origine naturelle ou anthropique. Le NRF repose sur cinq principes directeurs : (1) un partenariat engagé ; (2) une réponse hiérarchisée ; (3) des capacités opérationnelles évolutives, flexibles et adaptables ; (4) une unité d'effort grâce à un commandement unifié ; et (5) une préparation à l'action (FEMA, 2021). En outre, la loi Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (42 USC 5121-5207) (Elsea & Mason, 2012 ; Kapp, 2022 ; Kapucu, 2016) ; la loi sur l'économie (10 USC 1535), qui habilite les autorités fédérales à commander des biens ou des services à d'autres agences fédérales (FEMA, s.d.) ; la loi sur le soutien militaire à la population civile (10 USC 1535), qui habilite les autorités fédérales à commander des biens ou des services à d'autres agences fédérales (FEMA, s.d.) ; les dispositions relatives au soutien militaire aux agences civiles de maintien de l'ordre (10 USC 271-284) (Elsea & Mason, 2012 ; Kapp, 2022 ; Kapucu, 2016) ; et la loi Posse Comitatus (18 USC 1385), qui restreint la participation du personnel aux activités civiles de maintien de l'ordre où les perquisitions, les

saisies et les arrestations font partie des activités interdites, sont quelques-unes des règles qui guident l'engagement civilo-militaire des États-Unis dans la réponse aux catastrophes (Elsea & Mason, 2012 ; Kapp, 2022 ; Kapucu, 2016). Enfin, la directive 3025.18 du ministère de la Défense définit une politique et attribue des responsabilités en matière de soutien de la défense aux autorités civiles (Kapp, 2022) (Kapp, 2022 ; FEMA, 2022).

Inondation de la rivière Rouge au Canada

Dans la province du Manitoba, au Canada, l'inondation de la rivière Rouge en 1997 a été qualifiée d'"inondation du siècle" (The Canadian Encyclopedia, 1997). Un été sec accompagné de fortes pluies en 1996 et un long hiver avec d'importantes chutes de neige en 1997 ont augmenté la teneur en eau du sol et entraîné des inondations (Gouvernement du Manitoba, n.d. a). Comme le montre la figure 2, l'étendue géographique de l'inondation du bassin de la rivière Rouge en 1997 était telle que l'axe est-ouest de l'inondation dépassait 40 km.

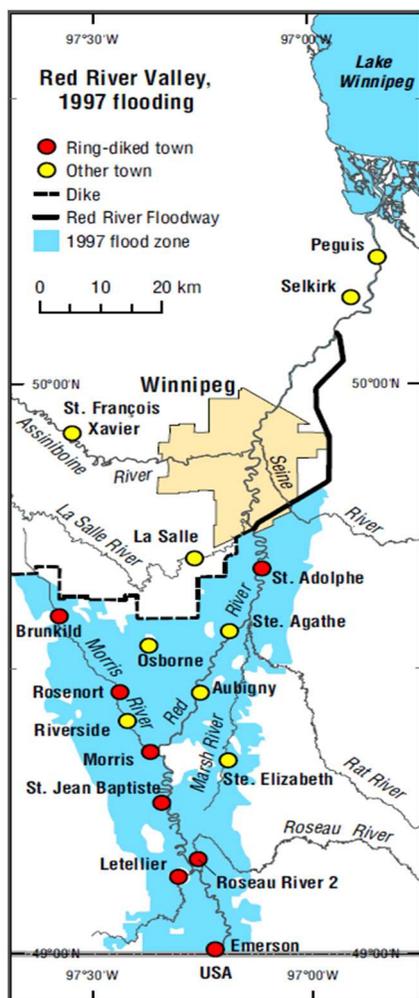


Figure 2 : l'étendue de l'inondation (Gouvernement du Canada, 2023a)

Le coût total des dommages causés par la crue de la rivière Rouge en 1997 au Manitoba a été estimé à environ 500 millions de dollars canadiens, y compris les coûts de réparation des infrastructures et les mesures de protection contre les inondations. En outre, plus de 27 000 personnes ont été évacuées des zones touchées. Bien qu'il n'y ait pas eu de perte directe de vies humaines, l'impact sur le secteur agricole a été important en raison des dégâts et des pertes considérables subis par les récoltes. La dévastation

causée par l'inondation a conduit à la mise en œuvre d'un programme de réduction des dommages causés par les inondations pour le Manitoba, qui vise à réduire le risque et les impacts des futures inondations dans la vallée de la rivière Rouge.

La demande officielle d'assistance militaire du gouvernement provincial du Manitoba a été formulée le 10 avril. Il a ensuite déclaré une situation d'urgence, suivie d'un ordre d'évacuation le 23 avril. Cette mobilisation des FAC a été l'une des décisions opérationnelles les plus importantes prises depuis la guerre de Corée (Vaillance Canada, n.d.).

Tableau 2 : Faits marquants des pertes liées à l'inondation de la rivière Rouge.

Personnes concernées	Données diverses	Coût	Ressources utilisées
25 447 habitants ont fui leurs maisons pour se réfugier sur des terrains plus élevés. Les communautés indigènes (par exemple la Première nation de Roseau River) ont été touchées*.	<ul style="list-style-type: none"> • Un éventail d'eau trouble de 2 000 kilomètres carrés qui s'étend de la frontière des États-Unis, à 110 km au nord, jusqu'à la banlieue sud de Winnipeg. • La rivière Rouge s'est écoulée sur 800 fermes, inondant certains des sols les plus riches du pays et affectant 10 des 14 circonscriptions fédérales du Manitoba. • On estime à 1 000 le nombre de maisons endommagées* 	\$498,513,577**	Au total, 36 avions ont été utilisés, dont des Griffon, des Dash 8, des Aurora, des Hercules, etc., ainsi que 8500 membres de la CAF.

Tableau 2 : Pertes dues aux inondations de la rivière Rouge (L'Encyclopédie canadienne, 1997)

*(Gouvernement du Manitoba, n.d. b)

** (Gouvernement du Canada, n.d. b)

*** (Institut de recherche sur les conflits et la résilience Canada, 2022)

Le 27 avril, la CAF aide les autorités locales à construire des digues. Les 28 et 29 avril 1997, les autorités provinciales ont ordonné l'évacuation de La Salle, Sanford et St. Les forces armées étaient chargées du commandement et du contrôle de la réponse à la catastrophe, mais une mauvaise communication et un manque de préparation ont entraîné la rupture des digues de sacs de sable. Les FAC ont été en service pendant 24 heures et ont participé à la construction de digues pour protéger les communautés touchées, mais les autorités leur ont demandé d'arrêter de produire des sacs de sable parce qu'elles craignaient que les sacs ne contaminent le sol avec des bactéries et d'autres organismes (Conflict and Resilience Research Institute Canada, 2022), ce qui a entraîné la rupture des digues. La communication est passée du commandant de l'incident au centre d'opérations d'urgence, au centre de coordination des urgences du Manitoba, puis au centre d'opérations du gouvernement fédéral. La planification des agences civiles, la responsabilité, le commandement, le contrôle et la communication par les autorités ont fait défaut, ce qui a retardé la réponse des forces armées et causé des dommages inutiles aux biens et aux infrastructures (Conflict and Resilience Research Institute Canada, 2022).

La politique a également joué un rôle dans les efforts de gestion des inondations. Le 3 mai 1997, le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, visite Winnipeg (Conflict and Resilience Research Institute Canada, 2022) et déclenche des élections nationales prévues pour le 2 juin 1997 (Bothwell,

2021). La réticence du gouvernement fédéral à déployer les forces armées a encore retardé la mobilisation et entraîné une réaction tardive (Conflict and Resilience Research Institute Canada, 2022).

Lois et conventions régissant la collaboration entre civils et militaires au Canada

Au Canada, les gouvernements provinciaux disposent de lois d'urgence pour demander l'aide du gouvernement fédéral. L'article 2(b) de la loi sur la gestion des urgences SC 2007, c. 15, stipule que les FAC répondront aux urgences civiles conformément à la loi sur la défense nationale (Branch, 2007). Dans le Système national d'intervention en cas d'urgence, les ministères fédéraux sont chargés de planifier les situations d'urgence, et dans l'intervention fédérale en cas d'urgence, les rôles des ministères sont décrits : même si, en période de crise, un ministère échoue ou si ses ressources logistiques sont épuisées, il peut demander l'aide d'autres ministères (Gouvernement du Canada, 2018).

Dans le cadre de l'opération Lentus, les CAF interviennent à l'échelle nationale ou provinciale en cas de catastrophe naturelle lorsque la capacité des autorités provinciales et territoriales à faire face à une situation d'urgence est épuisée (Gouvernement du Canada, 2014). Le personnel des forces armées peut participer à diverses activités, notamment aider les provinces en remplissant, distribuant et plaçant des sacs de sable, éteindre les incendies, évacuer et transporter des personnes, apporter de l'aide aux communautés éloignées, aider les forces de l'ordre et les autorités provinciales à diffuser des informations au public et évaluer la sécurité des infrastructures (Gouvernement du Canada, 2014). En règle générale, le ministre de la Protection civile du Canada reçoit une demande de la province en cas d'urgence et, en collaboration avec le ministre de la Défense nationale, approuve la demande d'assistance. Le plan d'urgence 2018 du Manitoba stipule que lorsque la capacité de la province est dépassée, elle peut faire appel à l'aide fédérale. Pour obtenir l'aide du ministère de la Défense nationale, la demande doit être faite par l'intermédiaire du sous-ministre adjoint ou de la Division de la gestion des urgences et de la sécurité publique (Gouvernement du Manitoba, n.d. c).

Résultats et discussions

Les catastrophes naturelles telles que les ouragans et les inondations peuvent avoir des effets dévastateurs sur les communautés, les infrastructures et l'environnement. Cette section compare et analyse les similitudes et les différences entre l'ouragan Katrina et l'inondation de la rivière Rouge en examinant les efforts de réponse et de récupération et en discutant des leçons tirées et des implications pour les futures catastrophes naturelles.

Premièrement, les États-Unis et le Canada ont des structures de réponse différentes en termes de déploiement de forces pour aider les autorités civiles. Dans les sept phases de la gestion des catastrophes et des situations d'urgence (prévention, atténuation, préparation, réaction, rétablissement, reconstruction et réhabilitation) (Bureau des affaires spatiales des Nations Unies, 2023), les forces armées ne sont généralement déployées que pour les phases de réaction et de rétablissement. Même si les États-Unis et le Canada ont des systèmes d'intervention différents, on peut observer certains schémas distincts.

Les deux études de cas révèlent que les forces armées ont été utilisées en dernier recours, ce qui signifie que les autorités locales ont été les premières à réagir, et que les forces armées ont été appelées à l'aide beaucoup plus tard en raison de l'ampleur de la catastrophe. La sécurité nationale exige une décision exécutive de déploiement, et il faut du temps aux décideurs pour évaluer les besoins et consentir au déploiement tout en maintenant une application cohérente des règlements. Toutefois, compte tenu de la profondeur territoriale des deux pays, la décentralisation des ressources pourrait permettre de sauver davantage de vies et de protéger les biens et les infrastructures. Il n'y a pas de composantes spécialisées des forces armées disponibles pour répondre avec les compétences spéciales nécessaires à la réponse aux catastrophes, comme l'ont montré les deux cas. Un degré élevé de coordination fait la différence sur le terrain, en particulier lorsqu'il s'agit de fournir une assistance extraterritoriale. Toute catastrophe de grande ampleur nécessite la concentration des efforts d'un grand nombre d'agences en un seul lieu et en

peu de temps, ce qui exige une coopération bien rodée et bien coordonnée. Si les rôles des différentes parties prenantes pouvaient être déterminés et répétés avant les catastrophes (par exemple, soutien logistique, commandement et contrôle, autres), une grande partie de la confusion et de l'inefficacité dans l'exécution des opérations conjointes pourrait être éliminée. Souvent appelée "règles d'engagement" dans l'armée, une double ou triple mission imposée par les autorités sur le terrain (c'est-à-dire les dirigeants civils) aux forces armées crée un cauchemar opérationnel et de coordination.

Deuxièmement, les cultures et les structures organisationnelles de l'administration civile et des forces armées diffèrent considérablement, ce qui entrave souvent une collaboration efficace. Les forces armées sont formées pour travailler en équipe soudée afin de vaincre un ennemi conventionnel sur le champ de bataille. Cependant, leur formation en temps de paix comprend également la communication et la coordination avec différents groupes. Les zones sinistrées et les zones de combat présentent quelques caractéristiques communes, telles que l'incertitude, la détresse des civils, les infrastructures endommagées et la rareté des ressources. Comme les forces armées opèrent dans le cadre d'une structure hiérarchique et que leur C3 est hautement stratifié et mis à l'épreuve pendant les guerres, elles sont performantes lorsqu'elles reçoivent une orientation et des ressources claires, avec une mission clairement définie. Aux États-Unis et au Canada, certaines formes de systèmes de commandement des urgences se présentent sous la forme de systèmes de commandement des incidents, et les provinces et les États disposent de leurs propres plans d'urgence. Au Manitoba, par exemple, le système de gestion des urgences du Manitoba est un outil basé sur l'approche tous risques. Il définit la structure nécessaire pour faciliter une réponse intégrée aux urgences et catastrophes majeures dans la province. Bien qu'il soit difficile de créer des plates-formes de collaboration transparentes entre les entités militaires et civiles dans un court laps de temps, des exercices de simulation d'intervention avant une catastrophe pourraient permettre aux deux parties d'acquérir les connaissances nécessaires pour surmonter les obstacles à la coordination et forger un "effort unifié".

Troisièmement, la politisation de l'implication des forces armées dans une situation d'urgence doit généralement être évitée. La durée de l'engagement et la priorité accordée à d'autres événements nationaux par rapport à une catastrophe naturelle peuvent être considérées comme politiques ; lorsque les dirigeants font part de leurs opinions dans les médias, cela peut potentiellement créer de la confusion et des malentendus parmi les parties prenantes. Pour garantir le succès de la réponse à une catastrophe, toutes les agences et parties prenantes impliquées doivent travailler ensemble pour atteindre un objectif commun : sauver des vies, protéger les biens et l'économie, et assurer le rétablissement et la réhabilitation des citoyens touchés. Aux États-Unis comme au Canada, les lois régissant le déploiement et l'utilisation des forces armées en cas de catastrophe pour soutenir l'administration civile sont adéquates. Cependant, les décisions de déploiement du personnel militaire sont profondément influencées par les forces politiques car elles dépendent de l'approche du régime politique vis-à-vis de la culture de collaboration civilo-militaire forgée pendant la période précédant la catastrophe (Botha, 2022).

Quatrièmement, bien qu'une approche civilo-militaire axée sur la communauté soit sans aucun doute souhaitable, sa mise en œuvre n'est pas soutenue par les structures actuellement en place. Il n'existe pas de "meilleures pratiques" pour l'utilisation des forces armées dans le cadre du DM, où que ce soit dans le monde, car elles dépendent du contexte et des exigences de la situation particulière. Néanmoins, certaines caractéristiques peuvent être dégagées des études de cas susmentionnées : a) les forces armées ne sont déployées que lors de catastrophes à grande échelle ; et b) la collaboration inter-agences est essentielle pour un DM efficace et efficient. Les deux cas démontrent que, bien que de nombreuses agences soient impliquées lors d'une catastrophe, c'est la communauté locale qui en subit les conséquences pendant et après la catastrophe. Les agences fournissent de l'aide mais partent ensuite, laissant les communautés se regrouper et reconstruire leur vie. Par conséquent, un système de réponse devrait s'adapter à la situation en impliquant les organisations communautaires et les ONG et en renforçant la coopération entre toutes les agences tout au long de l'année (avant que la catastrophe ne se produise). Il incombe à l'administration locale de s'assurer au préalable des capacités, des ressources et des aptitudes de la communauté. Dans le cas de l'ouragan Katrina, malgré la rareté des ressources

gouvernementales, la réaction des Mississippiens a été perçue comme une entraide entre les individus et les organisations religieuses (Gheytanchi, 2003).

Cinquièmement, le Réseau canadien de défense et de sécurité (RCDS) a parrainé un atelier sur les interventions d'urgence déclenchées par la nature et les opérations nationales, les 16 et 17 mars 2023 à l'Institut militaire royal canadien de Toronto, qui a exploré le rôle essentiel des FAC et des acteurs de la société civile dans la gestion des situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe. Lors de cet atelier, des discussions sur la planification des urgences en tant que concept fondamental de la gestion des urgences ont eu lieu et les participants ont souligné l'importance de mobiliser les ressources communautaires existantes pour renforcer la résilience au niveau local. En outre, la nécessité de forger des partenariats solides et de favoriser la coopération pour faire face efficacement aux situations d'urgence à grande échelle a été soulignée. Les participants ont souligné que l'implication de la CAF devrait être spécifique à une tâche et réservée en dernier recours dans les systèmes de gestion des urgences au Canada. En outre, les intervenants ont plaidé en faveur de la flexibilité, de l'engagement des volontaires et de la connaissance historique de l'environnement afin d'optimiser le processus de gestion des urgences. Ils ont partagé des idées et des réflexions précieuses sur les expériences passées, y compris les pratiques internationales, afin de maximiser les capacités de la CAF tout en permettant aux ONG d'apporter leur aide. Les intervenants se sont appuyés sur leurs expériences et leurs connaissances approfondies des interventions d'urgence dans les différentes régions du Canada, en soulignant les défis rencontrés lors des récents événements catastrophiques. Enfin, les participants ont proposé l'intégration d'anciens combattants des FAC hautement qualifiés et formés dans le domaine de la gestion des urgences comme moyen d'améliorer l'efficacité de la gestion des urgences et des interventions en cas de catastrophe (Conflict and Resilience Research Institute, 2023a, 2023b).

Conclusion

Cet article présente deux études de cas de catastrophes majeures au Canada et aux États-Unis afin de plaider en faveur d'une approche plus coopérative des stratégies de préparation et de réponse à l'avenir, lorsqu'un climat changeant pourrait entraîner des défis fréquents et graves. Les communautés nationales et internationales doivent optimiser les ressources afin de minimiser efficacement les pertes dues aux catastrophes en faisant appel aux organisations communautaires de base, aux ONG et à tous les niveaux de gouvernement. Les forces armées doivent être utilisées en dernier recours afin qu'elles puissent se concentrer sur ce qu'elles font le mieux : remplir leurs obligations internationales de soutien aux alliés. Dans nos analyses des deux cas, nous nous sommes concentrés sur le rôle des forces armées dans la gestion des catastrophes, sur les lois et les statuts régissant l'utilisation des différentes agences, et sur les relations civilo-militaires pendant la phase de gestion des catastrophes. En résumé, les agences de gestion des urgences et les structures administratives varient selon les niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal). Les défis liés à la restructuration des systèmes à la suite d'événements antérieurs qui ont ébranlé le cœur de la nation sont difficiles à comprendre. Cependant, la politisation de l'armée pendant une situation d'urgence doit être évitée, car elle nuit aux relations entre civils et militaires. Il ne faut pas oublier que la "communauté" est la première à être touchée par une catastrophe et qu'elle y reste après la fin de celle-ci. Or, la connaissance des catastrophes et des DM est rarement conservée. Les deux cas confirment également la nécessité d'une politique globale en temps de paix sur l'utilisation des forces armées en collaboration avec les systèmes civils, avec un programme spécifique d'exercices réguliers pour répéter leurs rôles et responsabilités. L'engagement des forces armées au Canada ayant augmenté en raison des conditions persistantes de La Nina dans l'océan Pacifique oriental et du COVID-19, le moment est bien choisi pour débattre de la question de savoir si une telle action affaiblit "l'unité de fonction" d'une force cohésive et nuit à la préparation au combat conventionnel.

Les Références se trouvent dans la version anglaise