

LE LIEUTENANT-GÉNÉRAL (À LA RETRAITE)

MICHAEL K. JEFFERY

AU CŒUR DE LA TRANSFORMATION DES FORCES CANADIENNES

**LE LEADERSHIP INSTITUTIONNEL EN TANT QUE CATALYSEUR
DE CHANGEMENT**



AU CŒUR DE LA
TRANSFORMATION DES
FORCES CANADIENNES

AU CŒUR DE LA TRANSFORMATION DES FORCES CANADIENNES :

LE LEADERSHIP INSTITUTIONNEL
EN TANT QUE CATALYSEUR DE
CHANGEMENT

MICHAEL K. JEFFERY, CMM, CD
LIEUTENANT-GÉNÉRAL (À LA RETRAITE)



PRESSE DE L'ACADÉMIE
CANADIENNE DE LA DÉFENSE

Droit d'auteur © 2009, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale.



Presse de l'Académie canadienne de la Défense
C.P. 17000, succ. Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4

Publié pour la Presse de l'Académie canadienne de la Défense
par le Bureau de publications de la 17^e Escadre Winnipeg.
WPO32076

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Jeffery, Michael K., 1947 -

Au cœur de la transformation des Forces canadiennes : le leadership institutionnel en tant que catalyseur de changement/Michael K. Jeffery

ISBN 978-0-660-40142-3

Numéro de catalogage du Gouvernement du Canada D2-254/1-2009F-PDF

Publié par : l'Académie canadienne de la Défense. Comprend des références bibliographiques et un index.

1. Canada – Forces armées – Gestion. 2. Changement organisationnel – Gestion. 3. Leadership. 4. Commandement des troupes. I. Académie canadienne de la Défense. II. Canada

UB210 J44 2009

355.30971

C2009-980331-3

Imprimé au Canada

1 3 5 7 9 10 8 6 4 2

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	iii
Préface	vii
Remerciements	xi
Introduction	xiii
Chapitre 1 Contexte	1
Chapitre 2 La nature du changement organisationnel	13
Chapitre 3 La transformation des Forces canadiennes	23
Chapitre 4 La vision – l’élément essentiel	43
Chapitre 5 Créer l’environnement favorable au changement .	59
Chapitre 6 Élaborer la stratégie et le plan	67
Chapitre 7 Diriger et mettre en œuvre le changement	79
Chapitre 8 Préparer l’organisation pour l’avenir.....	99
Chapitre 9 Évaluation et leçons retenues	107
Chapitre 10 Conclusions et défis futurs	127
Annexe A Principes de transformation du chef d’état-major de la Défense – Analyse	133
Notes de fin de document	141
Au sujet de l’auteur	147
Lectures suggérées	149
Glossaire	151
Acronymes	157
Index.....	161

AVANT-PROPOS

Pendant plus de quatre ans, depuis la nomination du Général Rick Hillier au poste de Chef d'état-major de la Défense (CEMD) au début de 2005, la transformation a été un thème fondamental et récurrent pour les forces armées canadiennes. À titre de dirigeant de l'une des quatre équipes d'action du CEMD et par la suite chef d'état-major de l'Équipe de transformation des Forces canadiennes (FC), j'ai été très engagé dans de nombreux aspects de la transformation. À peine dix ans après la période sombre du milieu des années 1990 et de l'enquête sur la Somalie, un leader militaire charismatique proposait une nouvelle vision audacieuse pour les FC, dont l'objectif consistait à restructurer l'institution militaire canadienne à l'aube du 21^e siècle. Cette transformation a suscité une vague d'optimisme dynamique qui, à son tour, a généré une passion inégalée et une confiance bien nécessaire. Il s'agissait d'une situation jamais vue dans l'histoire récente.

Cet ouvrage, *Au cœur de la transformation des Forces canadiennes : Le leadership institutionnel en tant que catalyseur de changement*, rédigé par l'ancien Chef d'état-major de l'Armée de terre, le Lieutenant-général (Lgén) Michael Jeffery, constitue la première analyse poussée de la transformation des FC. Il y aborde les difficultés auxquelles le Général Hillier, CEMD (2005-2008), et les dirigeants des FC ont été confrontés en tentant de restructurer et de transformer l'institution. L'ouvrage tire grandement profit des expériences et des points de vue d'un auteur qui, en tant que dirigeant le plus ancien de l'armée canadienne, avait entrepris sa propre transformation de l'institution quelques années plus tôt. Dans le cadre de la préparation de cet ouvrage, le Lgén Jeffery a consulté des sources d'information à jour et des documents clés sur la transformation des FC. Toutefois, plus important encore, il a interrogé bon nombre de hauts dirigeants de premier plan, tant militaires que civils, qui ont participé à la transformation des FC ou qui ont été touchés par celle-ci.

Pour qu'une institution soit efficace, il doit y avoir une grande cohérence entre les compétences de ses dirigeants et la pertinence de sa raison d'être. Quinze ans plus tôt, les FC entamaient un examen approfondi de leurs compétences à la suite de la guerre froide et de l'efficacité de leur leadership et de leur professionnalisme. Pour aborder le volet touchant le leadership

AVANT-PROPOS

dans le cadre de la conformité entre le leadership et l'institution, l'Académie canadienne de la Défense (ACD) a reçu un mandat de recherche, de redéfinition et de production d'éléments importants d'éducation et de perfectionnement en vue de fournir aux FC des leaders hautement efficaces pour le 21^e siècle. Tandis que l'ACD continue d'améliorer le leadership et le professionnalisme de ses membres, l'objectif s'est élargi au cours des dernières années pour y inclure l'autre volet de la conformité entre le leadership et l'institution, afin de se pencher sur la pertinence de son orientation institutionnelle, de ses pratiques stratégiques, de son efficacité opérationnelle et de sa structure organisationnelle.

L'attente du CEMD en 2005 consistait à obtenir l'engagement de ses dirigeants militaires, dotés de leur nouveau professionnalisme et de leurs capacités de leadership accrues, à l'égard de la réforme institutionnelle au moyen d'une initiative officielle de transformation des FC. Ses dirigeants militaires devaient appuyer cette transformation opportune à l'échelle des Forces canadiennes au moyen d'une évolution contrôlée des examens et de la restructuration. Le CEMD, au moment de partir à la retraite en 2008, était content qu'une si grande partie de cette évolution ait été une réussite. Il a laissé sa marque au sein de l'institution.

Dans le présent ouvrage, le Lgén Jeffery explique le déroulement des initiatives des FC, il les compare aux modèles théoriques du changement institutionnel et il décrit les points forts et les points faibles de cette transformation concrète des forces armées au Canada. Il évalue si les FC, à titre de grande organisation complexe, ont réussi cette transformation. Les observations et les conclusions du Lgén Jeffery sont des plus instructives.

Je recommande cet ouvrage à tous les leaders à qui il incombe d'entreprendre d'importants changements et qui doivent diriger des processus de transformation, peu importe leur ampleur. Je recommande aux leaders de l'utiliser en tant qu'étude de cas afin d'explorer et d'analyser les leçons à retenir d'une telle transformation appliquée. *Au cœur de la transformation des Forces canadiennes : Le leadership institutionnel en tant que catalyseur de changement* offre des directives et des conseils judicieux, non seulement pour les responsables du changement militaires, mais aussi

pour les responsables du changement dans d'autres ministères, dans des organisations non gouvernementales, dans l'industrie privée et dans le monde universitaire. Ayant fait partie de l'Équipe de transformation des FC pendant près d'un an, je dois admettre que je ne suis pas d'accord avec toutes les conclusions du Lgén Jeffery. Cela étant dit, j'ai le plus grand respect pour l'objectivité et l'équilibre de l'évaluation, par le Lgén Jeffery, de toutes ces années de transformation des FC et je vous conseille vivement de lire cet ouvrage et de prendre note des nombreuses leçons et idées qu'il présente tout au long de son excellente analyse. Il s'agit d'un ouvrage incontournable et opportun pour tous les leaders responsables et consciencieux, militaires ou non, au début de ce 21^e siècle bien complexe.

Major-général Daniel Gosselin
Commandant, Académie canadienne de la Défense

PRÉFACE

L'année 2005 a vu la nomination au sein des Forces canadiennes du nouveau Chef d'état-major de la Défense, le Général Rick Hillier, un leader qui a pris le commandement avec une volonté sincère de restructurer et de transformer l'institution militaire canadienne. Il a maintenu son engagement tout au long de son mandat, jusqu'à son départ à la retraite en 2008. L'ouvrage *Au cœur de la transformation des Forces canadiennes : Le leadership institutionnel en tant que catalyseur de changement* examine les expériences des dirigeants militaires canadiens et d'autres personnes ayant participé à cette initiative pluriannuelle de réforme institutionnelle, ainsi que les leçons qu'ils en ont tirées.

Cet ouvrage, commandé par l'Institut de leadership des Forces canadiennes (ILFC) de l'Académie canadienne de la Défense, constitue une publication opportune de la Presse de l'Académie canadienne de la Défense pour le perfectionnement professionnel des dirigeants militaires canadiens. Le mandat de l'ILFC consiste à faire et à diffuser de la recherche, à développer des concepts et à élaborer de la doctrine sur le leadership militaire, le commandement et la profession des armes, en vue de soutenir le développement de dirigeants militaires efficaces. Cette mission, par nécessité, comprend la présentation et la publication de points de vue divers et fondés provenant d'auteurs qualifiés. Cet ouvrage présente un tel point de vue.

Pendant la dernière décennie du 20^e siècle, les institutions militaires du monde entier ont été soumises à des pressions internes considérables après la guerre froide, à l'échelle mondiale, nationale et sociétale, en faveur d'un changement, d'une imputabilité interne accrue et d'une restructuration et d'une réorganisation qui se faisaient attendre, dans le but ultime d'accroître le taux de réussite des missions. Aux yeux du CEMD, la réussite de cette mission, influencée par divers aspects comme le progrès rapide de la technologie et la sécurité mondiale fragile, nécessitait une approche audacieuse quant à la transformation des FC. Cette transformation exigeait l'intégration de deux éléments : d'abord, le perfectionnement professionnel des dirigeants des FC, qui ont dû poursuivre l'éducation et

PRÉFACE

l'instruction relatives à leurs compétences professionnelles au cours des dernières années afin d'être en mesure de maîtriser de nouveaux défis croissants à l'échelle nationale et mondiale; ensuite, une orientation revue des FC, réalisable au moyen de l'examen et de la réforme des pratiques stratégiques, des directives opérationnelles et du mandat organisationnel.

L'ILFC a déjà mené des recherches approfondies sur le leadership et le professionnalisme, qui ont été publiées dans des manuels et des livres récents sur la profession des armes et le leadership. Il convient de remarquer que certaines de ces recherches ont mené à l'approbation, par le CEMD, d'un cadre de perfectionnement professionnel (CPP) des FC, aussi appelé, depuis 2008 au sein du Quartier général des Forces canadiennes, le Cadre de perfectionnement du leadership (CPL) et doté des cinq éléments fondamentaux du leadership militaire (ou méta-compétences) : *les connaissances spécialisées, les capacités cognitives, les capacités sociales, les capacités de changement et l'idéologie professionnelle*. Ces cinq méta-compétences, croisées avec quatre niveaux de leadership (officier subalterne, intermédiaire, avancé et supérieur) ont été développées sur les bases du leadership et du professionnalisme, afin d'être intégrées progressivement tout au long de la carrière des dirigeants militaires. En période de transformation des FC, ces capacités des leaders seront rudement mises à l'épreuve, comme l'a mentionné le CEMD au moment de lancer son initiative de transformation des FC en 2005.

Fondamentalement, donc, le début du 21^e siècle représentait une période de grands défis, tandis que l'institution des FC s'affairait à se reconstituer tout en portant attention à l'évolution interne de la profession, ainsi qu'à l'accroissement de la menace mondiale, aux sociétés en évolution partout dans le monde et à la révolution technologique qui influence les missions militaires, tous ces éléments constituant des enjeux pour la transformation des FC. *Au cœur de la transformation des Forces canadiennes : Le leadership institutionnel en tant que catalyseur de changement* est considéré comme une partie de la solution destinée aux leaders qui doivent aborder cet ensemble de défis complexes. L'auteur de cet ouvrage est l'ancien chef

d'état-major de l'Armée de terre, le Lgén Michael Jeffery. Son expérience générale comprend une carrière militaire complète, d'officier subalterne jusqu'aux niveaux supérieurs, des niveaux opérationnels jusqu'aux niveaux les plus élevés de direction organisationnelle, et d'un début de carrière axé sur la direction de personnes jusqu'à la haute direction à la fois de personnes et de l'institution militaire. Il a fait partie des principaux dirigeants d'une organisation de plus de 30 000 membres. Il a supervisé les responsabilités propres à l'administration complète de la profession des armes. Le Lgén Jeffery a lui-même amorcé la planification stratégique visant la transformation et le changement institutionnels, puis il a dirigé et mis en œuvre cette transformation jusqu'à ce qu'elle soit achevée. Ces qualifications et cette expérience lui ont conféré un point de vue unique sur la transformation institutionnelle, point de vue que l'on retrouve dans le présent ouvrage. Grâce à la combinaison de sa réputation, de sa personnalité, de la confiance et du respect qui lui sont accordés, de ses connaissances et de ses associations professionnelles, le Lgén Jeffery est un spécialiste totalement informé qui saisit en profondeur la dynamique des années de la transformation des FC. Cet ouvrage tire grandement profit de son examen méthodique, factuel et juste.

Tous les chapitres du présent ouvrage, comme l'a mentionné le Lgén Jeffery, reflètent ses expériences, ses recherches, ses entrevues et ses évaluations et devraient être considérés ainsi. Le contenu de cet ouvrage ne représente pas la doctrine ou la politique des FC, cependant, il présente effectivement le point de vue éclairé d'un dirigeant militaire canadien averti et expérimenté, qui s'y connaît grandement en matière de transformation institutionnelle. Il offre son point de vue à d'autres dirigeants au sein des FC qui se préparent en vue de leurs propres responsabilités de hauts dirigeants. Toutefois, comme l'a mentionné auparavant le Major-général Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense, *Au cœur de la transformation des Forces canadiennes : Le leadership institutionnel en tant que catalyseur de changement* constitue un guide non seulement pour les responsables du changement militaires, mais aussi pour beaucoup d'autres leaders. Il s'agit d'un ouvrage incontournable opportun pour tous les

PRÉFACE

leaders consciencieux et créatifs engagés dans une initiative de changement organisationnel et de transformation institutionnelle. Pour les dirigeants qui souhaitent en savoir davantage sur la transformation des institutions, on fournit à la fin de cet ouvrage une liste de lectures suggérées.

Robert W. Walker, CD, *Ph. D.*
Institut de leadership des Forces canadiennes
Académie canadienne de la Défense

REMERCIEMENTS

Lorsqu'on m'a d'abord demandé d'entreprendre ce projet, je n'ai pas saisi véritablement l'ampleur de la tâche. Cela m'a demandé plus de temps et d'effort que je n'avais jamais imaginés. Si le sujet ne me tenait pas autant à cœur, je doute que cet ouvrage eut été achevé.

Le lecteur du présent ouvrage est en droit de mettre en question la validité de bon nombre de perspectives qui y sont présentées, et certains commentaires sur mes sources sont justifiés. Dans le cadre du projet, j'ai eu accès à littéralement des centaines de documents faisant état de l'intention, de l'orientation, des mesures et des préoccupations de la direction des FC tout au long de la période de transformation. Même si la liste complète des ouvrages de référence est trop longue pour être fournie dans ce document, certains des plus importants se trouvent dans la section des lectures suggérées. Toutefois, la version complète peut vous être fournie par l'Institut de leadership des Forces canadiennes.

Cette documentation a été complétée par de nombreuses discussions rendues possibles grâce à mon accès à un très grand nombre de hauts dirigeants et de membres clé du personnel des FC, militaires comme civils. Le manque de temps m'a empêché de discuter avec tous les intervenants ayant participé au processus, mais, afin de garantir l'exactitude et l'équilibre, je me suis évertué à glaner les idées d'un grand nombre de personnes. À ce titre, j'ai réalisé plus de quarante entrevues officielles, sans en attribuer les commentaires à des personnes en particulier, auprès des personnes qui ont participé de près à la planification et à la mise en œuvre de la transformation. J'ai eu aussi de nombreuses discussions informelles avec les officiers supérieurs des FC qui ont participé à tous les aspects des efforts de transformation des FC. Finalement, j'ai eu l'occasion de participer à un certain nombre de séances de perfectionnement professionnel pour les hauts dirigeants des FC et cette expérience m'a fourni un aperçu unique de la dynamique du groupe des officiers généraux des FC.

Cet ouvrage n'aurait pu être rédigé sans le soutien de nombreuses personnes. Je tiens particulièrement à remercier l'ancien Chef d'état-major de la Défense, le Général Rick Hillier, pour avoir été aussi généreux de son temps et pour m'avoir offert son point de vue sur de nombreux

REMERCIEMENTS

enjeux stratégiques auxquels sont confrontées les FC. Bon nombre des officiers généraux des FC, en service et à la retraite, m'ont gentiment donné leurs opinions sur la dynamique du changement. Ces idées ont été essentielles à la compréhension des différents points de vue et des relations institutionnelles au cours de cette période. De plus, un certain nombre des principaux membres supérieurs de l'état-major du Quartier général de la Défense nationale (QGDN), ayant collaboré étroitement au processus de changement, ont formulé leurs points de vue uniques et se sont avérés essentiels à l'équilibre de mon analyse. Ils ont aussi été d'une aide précieuse dans la révision des premières ébauches de cet ouvrage et leurs commentaires ont grandement orienté ma réflexion.

Finalement, je dois témoigner ma reconnaissance aux membres du personnel de l'Institut de leadership des Forces canadiennes, qui ont eu l'idée de cette étude et qui ont joué un rôle déterminant dans la réalisation de celle-ci. Notamment, je souhaite remercier monsieur Robert W. (Bob) Walker, *Ph.D.*, pour son aide et ses conseils précieux; sans lui, cet ouvrage n'aurait jamais été achevé.

Le soutien auquel j'ai eu droit dans le cadre de mes recherches sur le sujet et les perspectives que j'ai acquises au cours des nombreuses discussions auxquelles j'ai participé ont été essentiels à ma compréhension de la dynamique de la transformation au sein des FC, mais toute erreur, de fait ou d'analyse, n'est imputable qu'à moi.

Comme il a été mentionné dans l'introduction, cet ouvrage constitue au mieux une analyse superficielle d'un processus complexe et continu. Toutefois, s'il peut assister le moins possible les dirigeants des Forces canadiennes dans leur continuelle recherche d'amélioration de l'institution militaire canadienne, alors les efforts en auront valu la peine.

Michael K. Jeffery

INTRODUCTION

Le changement est continu dans toute organisation. La naissance de nouvelles structures, l'acquisition de nouvel équipement offrant des capacités différentes, l'adoption d'une nouvelle technologie ou la mise au point de nouveaux processus ou de nouvelles doctrines constituent des changements évolutifs normaux dans n'importe quelle organisation. Cependant, le changement fondamental est rare. Les institutions, notamment les institutions militaires, ont tendance à être conservatrices et à éviter les nouvelles orientations qui génèrent de l'agitation et des risques.

Le changement fondamental se produit pour une multitude de raisons : de nouvelles menaces, l'émergence de technologies perturbatrices, une nouvelle doctrine, de nouveaux concepts ou des pressions changeantes en matière de ressources, pour n'en nommer que quelques-unes. Toutefois, historiquement, de telles pressions existent depuis très longtemps sans que rien ne se produise, à part quelques petites retouches organisationnelles. Le vrai changement requiert un catalyseur, que ce soit un événement militaire important, habituellement une défaite, ou l'émergence d'un nouveau leader, proposant une nouvelle vision et armé du courage pour la mettre en œuvre.

Le Général Rick Hillier a pris le commandement des FC le 4 février 2005. Il est arrivé sur scène avec une vision des FC très différente, une institution militaire « transformée », qu'il a commencé à mettre en œuvre dès son arrivée. Les événements qui ont suivi ont marqué le début de ce qui constitue peut-être le changement le plus important au sein des FC au cours du demi-siècle dernier.

INTENTION

Cet ouvrage constitue une étude de cas sur le leadership institutionnel au cours de la transformation des FC. Il est axé sur le leader institutionnel des FC et conçu en tant qu'introduction au changement; il vise à montrer la façon dont les leaders institutionnels réalisent le véritable changement, les défis auxquels ils font face et certaines des techniques qu'ils utilisent pour les surmonter. Également, il traite des difficultés survenues et des échecs subis. Il s'agit d'un traité de perfectionnement professionnel et non d'une fiche de rendement sur la transformation des FC.

INTRODUCTION

MÉTHODE

Cette étude de cas traite des premières étapes du changement institutionnel des FC, de 2005 à 2007. J'analyse la transformation des FC à titre d'exemple de leadership institutionnel à l'œuvre. Je présente aussi une chronologie des événements, une description générale des changements apportés, et j'analyse ces événements afin de déterminer les réussites et les déceptions. Je m'appuierai sur cette analyse afin de fournir un aperçu des leçons à retenir en matière de leadership institutionnel et de gestion du changement. Je tente ensuite de souligner les défis qui attendent les FC au fur et à mesure qu'elles continuent de se transformer.

Comme dans le cas de toutes les études de ce genre, celle-ci a commencé par un examen approfondi des documents de référence disponibles sur la transformation des FC. Cette démarche comportait certaines contraintes, étant donné que la rapidité de la mise en œuvre et l'agitation créée par le changement institutionnel ont produit une série d'événements peu intéressants. Cependant, cet examen des références a été complété par une grande quantité d'entrevues et de discussions avec des personnes de différents niveaux ayant participé à la transformation des FC. Ces discussions visaient principalement à comprendre les événements qui se sont produits et la raison pour laquelle ils se sont produits, autrement dit, à obtenir différents points de vue afin de déduire ce qui s'est réellement passé.

Pour faire cette étude de cas, j'ai utilisé le manuel des FC *Le leadership dans les Forces canadiennes : Diriger l'institution* à titre de doctrine de base. Le travail a été complété à l'aide d'ouvrages de référence sur la théorie de la gestion du changement, le principal utilisé étant *Leading Change*¹, de John Kotter. Cette publication a été choisie principalement parce qu'elle était la favorite du Général Hillier et qu'elle est très répandue au sein des FC. Toutefois, afin de faciliter la compréhension, le deuxième chapitre du présent ouvrage offre un résumé des principes de base du changement organisationnel qui constituent les fondements théoriques de cet ouvrage.

Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas là d'un ouvrage exhaustif, mais plutôt d'un aperçu d'un processus qui ne cesse d'évoluer. Contrairement au

traité historique qui s'appuie sur une recherche documentaire majeure et sur des points de vue longuement mûris, la réalisation de cet ouvrage a été soumise à des contraintes de temps; j'ai donc dû parfois m'appuyer sur des documents de références incomplets et sur le point de vue de personnes se trouvant encore au cœur du changement. Conséquemment, les principaux facteurs qui mènent au changement ne sont pas toujours aussi clairs qu'ils le seraient si on avait laissé la poussière de retomber. De plus, les points de vue individuels sont considérablement touchés par les rôles propres à chaque personne et les opinions de ces personnes relativement aux changements mis en œuvre.

Cette étude s'adresse à un grand nombre de lecteurs et j'ai tenté de la rédiger de façon à ce qu'elle soit facile à lire. Aussi, une version plus courte de cette étude de cas, intitulée « Analyse de la transformation des Forces canadiennes », fut publiée dans la *Revue militaire canadienne*². Dans la rédaction de cet ouvrage, j'ai limité l'emploi de jargon et j'ai utilisé des acronymes courants seulement lorsque cela facilitait la compréhension du texte. À ce titre, j'utilise le pronom personnel masculin dans l'ensemble du texte, au lieu d'une autre approche ou de la formule plus lourde du « il/elle ».

Pour finir, même si de nombreux hauts dirigeants au sein des FC, incluant le CEMD, ont été bien généreux de leur temps et de leurs points de vue, les opinions et les analyses présentées dans cette étude de cas sont les miennes. Dans ce contexte, lorsque les commentaires expriment la position des FC, du CEMD ou de tout autre officier supérieur, il s'agit de mon interprétation. Ceux-ci ne reflètent pas nécessairement la politique des FC ou les opinions d'un membre des FC.

CHAPITRE 1

CONTEXTE

« Il n'y a chose à traiter plus pénible, à réussir plus douteuse, ni à manier plus dangereuse que de s'aventurer à introduire de nouvelles institutions; car celui qui les introduit a pour ennemis tous ceux qui profitent de l'ordre ancien, et n'a que des défenseurs bien tièdes que ceux qui profiteraient du nouveau, [...] [en raison de] l'incrédulité des hommes qui ne croient point véritablement aux choses nouvelles s'ils n'en voient déjà réalisée une expérience sûre. »

Niccolo Machiavelli, *Le Prince*³

Pour bien saisir l'ampleur et l'importance de la transformation des Forces canadiennes, il est essentiel de savoir ce qui a précédé le changement. Les forces n'étaient pas figées; elles ont connu un nombre considérable de changements au fil des ans. Elles ont conçu de nouvelles stratégies et politiques à la demande du gouvernement, adapté leur structure opérationnelle et leur doctrine aux nouvelles menaces et adopté de nouvelles technologies en fonction de l'environnement opérationnel et de leurs ressources disponibles. Ces nombreux changements progressifs ont grandement contribué à créer le besoin de changements fondamentaux et à mettre en place les conditions qui ont rendu la transformation possible.

LA GUERRE FROIDE

Avec du recul, on peut considérer que les forces armées au Canada étaient relativement stables après la Seconde Guerre mondiale. L'humanité était confrontée à un monde bipolaire, où le conflit Est-Ouest constituait la principale influence. Cette guerre froide a façonné chaque aspect de la politique canadienne de défense, au pays comme à l'étranger. Cette situation signifiait que les forces armées devaient mettre l'accent sur la menace soviétique et se spécialiser afin d'optimiser la contribution du Canada à l'Alliance de l'Atlantique Nord. La Marine se concentrait sur la guerre anti-sous-marine, principalement dans l'Atlantique Nord; la Force aérienne se chargeait de la défense contre les attaques nucléaires en Europe et de la défense aérienne au pays, dans le cadre du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD)⁴; tandis que

CHAPITRE 1

l'Armée de terre maintenait une capacité d'infanterie mécanisée classique dans le cadre de la défense de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) sur le front du centre de l'Europe.

Des changements se sont incontestablement produits au cours de cette période. Les nouvelles technologies ont permis d'obtenir des plateformes et des capacités plus modernes et l'évolution de la politique gouvernementale a entraîné des ajustements dans l'ensemble de la participation et des déploiements militaires. Toutefois, la nature de la menace et, conséquemment, la priorité des opérations militaires sont demeurées en grande partie les mêmes tout au long de cette période, et la structure et la culture des FC ont donc très peu varié.

Une telle stabilité existait malgré d'importantes influences internationales et nationales. L'arrivée des opérations de maintien de la paix et la participation du Canada à ces opérations ont entraîné le déploiement de nombreuses forces militaires à l'appui des Nations Unies (ONU). En effet, le Canada a été, pendant longtemps, l'un des plus importants participants aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et, pendant de nombreuses années, il a été fier de participer à toutes les missions de l'ONU. Cependant, même si ces missions étaient importantes pour le pays et pour l'élaboration d'un cadre professionnel de leadership militaire, elles n'étaient en fait qu'une question secondaire. L'événement principal allait plutôt se dérouler sur la scène de la guerre froide.

Au pays, le Livre blanc de 1964 exprimait l'intention d'unir la Marine royale du Canada, l'Armée canadienne et l'Aviation royale du Canada au sein des Forces armées canadiennes⁵. Une fois la loi adoptée en avril 1967, ces changements organisationnels majeurs sont entrés en vigueur le 1^{er} février 1968 et ont eu un impact important sur tous les aspects des forces armées. Les interventions de 1971 du groupe d'étude de la gestion ont par la suite entraîné l'intégration du Quartier général des FC au ministère de la Défense nationale (MDN), créant ainsi le QGDN. En effet, la réorganisation a nécessité au moins vingt ans, le temps que le choc soit encaissé et que la poussière institutionnelle retombe à la suite de ces changements. Toutefois, une fois le changement terminé, malgré la

réorganisation du commandement et du contrôle nationaux et la réforme de l'administration des FC, les armes de combat se trouvaient pratiquement inchangées. Les forces navales, terrestres et aériennes⁶ de 1990, mis à part leur matériel plus moderne, se seraient senties tout à fait à l'aise avec les forces armées de la Seconde Guerre mondiale ou de la guerre de Corée.

1990-2005 : LE NOUVEL ORDRE MONDIAL À L'HORIZON

À la fin de la guerre froide, le gouvernement du Canada cherchait à mettre la main sur des dividendes de la paix. Les réductions du budget alloué à la défense ont commencé à être appliquées dès 1990. Cette tendance s'est accélérée considérablement en 1994, lorsque le gouvernement a mis en place une stratégie financière de réduction de la dette, qui comprenait une compression importante du budget alloué à la défense. Autrement dit, le budget alloué à la défense est passé d'un sommet de 12 milliards \$ en 1993 à un creux de 9,4 milliards \$ en 1998-1999⁷. Les répercussions d'une réduction aussi importante sur les FC ont été énormes, causant notamment la fermeture de bases militaires, des compressions majeures au sein du personnel, la réduction des parcs de matériel et la suppression de certaines ressources. Bref, il s'agissait d'une cure d'amaigrissement majeure pour les forces armées. Tous les volets de l'institution étaient touchés. C'est alors qu'a eu lieu la première grande tentative de changement organisationnel du MDN depuis l'intégration du quartier général en 1972, soit la mise en place d'un effort de restructuration mené par l'Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle (ERGCC)⁸. Cette initiative visait à uniformiser l'organisation et l'administration du MDN et des FC afin d'en améliorer l'efficacité tout en conservant leur efficacité. L'objectif consistait, littéralement, à faire plus avec moins. Paradoxalement, tandis que le gouvernement sabrait dans la défense, il exigeait un rendement plus grand – beaucoup plus grand comme on l'a vu par la suite – ce qui a eu de graves conséquences.

On peut dire que le monde de l'après-guerre froide a pris naissance avec la première guerre du Golfe, en 1991. Après tout, il s'agissait du premier conflit majeur où l'équilibre « Est-Ouest » ne jouait pas un rôle important. Même si cet événement a vu apparaître de nouvelles technologies remarquables,

CHAPITRE 1

il ne constituait pas une nouvelle forme de conflit. Il s'est plutôt déroulé d'une manière assez classique, propre aux opérations militaires de « l'ère industrielle »⁹. Cependant, il a eu lieu dans une région vitale du point de vue stratégique et l'influence limitée de l'Union soviétique sur la déclaration de la guerre a constitué un facteur important. Le Canada a été l'un des premiers pays à accepter de condamner l'invasion du Koweït par l'Irak et il s'est joint à la coalition menée par les États-Unis, fournissant des navires de combat et des chasseurs CF18. Le Canada n'a pas envoyé de troupes terrestres, mais plutôt du personnel de soutien terrestre ainsi qu'un hôpital de campagne.

En février 1992, les troupes canadiennes « affectées à l'OTAN » et stationnées en Allemagne ont participé à un déploiement dans les Balkans, sous les auspices de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU). Ce déploiement allait devenir le premier d'une série de déploiements opérationnels dans la région et sans doute le premier du « nouvel ordre mondial ». Le Canada a fourni un large éventail de ressources durant son engagement de près de dix ans dans la région, tant sous la direction de l'ONU que de l'OTAN. Cet engagement comportait notamment un apport important en troupes terrestres, une présence navale périodique dans la mer Adriatique et la mer Méditerranée et des opérations de transport aérien. Cet engagement a aussi vu le déploiement d'un certain nombre de CF18 dans le cadre de la Force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN et la participation à la campagne aérienne du Kosovo. Il ne s'agissait pas là d'opérations de maintien de la paix; ces opérations ont donné lieu à certaines des activités les plus intenses et aux combats les plus nombreux que ce que les Canadiens avaient vécu depuis la guerre de Corée. Toutefois, il ne s'agissait pas non plus du type d'opérations planifiées pendant la guerre froide. Les opérations de soutien de la paix, telles qu'elles ont été nommées, étaient en fait des opérations de combat visant à instaurer la paix.

Ce fut une période de lucidité pour les FC. Ces opérations ont révélé que, malgré les années passées à se préparer au combat sur le front central, les capacités opérationnelles des FC avaient, dans bien des cas, diminué considérablement. Même si la qualité de l'instruction n'était généralement

pas mise en question, les pénuries d'équipement constituaient un grave problème. Ces lacunes consistaient notamment en des contraintes relatives aux armes et aux communications pour les CF18, en une pénurie de fonctions de défense pour les CC130 ainsi qu'en un large éventail de restrictions relatives à la protection des soldats et des véhicules militaires. Même si bon nombre de ces problèmes ont été résolus, ce fut long (certains diront trop long) et, pendant ce temps, le moral des troupes, particulièrement au sein de l'Armée de terre, a été sapé. Un équipement de protection individuel inadéquat et les frustrations personnelles liées au fait de devoir littéralement partager l'équipement individuel ont donné l'impression aux militaires qu'ils étaient abandonnés. Ce sentiment a été d'autant plus aggravé par le traitement déplorable des blessés, sur le plan physique comme sur le plan psychologique, après leur rapatriement.

Les événements survenus pendant cette période ont également remis en question l'éthique et le professionnalisme des dirigeants. L'un des plus marquants, la « crise somalienne », a été la goutte qui a fait déborder le vase, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des FC. L'élément déclencheur principal de la crise a été le Régiment aéroporté du Canada, en déploiement en Somalie à la fin de 1992 et au début de 1993, dans le cadre de la Force d'intervention unifiée (UNITAF). Bien que la mission ait été une réussite dans son ensemble, elle a été le théâtre de la torture et du meurtre d'un adolescent somalien par des soldats canadiens. Cet événement et la gestion du dossier par les dirigeants militaires et politiques ont éclaboussé la mission et les FC, entraînant de graves conséquences politiques pour les FC et le Canada.

Le gouvernement a alors formé la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, et le témoignage très public devant la Commission a donné lieu à un déferlement de frustration accumulée et de préoccupations. Des militaires normalement stoïques se sont présentés afin de se plaindre de leur traitement pendant les opérations et les déploiements au pays, entraînant ainsi d'autres enquêtes sur un éventail de questions. Des militaires, hommes et femmes, ont aussi dû comparaître devant le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) de la Chambre des communes et

CHAPITRE 1

l'institution militaire a été condamnée pour la façon dont elle traitait son personnel. Les révélations sur diverses questions, allant de la solde et du logement jusqu'au traitement des soldats blessés après leur libération, étaient monnaie courante. Toutes ces années ont été une période très sombre pour les Forces canadiennes.

S'ATTAQUER AU PROBLÈME

À la suite des problèmes et des échecs évidents des FC, le gouvernement a ordonné un certain nombre d'enquêtes et a pris diverses mesures en ce qui a trait aux FC, certaines au sein du MDN, d'autres à l'extérieur. Les principales recommandations se trouvent dans trois rapports influents : les conclusions de la *Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, les recommandations du CPDNAC de la Chambre des communes sur les défis sociaux et économiques que doivent relever les membres des FC et les recommandations du ministre de la Défense nationale dans son *Rapport au Premier ministre sur le leadership et l'administration dans les Forces canadiennes*. Ces trois rapports ont déclenché une vague de changements d'orientation des FC, touchant les questions critiques des valeurs, du leadership, de la justice militaire et de la discipline. Une vaste gamme d'initiatives a découlé de ces changements d'orientation, notamment :

- l'amélioration de la préparation en vue des missions opérationnelles;
- la clarification des responsabilités hiérarchiques entre le personnel militaire et civil;
- l'amélioration du système de sélection pour l'avancement et le commandement;
- l'instruction et la sélection des dirigeants;
- l'amélioration de l'instruction, de l'éducation et du perfectionnement professionnel des officiers et des militaires du rang;
- l'élimination de certains points faibles du système régimentaire de l'Armée de terre;
- l'amélioration de la communication d'information sur les FC au public canadien.

Cette période très pénible pour les FC doit être vue dans un certain contexte. Sans aucun doute, l'institution et ses dirigeants n'ont pas été à la hauteur pendant une période très difficile et les réformes imposées par le gouvernement auraient dû l'être bien avant. La reconnaissance des grandes difficultés auxquelles étaient confrontées les FC a toutefois sombré dans l'oubli pendant le débat public sur le professionnalisme, l'éthique et le leadership. La plus importante d'entre elles était le manque de ressources nécessaires au maintien de forces armées modernes. L'imposition de « dividendes de la paix » et les compressions massives appliquées au budget de la défense pour réduire la dette nationale ont mis en péril une institution qui était déjà fragile. Afin de réduire les dépenses, les FC ont été soumises à une réduction massive des effectifs, faisant passer la Force régulière de 88 800 à 60 000 militaires et le personnel civil de 36 600 à 20 000 personnes, une perte totale de plus de 45 000 personnes à temps plein¹⁰. Sans surprise, étant donné l'état de l'institution et le bas moral du personnel, cette situation a sonné le départ de certains des meilleurs éléments des forces armées, entraînant du coup un problème démographique, communément appelé la cohorte manquante, qui existe toujours aujourd'hui.

Parallèlement à ces réductions, on a mis en œuvre d'importants efforts de restructuration sous la direction de l'ERGCC. En vue de réaliser des économies, toutes les activités et tous les processus administratifs employés par le MDN et les FC ont été réévalués dans le but de rationaliser le déroulement des activités. Même si cette initiative ne touchait pas directement les structures opérationnelles, elle imposait un changement important à tous les aspects de la structure institutionnelle des FC et du MDN (les quartiers généraux, les bases, les escadres et tous les volets des systèmes relatifs à l'instruction, au personnel et au soutien). Le changement le plus important était probablement la fermeture des quartiers généraux « de commandement »¹¹ et la création des chefs d'état-major d'armée (CEMA) à titre de commandants de leurs commandements, situés au sein du QGDN¹². Ce changement a eu comme effet non seulement une perte de capacités, à mesure que diminuait l'effectif, mais aussi une agitation au sein du commandement et du contrôle, à mesure que les lignes directrices et les procédures touchant pratiquement toutes les activités étaient changées, souvent sans préavis et sans que l'on en explique clairement

CHAPITRE 1

les conséquences. Résultat : une organisation axée sur l'efficacité au détriment de l'efficacités. Fait important, l'approche comportait un degré élevé de risque et les mesures traditionnelles de responsabilisation du gouvernement ont été mises en suspens afin de réaliser les objectifs en matière de changement et de réduction. Étant donné l'importance et la rapidité des changements, il n'est guère surprenant que bon nombre des risques se soient concrétisés, entraînant ainsi de fâcheuses conséquences pour l'institution et l'annulation de nombreux changements positifs.

Au cours de cette période, les FC ont aussi dû composer avec un rythme opérationnel extrêmement élevé, exigeant davantage de résultats de la part d'une institution mise à rude épreuve. Naturellement, cette pression n'était pas uniforme, étant donné que les compétences exigées variaient selon les missions. Toutefois, en général, les ressources soumises aux exigences les plus sévères étaient les équipages de navires, les équipages d'hélicoptères et d'aéronefs de transport, les unités de manœuvre de l'Armée de terre, surtout l'infanterie, et le personnel de la logistique et du génie.

À la fin du 20^e siècle, les Forces canadiennes faisaient donc face à de nombreuses difficultés :

- Elles manquaient de souplesse sur le plan de la structure et de la culture. Elles étaient encore structurées et axées en fonction des méthodes guerrières de l'ère industrielle, sans les ressources pour appuyer ces méthodes. Les dirigeants militaires étaient fermés à l'idée d'un nouveau modèle opérationnel et le gouvernement n'était pas prêt à financer le modèle existant.
- Elles n'étaient plus qu'une force déclinante de moins en moins efficace en raison des nombreuses années passées à « rogner sur tout ».
- Elles menaient des opérations à un rythme impossible à maintenir, situation exacerbée par la réduction des effectifs.
- Elles s'estimaient professionnelles et jugeaient que les bavures n'étaient que des aberrations individuelles, malgré les signes démontrant qu'elles n'étaient pas à la hauteur de leurs valeurs militaires fondamentales.

- Leur cohésion institutionnelle faiblissait en raison de l'importance des changements mis en œuvre sans stratégie globale pour la réforme.
- Le moral des troupes était bas et faiblissait davantage en raison d'échecs institutionnels et de l'absence d'une vision d'avenir claire et optimiste.

Ce serait manquer d'indulgence, ou pire, à l'égard de la direction des FC d'avancer que ces problèmes n'ont pas été reconnus ou qu'ils étaient faciles à régler. En réalité, l'institution faisait face à une telle quantité de changements que les dirigeants devaient sans doute se contenter de limiter les dommages. On a tenté de remettre l'institution sur une voie plus viable. La principale tentative a été l'élaboration du cadre stratégique *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, ou « *Stratégie 2020* », afin d'orienter les efforts de renouvellement et de maintien en puissance des FC¹³. Malheureusement, ce document ne présentait aucune vision d'avenir cohérente et stimulante. Il était basé sur le maintien d'un modèle et d'une doctrine relevant de l'ère industrielle qui n'avaient aucune crédibilité aux yeux du gouvernement et ne garantissaient pratiquement aucune amélioration sur le plan des ressources.

En l'absence d'une stratégie globale pour les FC, les divers éléments des forces (la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne) ont adopté une variété de stratégies et d'approches afin de gérer la situation, parfois incontrôlable. Des trois services, la Marine semble être celui qui a le mieux tenu le coup. Ce résultat est en partie attribuable à l'introduction des frégates de la classe Halifax et des navires de défense côtière (NDC) au début des années 1990, qui ont permis de faire avancer la réforme des éléments de la Force régulière et de la Force de réserve de la Marine. La Force aérienne a dû composer avec d'importantes difficultés au cours de cette période puisqu'elle a été confrontée aux plus importantes réductions d'effectif et à une réduction majeure du nombre de ses flottes d'aéronefs. Elle se concentrait, naturellement, sur la conservation des capacités tandis qu'elle se restructurait pour absorber les pertes. Confrontées à l'échec de leur institution et devant mener de nombreuses opérations de front, les forces ont alors fait face au défi le plus important de leur histoire et sont sans doute devenues le leader en matière d'auto-réflexion et de changement.

CHAPITRE 1

Vers la fin des années 1990, elles ont pris une série de mesures concrètes pour améliorer l'instruction, la puissance et la gestion de leurs ressources, avec pour objectif ultime l'optimisation de leurs capacités limitées. Ces efforts ont atteint leur paroxysme avec l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie militaire à compter de l'an 2000.

Tandis que les réformes des années 1990 mettaient principalement l'accent sur des questions de leadership et de gestion des FC, beaucoup d'autres leçons pouvaient être tirées de cette période. Les plus importantes étant sans doute celles ayant trait aux changements dans la conduite des opérations et aux nouvelles exigences relatives aux forces opérationnelles qu'ils ont entraînées. Ces questions ont été en majeure partie étudiées par les dirigeants des différents services, étant donné leurs responsabilités à l'égard de la doctrine opérationnelle et de la mise sur pied de la force. De bien des façons, les services ont hérité de la majeure partie du travail à réaliser pour adapter leurs organisations aux changements dictés par le gouvernement et les FC. En effet, au début du millénaire, ceux-ci n'étaient toujours pas parvenus à institutionnaliser les réformes requises dans l'ensemble de la structure et cherchaient toujours à retrouver leur équilibre. Les changements qui ont été mis en œuvre ne touchaient qu'un service à la fois et très peu de changements touchant la force intégrée, voir aucun, n'ont été tentés.

UNE NOUVELLE FORME DE MENACE

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les tours jumelles du World Trade Center à New York et le Pentagone à Washington ont totalement modifié la perception que les Nord-Américains, surtout les Américains, avaient de leur sécurité. Le continent ne serait désormais plus jamais considéré comme un refuge. C'est alors qu'a commencé ce que certains ont appelé la guerre mondiale contre le terrorisme (GMCT). Dès la fin de 2001, les forces armées des États-Unis (É.-U.) ont été déployées en Afghanistan dans le cadre d'une campagne de lutte contre le terrorisme et contre al-Qaïda. Dans le cadre de l'opération *Apollo*, le Canada a fourni des forces navales, aériennes et terrestres à cet effort international, au départ durant l'opération *Enduring Freedom* (OEF) dirigée par les États-Unis, et ensuite aux termes de la Force internationale d'assistance à la sécurité,

dirigée par l'OTAN. Le Canada a été amené à jouer un rôle important à mesure qu'a évolué la mission en Afghanistan.

Le 20 mars 2003, une coalition dirigée par les États-Unis a attaqué l'Irak, aux termes de l'opération *Iraqi Freedom* (OIF), dans le cadre de ce qui a été nommé la deuxième guerre du Golfe. Même si le Canada n'a pas fourni directement de troupes pour cette opération, il a continué à appuyer les efforts de la coalition dans la région en vertu de l'OEF, surtout au moyen de ressources navales. Ce conflit a été marqué par une progression très rapide en Irak et une capture expéditive de Bagdad, suivies d'une campagne de contre-insurrection soutenue.

Ensemble, ces deux opérations ont donné un avant-goût des changements de la nature des opérations militaires. À l'exception des premières opérations en Irak, qui s'appuyaient sur des tactiques mécanisées propres à l'ère industrielle, ces opérations étaient nettement asymétriques. En effet, ce conflit opposait les forces classiques du 21^e siècle, dont le matériel était très perfectionné, et des guerriers tribaux de l'ère agraire. Le résultat se traduisait parfois par une combinaison de capacités singulière, voire même bizarre, qui est probablement la mieux représentée par l'image d'un soldat des forces spéciales américaines se déplaçant à cheval en Afghanistan afin de diriger les effets au sol des bombardiers stratégiques. Toutefois, de tels exemples donnent une fausse représentation des limites importantes auxquelles ont été confrontées les ressources militaires classiques dans ce nouvel environnement. Comme l'a exprimé le général britannique Sir Rupert Smith, dans la « guerre au sein des populations », les fonctions de la force sont limitées¹⁴.

Comme l'histoire l'a démontré, un changement aussi radical, comme ce nouveau type de menace, les événements du 11 septembre ou cette « guerre au sein des populations », se produit rarement lorsqu'on s'y attend ou lorsqu'une organisation y est préparée, et c'est ce qui est arrivé dans notre cas. Les FC, plus particulièrement ses trois services, étaient encore en train de s'adapter à un large éventail de changements dans les politiques, la structure et les ressources et étaient loin de constituer une institution stable lorsque le véritable « nouvel ordre mondial » a fait son apparition.

RÉSUMÉ

Si la guerre froide a façonné les Forces canadiennes, les quinze années d'opérations et d'événements après la guerre froide ont sans aucun doute préparé le terrain pour la véritable transformation. Nombre de réformes capitales ont défini les valeurs, le leadership et la conception de la gestion du personnel militaire, et l'expérience acquise par chaque service pendant plus de dix années d'opérations exigeantes a profondément modifié la façon de combattre. Toutefois, ces changements étaient principalement des réactions tactiques à des problèmes, et non le résultat d'une vision cohérente de l'orientation de l'armée. Cela ne signifie pas qu'aucune tentative de réorientation n'a été faite, mais bien qu'aucune n'a fourni une vision permettant à l'armée d'aller de l'avant. Les militaires étaient donc toujours persuadés que les opérations à venir relèveraient du modèle de l'ère industrielle.

La planification stratégique était toujours axée sur la conviction que toutes les opérations futures seraient classiques et que les années 1990 n'étaient qu'une anomalie. De plus, même s'il était souvent question d'opérations interarmées, les services étaient, en pratique, bien trop concentrés sur leurs propres environnements et s'intéressaient davantage à des opérations multinationales avec des alliés importants. Conséquemment, les FC se concentraient toujours sur les ressources que pouvait fournir chaque service, plutôt que d'élaborer des ensembles complets de forces interarmées. Cette situation signifiait, notamment, qu'on n'a pas tenté de combler les lacunes liées aux principaux moyens stratégiques, comme le commandement et le contrôle, le transport aérien, la surveillance et la logistique, des facteurs essentiels au déroulement des opérations dans ce nouvel environnement. En réalité, on a connu une résistance continue aux changements fondamentaux et on s'est contenté de prendre des mesures visant strictement à conserver les capacités « de base », en dépit de budgets toujours à la baisse. Le fondement de la culture traditionnelle de la « guerre industrielle » des FC est demeuré intact et toute véritable transformation requise se faisait encore attendre.

CHAPITRE 2

LA NATURE DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL

Pour bien analyser la transformation des Forces canadiennes, il faut d'abord comprendre la dynamique du changement organisationnel. Tandis que les principes et les facteurs propres à ce processus seront décrits tout au long de cet ouvrage dans le cadre de l'analyse, afin d'établir le contexte, il convient de faire une présentation générale de la dynamique du changement et de l'objet précis de la transformation.

Le thème du changement organisationnel est maintenant passé dans la culture populaire. La plupart des grandes organisations ont traversé différentes phases afin de revitaliser, de rationaliser ou de réorganiser leurs activités, souvent en appliquant les idées du dernier gourou de la gestion organisationnelle. En effet, les kiosques à journaux regorgent de livres sur le leadership et de guides « pratico-pratiques » sur tous les aspects imaginables du changement organisationnel. On y aborde le sujet d'un grand nombre de points de vue différents, de l'ouvrage très philosophique *Leadership and the New Science* de Margaret Wheatley à des publications plus pragmatiques, comme *Le reengineering* de Michael Hammer et James Champy ou encore la dernière présentation sur la gestion de la qualité totale¹⁵. Même si ces ouvrages mettent l'accent sur différentes approches ou philosophies du changement, ils sont en général fondés sur des facteurs et des principes sous-jacents semblables. L'analyse qui suit est un recueil des principales idées relatives au changement organisationnel, dont beaucoup sont tirées des livres et d'autres sources figurant dans la liste des lectures suggérées qui se trouvent à la fin du présent ouvrage.

LA DYNAMIQUE DU CHANGEMENT

Les dirigeants qui souhaitent instaurer des changements doivent ajuster au fil du temps les composantes de l'organisation afin de mettre en place un système mieux adapté aux besoins, ce qui n'est pas facile. En d'autres termes, ils doivent amener l'organisation à former un système mieux adapté ou plus efficace (voir la Figure 1).

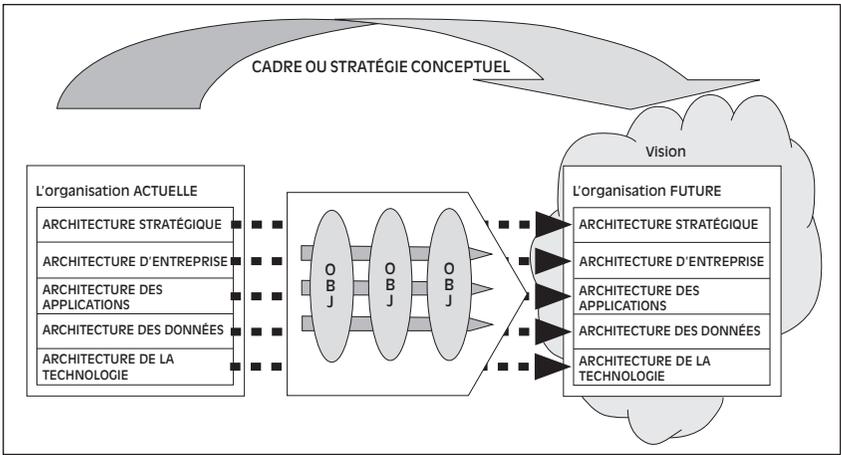


FIGURE 1. DYNAMIQUE DU CHANGEMENT ORGANISATIONNEL ¹⁶

Tout changement organisationnel repose fondamentalement sur une vision, une stratégie et un plan stratégique. La vision consiste en une description claire, simple et objective du système à mettre en place. Elle doit définir un état final véritablement nouveau, concret et atteignable. Au cœur de cette vision, on doit trouver le modèle organisationnel sur lequel repose le système et la structure de gouvernance à laquelle il se conformera. Afin de réaliser cette vision, les dirigeants doivent élaborer une stratégie ou un cadre conceptuel qui orientera le changement organisationnel. La stratégie est donc le « moteur » de l'ensemble du changement.

En fonction de cette stratégie globale, l'organisation a besoin d'un plan stratégique établissant les principaux objectifs à atteindre en vue de réaliser la vision ainsi que les principales approches et orientations stratégiques à suivre pour y parvenir. Les objectifs deviennent l'élément fondamental de mise en place de la stratégie et sont essentiels au maintien des priorités appropriées, au fur et à mesure que le changement se fait. L'orientation stratégique assure la continuité dans l'approche tout au long du processus de changement. Même s'il est possible d'élaborer exhaustivement de tels plans, leur principal critère consiste à fournir un cadre cohérent afin de guider la mise en œuvre du changement.

LES ÉLÉMENTS DE L'ORGANISATION

En matière de changement organisationnel, il faut comprendre que les changements apportés à n'importe quel système doivent être effectués à un certain nombre de niveaux. Par exemple, l'introduction d'une nouvelle technologie peut accroître l'efficacité, mais si les procédures et les cultures organisationnelles n'appuient pas un tel changement, aucune amélioration n'aura lieu. Les initiatives de changement doivent être mises en œuvre en fonction d'un cadre assurant le maintien de la cohérence et de l'efficacité de l'organisation.

Ce cadre, couramment appelé « architecture d'entreprise », est un modèle représentant les composantes d'une organisation et décrivant celle-ci dans sa forme actuelle et future (voir la Figure 2).

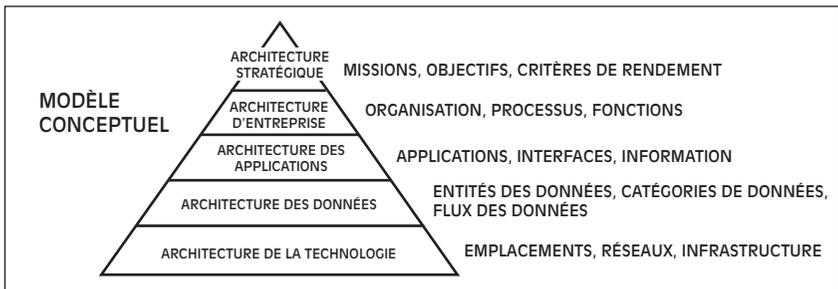


FIGURE 2. MODÈLE CONCEPTUEL DE L'ARCHITECTURE D'ENTREPRISE¹⁷

La Figure 3 est une représentation graphique de ces éléments organisationnels.

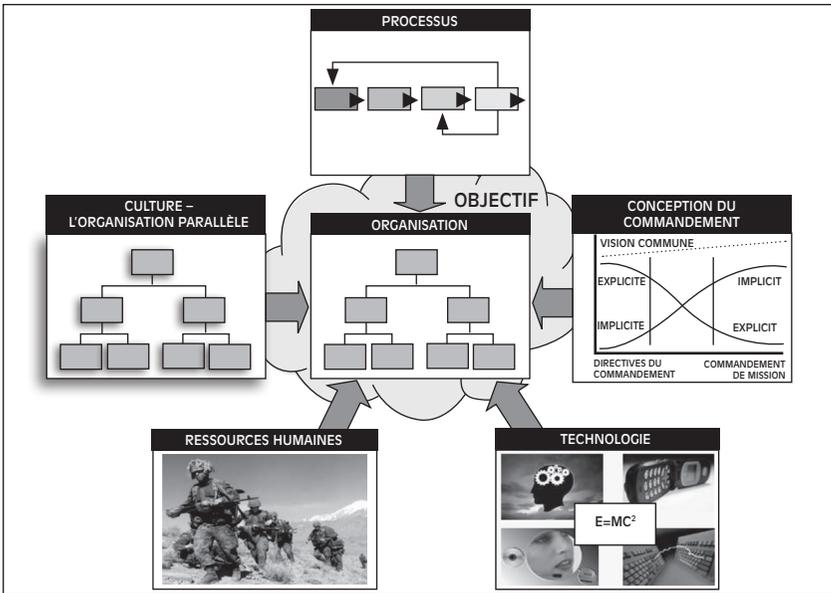


FIGURE 3. ÉLÉMENTS ORGANISATIONNELS

Dans un tel contexte, il faut prendre en considération que tout changement a une incidence sur l'ensemble de ces éléments, mais à des degrés et à un rythme variables. Par conséquent, il est difficile d'entreprendre des changements de façon à garantir la cohérence de l'organisation, en tenant compte de l'asymétrie du changement au sein de cette dernière.

- **Objectif.** Tout organisme existe en vertu d'un objectif qui touche directement sa composition. Lorsque le rôle ou la mission change, ou en termes d'entreprise, lorsqu'un nouveau produit ou résultat est requis, il faut apporter des ajustements aux autres éléments de l'organisation.
- **Organisation.** La composition de l'organisme nécessaire à la réalisation de ce rôle ou de cet objectif constitue le principal élément organisationnel. Le moyen optimal apparent de la répartition des responsabilités professionnelles est le catalyseur fondamental de cette structure. Toutefois, ce dernier est fortement touché par les autres éléments organisationnels et constitue donc de bien des façons un résultat de ces autres éléments.

- **Processus.** Sur le plan de l'organisation, le processus est la manière dont sont accomplies les tâches. C'est une façon d'expliquer la façon dont les différents éléments de l'organisation interagissent en vue d'obtenir le résultat souhaité. D'une manière générale, moins les étapes et les éléments organisationnels nécessaires à l'obtention de ce résultat sont nombreux, plus l'organisation est efficace.
- **Conception du commandement.** Toutes les organisations sont modelées en fonction de leur conception du commandement ou de la gestion. En général, plus la conception repose sur la tactique et le contrôle, plus la structure est centralisée.
- **Technologie.** Le niveau de technologie employé au sein d'une organisation touche directement sa taille et sa hiérarchie. En principe, pour un résultat donné, l'utilisation accrue de la technologie devrait réduire les ressources humaines nécessaires et, conséquemment, restreindre la structure, au prix toutefois de coûts de soutien supérieurs.
- **Ressources humaines.** En général, plus les personnes au sein d'une organisation sont compétentes, plus le personnel nécessaire à la réalisation d'une tâche est restreint. Conséquemment, la qualité et la quantité des ressources humaines disponibles d'une organisation influenceront directement sur sa taille et sa structure. La compétence influe aussi considérablement sur les limites de l'organisation, la technologie utilisée, la doctrine appliquée ou la conception du commandement adoptée.
- **Culture.** La culture organisationnelle peut être considérée comme la personnalité de l'organisation; elle est constituée des valeurs, des croyances et des comportements de ses membres. Elle constitue, autrement dit, « la façon de faire les choses » et elle se développe en fonction des autres éléments organisationnels.

Les organisations saines sont caractérisées par l'équilibre et l'harmonie de tous leurs éléments. Tous les éléments correspondent aux autres, assurant ainsi des résultats optimaux. Lorsqu'un changement est apporté au système, volontairement ou accidentellement, un déséquilibre se produit.

CHAPITRE 2

Ce déséquilibre doit être compensé par des ajustements ailleurs dans le système. Par exemple, l'intégration dans la Marine des frégates de la classe Halifax au début des années 1990 a nécessité des changements à de nombreux éléments de l'organisation. La technologie moderne a précipité une transformation de la conception du commandement, qui, à son tour, a modifié l'organisation de l'équipage des navires. Cette situation a nécessité des changements aux méthodes de sélection et d'instruction du personnel, qui, à leur tour, ont exigé l'élaboration d'un système de gestion de la disponibilité opérationnelle. À la suite de ces changements, la culture de la Marine a aussi changé au fil du temps et, même si de nombreux aspects de la culture navale passée et actuelle restent semblables, l'évolution demeure perceptible.

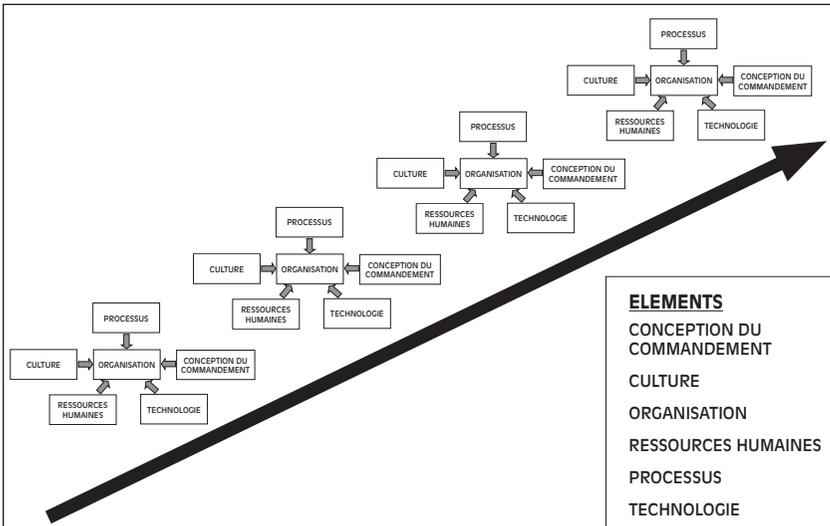


FIGURE 4. PROGRESSION DU CHANGEMENT¹⁸

Il est toutefois difficile de maintenir un juste équilibre entre les éléments organisationnels en période de changement, car il n'est pas possible d'appliquer une réforme au même rythme dans l'ensemble des éléments. Cette contrainte existe en partie parce que l'organisation ne dispose pas des ressources permettant d'appliquer les changements partout à la fois et aussi parce que les changements mettent plus de temps à s'installer dans certains éléments. Les différentes étapes qui en découlent doivent être

rigoureusement planifiées pour préserver l'équilibre organisationnel au fil du temps. La Figure 4 illustre cette progression.

TRANSFORMATION ET CULTURE

Tout changement organisationnel, qu'il soit planifié ou imprévu, peut prendre de nombreuses formes, qui se retrouvent généralement dans la principale initiative de changement¹⁹. La modernisation, s'appuyant sur l'acquisition de nouveau matériel et de nouvelles technologies, génère sans l'ombre d'un doute un nouveau niveau de capacité et peut provoquer des changements majeurs dans d'autres aspects de l'institution. La restructuration de l'organisation en vue d'améliorer l'efficacité ou l'efficacité constitue une forme courante de changement. De la même manière, la restructuration des processus se fait d'un point de vue global afin d'uniformiser les processus d'une organisation. Toutefois, même si toutes ces activités peuvent entraîner une transformation, aucune d'entre elles n'est transformatrice en soi.

La transformation est en fait le changement holistique qui modifie fondamentalement les activités d'une organisation ou sa façon de réaliser ces activités. Ce changement repose sur le renouvellement ou l'adaptation de la culture organisationnelle. Sans modification de la culture, on ne peut parler de transformation.

Dans son ouvrage *Hope is Not a Method*, le Général Gordon R. Sullivan de l'armée américaine souligne ce qu'il considère comme un mythe courant, selon lequel « dans les forces armées, obtenir des résultats est aussi facile que donner des ordres »²⁰. Comme il l'a mentionné, en fait, dans toute organisation, et surtout dans celles où existe une forte culture organisationnelle, la résistance au changement peut-être féroce. L'introduction de nouveaux équipements ou de nouvelles technologies est relativement simple; la restructuration de quartiers généraux ou de formations n'est pas difficile; toutefois, plus un changement est susceptible de toucher la culture sous-jacente, plus il sera difficile de le mettre en œuvre. On peut définir la culture organisationnelle de la façon suivante :

CHAPITRE 2

Les principes de base appris par un groupe lors de la résolution de ses problèmes. Ces solutions fonctionnent suffisamment efficaces pour être considérées comme valides et, par conséquent, devraient être enseignées aux nouveaux membres de l'organisation comme la manière appropriée de percevoir, de réfléchir et de sentir relativement à ces problèmes²¹.

Cela est particulièrement vrai dans le cas des cultures fortes comme celle des forces armées, dont la doctrine et l'instruction inculquent des valeurs comme la loyauté envers les camarades et l'unité, et un sens marqué de la tradition. Toute mesure prise pour modifier l'organisation ou son fonctionnement est donc perçue comme allant à l'encontre des valeurs intrinsèques de la culture. Par conséquent, on se heurte souvent à une résistance à l'égard de ces changements chez ceux qui cherchent à conserver ce qu'ils perçoivent comme une organisation précieuse ou comme « la bonne façon » de faire les choses. Plus le degré de changement est important, plus la résistance sera forte de la part de l'organisation. C'est sous cet angle que l'on considère souvent la culture comme une organisation parallèle dont les valeurs traditionnelles et la doctrine sont conservées sous un vernis superficiel et inefficace de changement.

L'un des exemples les plus souvent mentionnés de résistance culturelle au changement est peut-être l'approche adoptée après la Première Guerre mondiale par de nombreuses forces militaires qui s'entêtaient à maintenir la présence de la cavalerie, même s'il était évident que les chars d'assaut étaient supérieurs aux chevaux. Cette résistance culturelle et cette incapacité à comprendre le milieu en évolution sont des phénomènes courants dans toutes les organisations dotées d'une forte culture. Comme l'a mentionné le Général Sullivan, on ne peut simplement imposer le changement à une organisation en donnant des ordres. Une telle approche ne fera qu'accentuer la résistance. Il est donc essentiel que les initiatives de changement comportent une approche stratégique qui tient compte de cette résistance et qui établit, au fil du temps, les bases d'une nouvelle culture.

CONCEPTION DU CHANGEMENT

Il existe de nombreuses théories sur la façon de réaliser le changement au sein d'une organisation et les responsables du changement peuvent s'inspirer de nombreux ouvrages de référence. Ces approches sont fondées en grande partie sur les mêmes principes, mais les priorités peuvent changer en fonction de l'organisation ou de la théorie adoptée. Même si ces références portent principalement sur les entreprises commerciales, les principes s'appliquent également au changement dans les structures militaires. Les Forces canadiennes se sont inspirées de l'ouvrage de John Kotter, *Eight-Stage Process of Creating Major Change*, dont la démarche comporte les principales étapes suivantes²² :

- Établir un sentiment d'urgence par rapport au changement en mettant l'accent sur les crises avérées ou potentielles ou les occasions qui se présentent.
- Créer une coalition directrice disposant d'un pouvoir suffisant pour mener le changement et arriver à faire collaborer les membres de cette coalition.
- Mettre au point une vision afin d'aider à diriger l'effort de changement ainsi que les stratégies à l'appui de cette vision.
- Communiquer la vision du changement de manière régulière et efficace et façonner le comportement attendu.
- Donner des moyens d'action à grande échelle en éliminant les obstacles et en modifiant les structures qui nuisent à la vision du changement et encourager la prise de risques et les idées non conventionnelles.
- Produire des réussites à court terme afin de faire la preuve que le changement est efficace et reconnaître et récompenser les personnes qui ont rendu possible ces réussites.
- Consolider les gains et apporter d'autres changements en mettant à profit les réussites et les personnes qui ont su provoquer un changement de manière efficace.

CHAPITRE 2

- Intégrer de nouvelles approches dans la culture en récompensant le comportement positif, le leadership et la gestion liés à la réussite de l'organisation.

Que l'on se conforme ou non à ces étapes spécifiques, les principes sous-jacents sont essentiels à la réussite de tout changement organisationnel. Toutefois, le changement organisationnel constitue un processus complexe et difficile qui dépend, plus que toute autre approche, d'un leadership solide. Bien qu'il soit important pour une organisation de disposer d'une théorie compréhensible durant la mise en œuvre du changement, ce n'est pas une panacée. Les promoteurs du changement doivent bien comprendre les principes sous-jacents du changement organisationnel pour assurer la réussite de leur projet, mais ils doivent d'abord et avant tout être de véritables leaders.

CHAPITRE 3

LA TRANSFORMATION DES FORCES CANADIENNES

La présente étude porte essentiellement sur le leadership institutionnel et, plus particulièrement, sur la direction du changement. Toutefois, comme il s'agit d'une étude de la transformation des Forces canadiennes (FC), il convient de s'entendre sur les événements et sur l'ordre dans lequel ils sont survenus. Il sera ensuite possible de pousser les analyses en s'appuyant sur des connaissances établies.

Dès sa prise de fonctions en qualité de CEMD, le Général Hillier a entrepris de changer l'institution. Ce processus proposait au départ quatre phases de changement qui, en majeure partie, ont été respectées. Ces phases sont les suivantes :

- **Phase 1.** (4 février 2005 – 30 juin 2005). L'élaboration de la vision.
- **Phase 2.** (1^{er} juillet 2005 – mi-2007). La restructuration de l'architecture de commandement et de contrôle opérationnels des FC.
- **Phase 3.** L'alignement des organisations et des fonctions qui constituent les moteurs stratégiques et opérationnels de la nouvelle structure.
- **Phase 4.** L'étude de l'évolution de la conception et de l'exécution relatives à la mise sur pied des forces.

Ce cadre général et la séquence des phases dans son ensemble étaient valables, particulièrement sur les plans de la planification et de l'attention portée aux nombreuses activités comprises dans les phases. Toutefois, même si ces phases comportent un intérêt en matière de planification, elles se sont montrées moins utiles en tant que cadre des événements. Selon des analyses plus récentes, il est plus exact de déterminer le cadre selon les périodes de changement suivantes :

- Préparation au changement (2004 – 4 février 2005).
- Lancement de la transformation (4 février 2005 – fin juin 2005).

CHAPITRE 3

- Organisation de la transformation (juillet 2005 – 1^{er} février 2006).
- Harmonisation avec le nouveau gouvernement (lutte de visions) (1^{er} février 2006 mi-2007).
- Examen de la transformation des FC et changements de cap en cours de route (mi-2006 – 2008).

PRÉPARATION AU CHANGEMENT (2004 – 4 FÉVRIER 2005)

Le Général Hillier est revenu en 2004 de son affectation en Afghanistan à titre de commandant de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) avec l'intime conviction que les FC devaient changer. Au cours des mois suivants, ses idées ont pris la forme d'une nouvelle vision pour les FC. À l'époque chef d'état-major de l'Armée de terre (CEMAT), il employa son propre personnel de planification stratégique afin de formuler ses idées, qui, même incomplètes, étaient suffisamment concrètes pour qu'il puisse présenter ses convictions. Il convient de noter que ces réalisations furent le fruit du travail d'une équipe non officielle de développement de la force interarmées, dont le point d'orgue des réunions tenues au cours de l'hiver et de l'été 2004 fut une séance de remue-méninges à Merrickville. Le Général Hillier approuva les documents de Merrickville, qui renforçaient ses propres idées relatives à l'orientation des FC. Cette réalisation allait lui permettre de tirer profit de l'occasion qui se présenta à lui plus tard dans l'année.

Paul Martin prit les rênes du pouvoir le 12 décembre 2003 à titre de 21^e premier ministre (PM) du Canada avec, notamment, l'intention d'accroître la présence du Canada dans le monde²³. Il considérait que les FC pouvaient jouer un rôle majeur dans ce nouveau programme gouvernemental en matière de politique étrangère et que l'un des intervenants clés de la réalisation de cet objectif était le CEMD du Canada. Le poste de CEMD était sur le point de se libérer. Le mandat du Général Ray Henault, CEMD depuis 2001, tirait à sa fin et ce dernier avait déjà été choisi pour occuper le poste de président du Comité militaire de l'OTAN. Il était évident, d'après les déclarations publiques du premier ministre Paul Martin, que même si ce dernier considérait qu'il était nécessaire

d'allouer davantage de fonds à la défense afin de réaliser ses objectifs, il ne croyait pas que le pays devait maintenir le *statu quo*. Il était donc logique de rechercher un commandant militaire qui soit prêt à jeter un regard neuf sur les besoins du pays en matière de défense et sur l'organisation et les capacités des FC.

Le Général Hillier avait déjà acquis une certaine notoriété publique et, on peut présumer, une certaine réputation au sein du gouvernement du moment. En qualité de commandant de la Division multinationale de l'OTAN en Bosnie, en 2000, et de commandant de la FIAS à Kaboul, en Afghanistan, en 2004, il avait déjà démontré qu'il était un commandant opérationnel expérimenté, efficace et charismatique. Toutefois, ce sont probablement ses points de vue relativement inhabituels en tant que CEMAT qui ont le plus attiré l'attention. Frustré de devoir soutenir l'Armée de terre avec un budget restreint, il a souligné dans une lettre adressée au CEMD que, étant donné les effets continus de la pénurie de ressources, la stratégie canadienne visant à soutenir trois services aptes au combat ne constituait peut-être pas la stratégie idéale pour le pays et qu'une approche plus centrée pourrait produire de meilleurs résultats. À cet égard, il suggéra, au grand déplaisir de la Marine et de la Force aérienne, que l'Armée de terre était le service le mieux placé pour atteindre les objectifs nationaux du Canada et que c'est cette dernière qui devrait être développée. Par cette lettre, il visait à lancer un débat plus que nécessaire sur la meilleure forme d'institution militaire pour le Canada. Cependant, ce document interne se retrouva dans les mains des médias, suscitant une vague de commentaires avant de disparaître de la scène nationale. Sans surprise, l'événement continuera de hanter le Général Hillier au sein des FC²⁴.

Compte tenu des objectifs du PM, les opinions exprimées par le Général Hillier ne pouvaient être perçues que de façon positive par le nouveau gouvernement libéral. Certainement, il s'agissait là d'un homme pour qui le *statu quo* n'était pas une solution envisageable. Il n'est guère surprenant donc que le Général Hillier, officier à trois étoiles (lieutenant-général) le plus jeune et le moins ancien des FC, s'est retrouvé sur la courte liste des candidats au poste de CEMD. Avant Noël 2004, il passa plusieurs heures avec le PM, à discuter de ses opinions et de sa vision concernant les FC.

CHAPITRE 3

Cette entrevue porta ses fruits, car le choix du gouvernement pour le poste de CEMD se porta rapidement sur lui.

Étant donné la vitesse à laquelle le changement de commandement devait se dérouler, le Général Hillier commença immédiatement à se préparer à assumer le commandement. S'appuyant sur quelques membres choisis de l'état-major, il réalisa une analyse de mission et commença à travailler sur la façon dont il allait exprimer son intention et son concept d'opération en vue de changer les FC. Un des principaux points qu'il devait régler, avant même de prendre le commandement, était la question de la politique de défense changeante. L'élaboration d'une nouvelle politique de défense était en cours depuis le début de 2004, dans le cadre de l'Examen de la politique internationale du premier ministre Martin. Toutefois, l'initiative souffrait d'un manque de direction et de l'absence d'une stratégie claire en matière de ressources afin de guider la nouvelle approche.

L'objectif du gouvernement consistait évidemment à élaborer une politique qui permettrait au Canada de jouer un rôle plus important sur la scène internationale, avec des forces armées qui constitueraient un important moyen de réaliser cet objectif²⁵. Toutefois, aucune vision de ce genre ne fut élaborée. Signe du mécontentement découlant de l'absence d'évolution, à la fin de 2004, le premier ministre Martin demanda à Jennifer Welsh, universitaire canadienne prometteuse et professeure en relations internationales à l'université d'Oxford, d'introduire une nouvelle vision pour le pays dans la politique, une vision qui, selon lui, était absente des ébauches précédentes préparées par le ministère des Affaires étrangères. Pendant ce temps, sachant qu'aucuns fonds supplémentaires ne seraient disponibles pour la défense, le MDN adopta une approche de « conception à coût donné » pour élaborer ses possibilités d'action. Étant donné que les intentions étaient floues et que l'on s'attendait à ce que le Ministère doive se débrouiller avec ses moyens, aucune évolution n'était en vue pour les FC.

Confronté à cette situation, le Lgén Hillier, futur CEMD, prit part au processus d'élaboration de la politique avec sa petite équipe chargée des politiques et quelques planificateurs stratégiques militaires clés afin de réorganiser l'Énoncé de la politique de défense (EPD) qui avait été

rédigé. Cette initiative lui permit d’approfondir sa vision pour les FC et l’élaboration des thèmes politiques qui seraient à la base des FC de l’avenir. En dernière analyse, la politique élaborée était en majeure partie valable et est donc demeurée. Toutefois, la participation du Général Hillier permit de concentrer les efforts et de fournir au gouvernement le type d’institution militaire qu’il recherchait. Il insuffla un vent de fraîcheur à un sujet devenu terne.

Même si les ressources constituaient, et constitueraient encore, un problème pour l’évolution des FC, le Général Hillier était convaincu, tout comme le ministre de la Défense nationale (min DN), que dans des conditions favorables, davantage de fonds deviendraient disponibles pour la défense. Le défi du Général Hillier consistait à créer ces conditions.

LANCEMENT DE LA TRANSFORMATION (4 FÉVRIER 2005 – FIN JUIN 2005)

Le Général Hillier prit le commandement des FC le 4 février 2005 et entreprit presque aussitôt la planification et le *marketing* de la transformation des FC. Même s’il savait en gros dans quelle direction il devait orienter les FC, de nombreux points devaient être pris en considération et une vaste planification était nécessaire afin d’organiser une approche cohérente pour l’avenir. Afin d’analyser les différents aspects du problème et de mettre au point une stratégie et un plan, il décida de former quatre Équipes d’action du CEMD (EAC). Ces équipes commencèrent à se constituer moins d’une semaine après la passation de commandement et devaient se pencher sur le commandement et le contrôle (EAC 1), le développement et la mise sur pied des forces (EAC 2), les capacités opérationnelles (EAC 3) et l’harmonisation institutionnelle (EAC 4).

Moins de deux semaines après avoir pris le commandement des FC, le CEMD organisa son premier séminaire des officiers généraux. Ce fut l’occasion pour le Général Hillier d’exposer sa vision à ses généraux, ses amiraux et ses commodores, et de leur présenter un aperçu de l’ampleur du changement qu’il prévoyait. Il dut composer avec certaines restrictions, puisque l’EPD du gouvernement n’avait toujours pas été publié; il ne pouvait donc pas tout dévoiler à ses subalternes pour le moment. Toutefois,

CHAPITRE 3

son discours véhiculait l'espoir et les possibilités, et fut très bien accueilli par les personnes présentes pour l'occasion.

Les travaux des EAC débutèrent pour de bon lors de ce séminaire des officiers généraux de la mi-février, suivi d'une séance de planification au centre des congrès de Strathmere qui porta sur la réalisation d'une analyse de mission et sur l'élaboration de plans de travail pour les équipes. Les équipes travaillèrent généralement de manière indépendante, mais en consultant régulièrement le CEMD, qui donna des directives au besoin tout au long de la période de planification. Cette méthode fit apparaître des points de divergence parmi les EAC, puisque chaque équipe adopta une approche différente du problème. Le résultat fut loin d'être cohérent. Un budget de la défense important et opportun (présenté au Parlement le 23 février et adopté le 28 juin) conféra à la transformation mise en place par le Général Hillier l'élan et la crédibilité dont elle avait grandement besoin.

En mars, le CEMD dirigea sa première séance du Conseil des Forces armées (CFA) pendant laquelle il confia à ses principaux subalternes ses plans concernant la transformation des FC. Il s'agit de la première occasion pour les chefs d'état-major d'armée de juger de l'ampleur potentielle du changement à venir. Ce fut aussi lors de cette rencontre que le CEMD put prendre conscience du malaise réel qui régnait au sein de la haute direction relativement aux conséquences de la transformation.

À la fin de juin, le CEMD organisa un deuxième séminaire des officiers généraux, portant uniquement sur la transformation des FC au cours duquel les EAC firent état de leurs travaux depuis le début du mois de mars. Ces présentations des EAC n'avaient pas été écrites à l'avance et, dans l'ensemble, ce fut la première fois que le CEMD pris connaissance des recommandations spécifiques. Les différences dans les approches des équipes furent rapidement remarquées. Cependant, point plus important encore, l'ampleur potentielle du changement était dorénavant évidente, tout comme l'existence d'une importante divergence d'opinions et de préoccupations relativement aux changements organisationnels à l'étude. Le « rejet » des subalternes à l'endroit du CEMD fut clair, sans équivoque et totalement différent de l'accueil positif reçu lors du séminaire des

officiers généraux précédent, en février. Ce fut un signe évident que la transformation ne se déroulerait pas aussi aisément que prévu.

Même s'il restait encore beaucoup à faire en matière de planification, on décida que la mise en œuvre de certains aspects de la transformation devait débiter dès que possible et qu'une structure différente serait nécessaire à cette fin. Par conséquent, les EAC furent dissoutes après avoir remis leurs rapports définitifs à l'été 2005 et on mit sur pied une nouvelle Équipe de transformation des Forces canadiennes (ETFC) afin de superviser et de gérer la transformation au nom du CEMD.

ORGANISATION DE LA TRANSFORMATION (JUILLET 2005 – 1^{ER} FÉVRIER 2006)

La décision de former l'ETFC fut prise en avril 2005, et le Général Walter Natynczyk (major-général à l'époque) fut nommé Chef – Transformation (CT) au début de juin. La mission attribuée au CT consistait à :

mettre en œuvre la transformation des FC [...] en collaboration avec le DGPS [Directeur général – Planification stratégique], afin de coordonner les activités ministérielles de transformation, d'exécuter les mesures approuvées et d'analyser les problèmes plus complexes en vue de prendre des décisions opportunes pour atteindre un rythme constant en ce qui a trait à la transformation.
[Traduction]

En fonction de cette mission, le CEMD attribua les tâches suivantes au Mgén Natynczyk :²⁶

- En collaboration avec le Directeur général – Planification stratégique, élaborer un plan de campagne pour la transformation des FC conforme à l'intention de l'EPD et du CEMD.
- Élaborer le concept et l'organisation de l'État-major interarmées stratégique (EMIS) afin d'y inclure un concept d'opérations (CONOPS) et un plan de mise en œuvre.
- Élaborer un concept de soutien afin de répondre aux exigences opérationnelles du Commandement Canada, du Commandement de

CHAPITRE 3

la Force expéditionnaire du Canada, du Groupe d'opérations spéciales et de l'EMIS en vue de mettre sur pied des ressources de soutien national.

- Coordonner et surveiller les initiatives de transformation des FC.
- Faciliter, soutenir et permettre la mise en œuvre de la transformation des FC.
- Élaborer un Système intégré de gestion de l'état de préparation (SIGEP).
- En consultant les responsables de la mise sur pied de la force, élaborer un concept de mise sur pied de la force qui respecte les exigences des nouvelles formations opérationnelles et des responsables actuels de la MPF.
- En collaboration avec le sous-ministre adjoint (Affaires publiques) (SMA[AP]), élaborer un plan de communication pour la transformation des FC.

Le Mgén Natynczyk commença à former son équipe en juin, mais la majeure partie de l'été fut nécessaire pour la constituer. L'effectif définitif de l'ETFC devait comprendre environ 45 personnes, mais ce nombre n'a jamais été atteint, car il fallait constamment composer avec les pénuries de personnel et le remplacement de membres. L'équipe était constituée d'un chef d'état-major (CEM) détenant le grade de brigadier-général, de quatre directions, chacune sous le commandement d'un colonel ou d'un capitaine de vaisseau (capv), et d'un certain nombre de conseillers d'état-major spécialisés. Les quatre directions étaient les suivantes : la Planification de la transformation, qui coordonna les activités internes de l'ETFC, l'Alignement stratégique, qui élaborait des options pour la transformation continue de la structure de commandement et de contrôle (C2) des FC, la Coordination de la transformation, qui devait superviser, coordonner et surveiller les initiatives de transformation, et l'Analyse de la transformation, qui entreprit des analyses limitées visant à offrir une perspective stratégique du processus de transformation.

À la suite de la mise sur pied de l'ETFC, l'étape de conception de l'effort de transformation fut achevée, cédant la place à des efforts plus concertés visant la planification de la mise en œuvre. À l'aide des membres originaux de sa petite équipe, le Mgén Natynczyk entreprit l'analyse de sa mission et la planification des activités de l'équipe. À ce stade, le CEMD avait déterminé que la priorité absolue en matière de changement devait être la transformation de la structure C2 des FC et le développement de forces intégrées pouvant être maintenues en puissance. Cela devait être l'objectif principal des efforts de l'ETFC. Toutefois, afin de déterminer la future structure C2 des FC, l'équipe ne pouvait se contenter de faciliter la mise sur pied des commandements opérationnels. Elle devait étudier le travail réalisé par les EAC, effectuer ses propres analyses et formuler des recommandations pour façonner le MDN et les FC. Il fallait façonner le personnel stratégique, national et ministériel, revoir les attributions, les pouvoirs, les responsabilités, les obligations de rendre compte, déterminer les possibilités de mise sur pied de la force et élaborer un Système intégré de gestion de l'état de préparation (SIGEP). L'équipe ne pouvait pas se contenter de montrer la voie, sur le plan intellectuel et en matière de planification; elle devait aussi gérer le programme, c'est-à-dire guider toutes les parties des FC dans l'élaboration et la diffusion du Guide de planification du CEMD, faire en sorte que tous connaissent la situation de la transformation des FC, et superviser, coordonner et contrôler les activités de transformation. C'était une tâche considérable et exigeante pour une équipe centralisée relativement petite.

En passant en revue ses critères de réussite, le CT se rendit compte qu'il fallait assurer l'uniformisation des efforts et assurer une synchronisation efficace de toutes les activités de transformation. Il fallait donc mobiliser l'engagement du personnel dans tout le Ministère et faire en sorte qu'il comprenne parfaitement l'entreprise de transformation. Le CT comprit qu'il avait besoin d'une solide structure de gouvernance.

Il fallut consentir des efforts considérables pour faire de l'ETFC une organisation efficace et mettre au point une structure de gouvernance apte à en assumer la coordination. C'est ainsi que deux comités virent le jour. Le Groupe directeur sur la transformation (GDT) fut mis sur pied pour que

le CT puisse prendre connaissance des conseils, des orientations et des avis de la haute direction sur les aspects plus généraux de la transformation de la défense. Ce groupe était présidé par le CT, et les principaux subalternes de l'ensemble du MDN et des FC y siégeaient. L'Équipe d'action de l'état-major - Transformation (EAEMT), présidée par le CEM ETFC, constituait une tribune permettant au CT de superviser et de coordonner la mise en œuvre des initiatives et des activités de transformation approuvées par le CEMD.

Commandement et contrôle des FC. Après consultation de l'analyse de l'EAC 1 sur le commandement et le contrôle, le CEMD avait déjà décidé que la création d'un niveau de commandement opérationnel extérieur au QGDN était un élément essentiel de la transformation des FC. Non seulement fallait-il créer un nouveau quartier général, mais également remanier totalement le QGDN pour l'élever au rang de quartier général stratégique et revoir la structure de gouvernance du MDN et des FC. Deux facteurs ont compliqué cette tâche évidemment déjà complexe. En premier lieu, la décision de mettre sur pied le quartier général opérationnel le plus tôt possible afin qu'il contribue à l'atteinte du « rythme constant et irréversible » que le CEMD jugeait essentiel pour surmonter l'inertie institutionnelle. Ce sentiment d'urgence signifiait que même si de judicieuses analyses devaient conditionner les prises de décisions, il faudrait tout de même prendre des risques et, dans certains cas, il ne serait pas possible d'instaurer les conditions préalables au changement recherché. En second lieu, la portée du changement du commandement et du contrôle n'était manifestement pas encore délimitée, et on ne disposait d'aucun modèle organisationnel convenu ou approuvé pour orienter la mise en œuvre. En effet, certaines décisions essentielles n'étaient toujours pas arrêtées, par exemple, qui serait responsable de la mise sur pied d'une force des FC? Des désaccords et des incertitudes subsistaient sur le résultat de cette décision clé. Les complexités de ce type sont des composantes inévitables du changement dans les grandes organisations, et l'ETFC s'est attelée à la question du commandement et du contrôle avec vigueur.

La priorité absolue, et l'essence même de la transformation des FC, était l'organisation et la constitution des quatre commandements opérationnels :

le Commandement Canada, le Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, le Commandement - Forces d'opérations spéciales du Canada et le Commandement du soutien opérationnel du Canada, ainsi que la formation de l'État-major interarmées stratégique (EMIS). Ces tâches furent confiées aux commandants opérationnels, dont certains étaient déjà en poste et avaient devancé le CT. Ces commandements furent déclarés opérationnels le 1^{er} février 2006.

Commandement Canada (COM Canada). La création du COM Canada a été annoncée le 28 juin 2005. Un commandant à trois étoiles a été nommé, et on lui a confié un état-major de planification interarmées initial d'environ 60 personnes²⁷. Sa tâche première consistait à élaborer le concept de fonctionnement définitif et le plan principal de mise en œuvre, pour que le COM Canada soit prêt et opérationnel dès le printemps 2006. Celui-ci était considéré comme l'une des pierres angulaires de la transformation des FC, car il serait responsable de la conduite de toutes les opérations nationales – courantes et de contingence – et investi de l'autorité opérationnelle nationale en matière de défense du Canada et de l'Amérique du Nord. Le quartier général du COM Canada devait se situer dans la région de la capitale nationale, en un lieu distinct du QGDN, et commander six quartiers généraux régionaux interarmées : Nord, Pacifique, Prairies, Centre, Est et Atlantique. Ses engagements et obligations devaient être conformes à ceux de l'Accord du NORAD. Le COM Canada est officiellement entré en fonction le 1^{er} février 2006.

Force opérationnelle interarmées (Atlantique) (FOIA). La création de la Force opérationnelle interarmées (Atlantique) remonte au 1^{er} juillet 2005. La FOIA fut le premier des six commandements interarmées régionaux chargés de mener les opérations nationales sous le commandement du COM Canada. L'existence de quartiers généraux, formations et unités maritimes, terrestres et aériens dans la région de Halifax faisait de la région Atlantique un choix naturel pour démarrer la transition vers une structure de commandement interarmées régionale tout en permettant au CEMD de passer à la vitesse supérieure pour l'amélioration de l'intégration et le développement d'une nouvelle culture des FC.

Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC). Au début du mois de septembre 2005, un groupe de planification s'est réuni pour réfléchir à l'établissement du COMFEC, sous les ordres d'un commandant désigné à trois étoiles. Ce commandement unifié devait prendre la responsabilité de la planification et de la conduite de toutes les opérations internationales des FC, à l'exception des opérations menées uniquement par le Commandement - Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN). Le COMFEC devait prendre le commandement de la Force opérationnelle permanente de contingence (FOPC), une force opérationnelle à haut niveau de préparation composée d'éléments maritimes, terrestres et aériens placés sous une seule structure de commandement intégrée; de toutes les forces opérationnelles adaptées à la mission (FOAM), formées en fonction des exigences de la mission, susceptibles d'être déployées; et de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC) qui fournit, selon les besoins, l'aide humanitaire et les secours en cas de catastrophe dans le cadre de missions à l'étranger. Le COMFEC est officiellement entré en fonction, comme les autres commandements, le 1^{er} février 2006.

Commandement - Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN). En septembre 2005, un Groupe d'opérations spéciales (GOS) commandé par un colonel fut formé. Il fut rebaptisé Commandement - Forces d'opérations spéciales du Canada et est officiellement entré en fonction le 1^{er} février 2006. Il fut chargé de mettre à la disposition du CEMD et des commandants opérationnels des forces d'opérations spéciales (FOS) polyvalentes, à haut niveau de préparation, aptes à mener des opérations spéciales nationales et internationales dans tout le spectre des conflits. Le COMFOSCAN était composé de la Deuxième Force opérationnelle interarmées (FOI 2), une unité des opérations spéciales et du contre-terrorisme des FC, de la Compagnie interarmées de défense nucléaire, biologique et chimique (CIDNBC), du Régiment d'opérations spéciales du Canada (Rég^t OSC) et du 427^e Escadron d'opérations spéciales d'aviation (427 EOSA).

Commandement de soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN). Le Commandement de soutien opérationnel du

Canada a été créé et placé sous le commandement d'un officier à deux étoiles le 1^{er} février 2006. Il est chargé de planifier et de fournir un soutien opérationnel au niveau national dans le contexte de la mise en activité de théâtres d'opérations, du maintien en puissance et de la cessation de toutes les opérations nationales, continentales et internationales auxquelles participent les FC. Un large éventail de fonctions d'appui au combat et de soutien dans un environnement de combat constitue sa structure, y compris le génie militaire, les services de santé, la police militaire, la logistique, la maintenance du matériel terrestre, le soutien du personnel, la gestion des ressources et les systèmes de communications et d'information.

Remaniement de la structure du sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD). L'ampleur de la tâche visant à constituer quatre nouveaux commandements opérationnels était considérable. Chacun des quatre commandements a dû réunir du personnel essentiel et organiser son quartier général. Parallèlement, le SCEMD devait gérer le désassemblage du groupe du SCEMD et la transmission des fonctions, des responsabilités et du personnel à chaque commandement, tout en continuant d'assurer le commandement et le contrôle des opérations en cours et futures jusqu'à ce que les commandements soient tout à fait opérationnels. Le groupe du SCEMD a également dû remodeler une partie de ses capacités au sein de l'État-major interarmées stratégique. Le SCEMD a abordé ce remaniement sur trois fronts. La priorité n°1 était la continuité d'un commandement efficace des opérations, en exerçant sans interruption la direction, la coordination et l'appui des missions des FC. La deuxième priorité portait précisément sur la transformation, en particulier la mise en œuvre et/ou la facilitation de la mise en œuvre des changements structurels du commandement et du contrôle. Ces changements consistaient essentiellement à établir le COMFEC, l'EMIS, la FOPC, le GOS et la Force opérationnelle interarmées (Nord) (FOIN), tout en cédant ses responsabilités relatives, dont la responsabilité des opérations nationales/continentales transmise au COM Canada, lequel était déjà en place, dès qu'il fut jugé prêt à assumer ce commandement. Enfin, la troisième priorité du SCEMD portait sur le remaniement des capacités restantes, en particulier l'organisation du chef du renseignement de la Défense et de ses programmes essentiels de développement de la

CHAPITRE 3

force, ainsi que sur la restructuration du soutien de gestion dans l'optique de répondre aux besoins de tous les éléments de la structure en transition.

Conformément à la décision du nouveau gouvernement conservateur de poursuivre le plan du gouvernement libéral de transformation du commandement et du contrôle des FC, le 1^{er} février 2006, les nouveaux commandements opérationnels (COM Canada, COMFEC, COMFOSCAN et COMSOCAN) ont pris le commandement et la responsabilité de toutes les opérations, tandis que le groupe du SCEMD était officiellement dissout.

État-major interarmées stratégique (EMIS). En plus de l'établissement des commandements opérationnels, il fut décidé qu'un petit nombre de personnes dotées des attributions suivantes demeurerait au QGDN pour traiter les questions stratégiques. Son mandat est de :

doter le CEMD des moyens en personnel organique dont il a besoin pour mener à bien ses deux responsabilités principales : formuler des conseils militaires au gouvernement du Canada et assurer le commandement et le contrôle stratégiques des opérations des FC²⁸. [Traduction]

Cette organisation a été créée essentiellement à partir du groupe du SCEMD après l'entrée en fonction des commandements opérationnels le 1^{er} février 2006. Cependant, l'EMIS n'a réellement commencé à exercer ses fonctions auprès du CEMD qu'à l'été de 2006.

HARMONISATION AVEC LE NOUVEAU GOUVERNEMENT (CONFLIT DE VISIONS) 1^{ER} FÉVRIER 2006 - MILIEU 2007

Après l'élection du nouveau gouvernement le 23 janvier 2006 et la prestation de serment du nouveau Cabinet le 6 février, les efforts de transformation des FC furent quelque peu contrariés. Les objectifs de défense du gouvernement conservateur étaient différents de ceux du gouvernement libéral qui l'avait précédé, et devaient être considérés comme tels.

En outre, un nouveau ministre de la Défense nationale entrain en fonction, l'honorable Gordon O'Connor, fort d'une vaste expérience du MDN et animé d'avis bien tranchés pour « régler » le problème des FC. Les objectifs du nouveau gouvernement en matière de défense étaient, dans une certaine mesure, différents de la vision du Général Hillier et, incontestablement, le degré d'ambition cumulé de M. O'Connor et du Général Hillier dépassait les ressources ou les moyens des FC. Commença alors ce qu'on ne peut appeler autrement qu'un conflit de visions.

Il importe de rappeler que cette période a coïncidé avec un déplacement de l'objectif opérationnel des FC en Afghanistan vers Kandahar et une intensification des opérations qui ont malheureusement fait des victimes canadiennes.

Avec l'arrivée du nouveau gouvernement, le MDN s'employa à adapter son approche et ses priorités aux nouveaux objectifs fixés et aux nouvelles attentes. Cette tâche n'avait rien de particulièrement inhabituelle ou pénible; les changements de ministre et de gouvernement sont soumis à un processus bien rôdé. Cependant, les événements qui se produisirent témoignent du fait que cette transition n'avait rien d'ordinaire.

Dès l'automne de 2005, il était devenu clair que le niveau d'ambition général du MDN et des FC était trop important pour que l'institution parvienne à l'atteindre. Le Ministère était déjà confronté à un défi de taille, vu le rythme très élevé des opérations, les efforts à fournir dans le contexte de la transformation, la hausse du recrutement et l'instruction à dispenser pour régénérer les forces, en plus des efforts à fournir en continu pour rééquiper les FC. Trois aspects du programme de défense des Conservateurs venaient encore alourdir cette charge de travail : concentration accrue sur les moyens de défense et de sécurité nationales, en particulier dans le Nord, au titre de la stratégie *Le Canada d'abord*; détermination à assurer l'expansion des FC; et désir de mettre en œuvre de nouveaux grands projets d'immobilisation. Ces nouvelles exigences n'auraient pas posé problème si les FC avaient eu les moyens d'y répondre, mais ce n'était pas le cas. Par conséquent, un vaste débat s'engagea sur les priorités, ou la vision, des FC.

Au Canada, les questions de ressourcement de la défense ont toujours posé un problème; il en sera peut-être d'ailleurs toujours ainsi. Toutefois, en 2006, l'institution sortait tout juste d'une longue traversée du désert, appelée aussi « décennie noire²⁹ », engendrée en partie par les stratégies financières de lutte contre la dette des années 1990³⁰. Confrontés au vieillissement du matériel et à une crise démographique croissante due au vieillissement des FC, les dirigeants militaires devaient investir le moindre dollar dans le programme de renouvellement du personnel et du matériel. Parallèlement, l'accélération du rythme opérationnel exigeait qu'on consacre plus d'argent au maintien en puissance des armes et du personnel en service. Cette situation n'a pas empêché diverses initiatives gouvernementales de voir le jour, mais il a fallu revoir les priorités du programme existant.

Le problème, cependant, n'était pas uniquement financier. La disponibilité de personnel d'expérience devint vite le facteur prépondérant du chemin critique du lancement de nouvelles activités. Toutes les principales activités des FC (instruction et entraînement, acquisition d'équipement, transformation de la structure de commandement et de contrôle et déroulement d'opérations) nécessitaient la présence d'officiers et de sous-officiers (s/off) expérimentés. Ces chefs et gestionnaires éprouvaient déjà des problèmes de stress à cause des exigences auxquelles on les soumettait; il n'était pas possible de leur en demander plus. Il fallait que quelqu'un établisse de nouvelles priorités.

Le sous-ministre (SM) de la Défense nationale et le CEMD décidèrent de former un groupe de travail pour trouver des moyens d'aligner la vision et la stratégie des FC sur l'intention et les priorités énoncées du nouveau gouvernement compte tenu des ressources disponibles. Ce travail permit d'élaborer de nombreuses possibilités et de cibler la discussion, s'apparentant plutôt à une négociation, à mener avec le ministre sur les priorités et les activités. Cette dynamique ne fut pas facile à gérer et créa de véritables tensions au niveau supérieur. En définitive, on modifia les activités planifiées et l'on progressa. L'avancée la plus remarquable fut sans doute l'annonce en juin 2006 de cinq grands projets d'immobilisation (navires de soutien interarmées, appareils de transport aérien stratégique

et tactique, hélicoptères à portance moyenne et camions de tonnage moyen). En revanche, des décisions ministérielles mirent le CEMD dans l'embarras, notamment sur le front de la transformation, avec entre autres la suspension de la FOPC, pièce maîtresse de la vision du Général Hillier.

En dépit des difficultés que posaient ces décisions ministérielles, le nouveau gouvernement et les FC parvenaient à un compromis sur leur vision et leur stratégie respectives. Un plan fut présenté au gouvernement. Mais vu les exigences de la défense et les autres priorités en cours, la stratégie des FC fut mise en suspens. Lorsque le ministre O'Connor fut nommé à un autre ministère lors du remaniement gouvernemental de l'été de 2007, alors qu'on était d'accord sur un certain nombre de priorités et d'activités, la stratégie de la défense n'avait pas progressé³¹.

EXAMEN DE LA TRANSFORMATION DES FC ET CHANGEMENTS DE CAP (MI-2006-2008)

Au milieu de 2006, une fois les quatre commandements opérationnels en place, le CEMD jugea utile de procéder à une évaluation indépendante de la nouvelle structure de commandement afin de définir et de finaliser les activités de la phase 2, et de préparer les phases 3 et 4 de la transformation des FC. En bref, il voulait faire le bilan de la situation et notamment, dresser l'inventaire des changements apportés pour savoir s'il était nécessaire de procéder à certains changements de cap à mi-parcours. Le temps et l'énergie consacrés à harmoniser les visions avaient en effet quelque peu brisé l'élan de départ.

Pour réaliser cette évaluation, le CEMD demanda à trois officiers supérieurs à la retraite, le Lgén Fred Sutherland, ancien vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD), le Vice-amiral Lynn Mason et le Lgén Ray Crabbe, tous deux anciens SCEMD, de réaliser une étude de validation de la nouvelle structure de commandement des FC en ciblant l'emploi de la force. L'équipe de validation remis son premier rapport le 31 janvier 2007 et le second le 5 septembre 2007³². En outre, au cours de cette période, le VCEMD lança un examen fonctionnel des fonctions d'opérations et de la répartition des ressources au plan du commandement opérationnel.

Les rapports furent pour le CEMD l'occasion de réfléchir à la transformation des FC et de procéder à des changements de cap pour garantir l'atteinte des objectifs fixés. Ils lui ont incontestablement donné un bon aperçu de l'état de la transformation des FC et des solutions très claires sur la manière de revoir le processus en cours. Ces rapports ont permis de procéder à des rajustements des plans de transformation, mais on ne sait pas dans quelle mesure les recommandations qui y figuraient ont été adoptées ou mises en œuvre.

La recommandation la plus importante formulée au CEMD était sans doute celle qui lui conseillait, comme il était au premier plan de la transformation, de se réengager à titre personnel dans le processus et de se faire le champion des efforts à déployer, en particulier au chapitre de la transformation culturelle qu'il envisageait pour les FC. Cette recommandation, en plus de l'image précise que les auteurs dépeignaient du degré d'unité, élevé ou faible, du leadership des FC, galvanisa le CEMD, qui passa à l'action. Il reprit ce thème lors du séminaire des officiers généraux de mai 2007 dans l'intention précise de recalibrer l'effort de transformation et de veiller à ce que son équipe de leadership soit bien en phase pour pouvoir donner un nouveau souffle à l'initiative.

Malgré l'intention du CEMD de voir le séminaire des officiers généraux se terminer sur une note d'unité et de cohésion renforcées au sein de son équipe de leadership, il semble que l'exercice de transformation n'ait pas subi de retouches concertées. Comme il l'avait promis, le CEMD publia un énoncé révisé de sa vision et précisa son intention quant aux principes de transformation dans son SITREP 5. Mais la transformation globale des FC entra dans une phase de consolidation qui perdura en grande partie jusqu'à la fin du mandat du Général Hillier au milieu de 2008. Cela ne signifie pas que toute réflexion cessa sur le sujet. En effet, la transformation progressive des FC avait respecté les quatre phases prévues au départ. Celles-ci ne devaient pas se dérouler successivement; en pratique, au début de 2008, les phases 2, 3 et 4 étaient toutes partiellement mises en œuvre. La meilleure illustration du plan de transformation des FC est peut-être celle qui la représente sous la forme d'un missile; c'est le CEMD qui l'avait conçu en 2007 pour en expliquer les différentes phases.

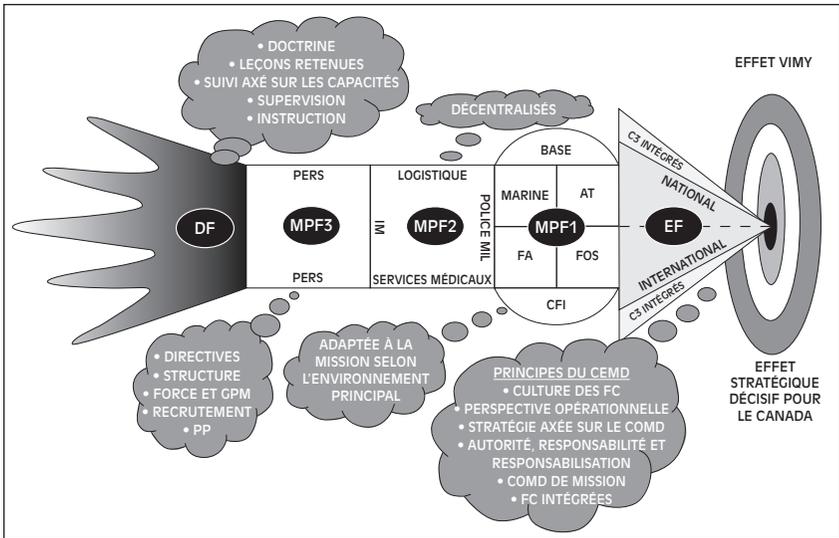


FIGURE 5 : LE MISSILE ILLUSTRANT LA TRANSFORMATION, CONÇU PAR LE CEMD

Ce schéma illustre la conception globale des FC sous la forme d’une fusée ou d’un missile, chaque étage représentant un élément du processus constituant l’organisation. À l’aide de ce modèle, le changement était mis en œuvre à toutes les étapes, en commençant par le nez de l’engin, avec l’emploi d’une force (EF), et en passant par les différentes phases de mise sur pied des forces (MPF) jusqu’au développement des forces (DF) (figure 5)³³.

RÉSUMÉ

Ce travail présente un condensé des deux premières années de la transformation des FC. Il n’aborde pas les questions touchant la situation actuelle. En effet, la majorité des recherches entreprises pour ce projet ont été terminées en septembre 2007. Toutefois, comme la consolidation des changements s’est déroulée en 2008 et que les conclusions, l’évaluation des leçons retenues et la détermination des enjeux futurs qui s’appliquent à 2008 sont abordées dans le présent livre, celui-ci couvre donc essentiellement trois années de la transformation des FC, de 2005 à 2008. Les événements ultérieurs, en 2009 et au-delà, pourraient bien nécessiter la rédaction d’un autre volet.

CHAPITRE 4

LA VISION – L'ÉLÉMENT ESSENTIEL

Chaque réorientation organisationnelle commence par une nouvelle idée, par le sentiment général qu'un renouveau s'impose. Cette idée peut germer chez une personne ou chez plusieurs personnes. Afin de faire progresser l'organisation, cette idée doit se manifester par une description compréhensible de l'objectif à atteindre. C'est cette vision de l'avenir de l'organisation qui oriente le changement.

Une vision de l'avenir ne doit pas se limiter à une idée vague de la direction que l'organisation doit prendre, mais doit être le fruit d'un imposant travail de réflexion et, souvent, de plusieurs années d'expérience dans l'organisation. Le responsable du changement doit voir le monde tel qu'il est aujourd'hui et tel qu'il sera demain, doit voir la place qu'occupera l'organisation dans ce monde et les changements qu'elle devra apporter pour demeurer pertinente; cette description doit être suffisamment détaillée pour guider l'organisation dans sa progression. Avant tout, le responsable du changement doit être parfaitement convaincu que sa vision est la bonne.

Pour être crédible et acceptée, la vision doit être inspirante, inclusive et, éventuellement, réalisable. La vision doit susciter l'enthousiasme et rendre l'avenir attrayant. Il va sans dire qu'elle doit également être facile à comprendre et décrire simplement des concepts souvent complexes. L'essence du « concept savant », qui constitue la nouvelle orientation de l'organisation, doit se manifester dans cette simplicité. Pour qu'elles acceptent la vision, toutes les parties doivent être en mesure de s'y reconnaître, ou d'y reconnaître leur organisation et sa culture. Il peut être difficile d'y arriver étant donné que tout changement important nécessite l'abandon d'une grande partie de la culture actuelle, ce qui provoquera nécessairement l'aliénation de nombreuses personnes. Le responsable du changement doit trouver un moyen explicite ou implicite de démontrer la place de chacun dans sa nouvelle idée. Enfin, la vision doit être considérée comme réalisable par tous. Les idées trop ambitieuses ou irréfléchies, qui suscitent peu d'espoir de réussite, ne servent qu'à alimenter le cynisme.

CHAPITRE 4

Lorsqu'elle est bien articulée et communiquée, la vision, en plus de servir de catalyseur de changements fondamentaux et de motiver chacun à suivre le responsable du changement, fera en sorte que ce changement se poursuivra pendant la période de mise en œuvre, qui peut parfois être sombre et difficile.

L'ORIGINE DE L'IDÉE

Comme c'est souvent le cas des personnes qui proposent de nouvelles idées, le Général Hillier a cerné les problèmes auxquels étaient confrontées les FC et la nature du changement qu'il jugeait nécessaire; il a ensuite approfondi cette compréhension, et il ne fait aucun doute que son expérience a été un élément fondamental de sa nouvelle vision. Le Général Hillier a été commandant d'unité pendant une grande partie de sa carrière. À titre de commandant du 2^e Groupe-brigade mécanisé du Canada, il a participé à des opérations nationales, notamment au cours des inondations de la Rivière rouge en 1997 et de la tempête de verglas de 1998. Par la suite, il a effectué un mandat à titre de commandant adjoint du III (US) Corps à Fort Hood, au Texas, où il a eu l'occasion de voir de près la culture et les méthodes d'une force armée différente et beaucoup plus grande. Il a également servi sous le commandement de l'OTAN au poste de commandant de la Division multinationale (Sud-Ouest) (DMN SO) en Bosnie. Toutefois, son poste le plus influent a probablement été celui de commandant de la FIAS à Kaboul, en Afghanistan, où il a eu amplement l'occasion de voir de près le type de nouveaux conflits asymétriques qui sévissent dans différentes régions du monde, ce qui lui a permis de bien comprendre la capacité des FC à répondre aux nouvelles exigences de ces conflits et de forger son opinion sur la voie que les FC devaient prendre.

À son retour au Canada après son affectation au poste de CEMAT, il a collaboré avec les membres clés de son état-major de planification stratégique afin de raffiner ses idées. Ces travaux ont été grandement influencés par le travail mené par une équipe non officielle de développement de la force interarmées amorcé en 2002, lorsque le MDN et les FC tentaient de créer un programme de défense qui tiendrait compte des besoins du gouvernement et du cadre financier prévu. Une grande partie de ce

travail, dont le point d'orgue a été une séance de remue-méninges tenue à Merrickville, a été effectuée de l'hiver à l'été 2004. Le projet central issu des séances de Merrickville visait la mise sur pied d'une force expéditionnaire interarmées à disponibilité opérationnelle élevée. Le Général Hillier a approuvé les documents de Merrickville, qui renforçaient ses propres idées relativement à l'orientation des FC. Lorsqu'il a appris qu'il allait être nommé CEMD, il a redoublé d'effort pour parachever sa vision.

Le Général Hillier était surtout préoccupé par l'efficacité opérationnelle, et cette préoccupation est au cœur de sa conviction selon laquelle un changement s'impose. Bien que les FC aient généralement eu un bon rendement dans des missions et des environnements très divers, il constatait que la contribution du Canada devenait plus rudimentaire, moins bien adaptée aux exigences des missions et moins rentable pour le pays. Selon lui, cette détérioration était due à la structure de l'armée et à la doctrine opérationnelle axées sur la « guerre industrielle », à l'approche lourde et bureaucratique du commandement et du contrôle, et à la culture axée sur chaque armée, autant de facteurs qui réduisaient l'efficacité des militaires et limitaient leur aptitude à remplir les missions qui les attendaient au XXI^e siècle.

La pertinence de la structure des forces et de la doctrine opérationnelle des FC. Les FC, comme la plupart des forces armées modernes, sont structurées essentiellement pour livrer des guerres traditionnelles. Il s'agit d'une conséquence de l'engagement historique du Canada dans les conflits européens et de son engagement envers la défense de l'Europe dans le cadre de l'OTAN. Dans cette optique, la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne du Canada n'étaient que des versions miniatures de plus grandes forces armées et étaient structurées et entraînées principalement pour mener des opérations interarmées dirigées par l'OTAN. Cette philosophie n'empêchait pas les FC d'entreprendre d'autres types d'opération, notamment des opérations de maintien de la paix, que ce soit de façon indépendante ou conjointement avec d'autres organisations et alliances. Toutefois, les FC devaient s'adapter à ces exigences. Dans cette optique, les FC étaient organisées, équipées et entraînées pour le type de conflit le plus difficile, soit la « guerre industrielle », et l'on s'attendait

CHAPITRE 4

à ce qu'elles puissent s'adapter relativement facilement à tout conflit « de moindre importance ». Il ne fait aucun doute que cette stratégie a fait en sorte que certains aspects des forces n'étaient pas suffisamment préparés à ces autres types de mission. Toutefois, cette lacune était considérée comme un risque acceptable par rapport aux solutions de rechange.

La fin de la guerre froide et la multiplication des nouveaux types de mission ont amené les forces militaires à commencer à remettre en question la validité de cette philosophie organisationnelle. On reconnaissait de plus en plus que le risque d'une « guerre industrielle » était de plus en plus faible et que la « guerre au sein de la population », pour emprunter l'expression de sir Wooper Smith, serait le type de conflit qui dominerait le XXI^e siècle³⁴. Toutefois, il est difficile de déterminer ce que cette constatation signifie sur les plans de la doctrine, de l'organisation, de l'équipement et de l'instruction. Ainsi, tous reconnaissaient la nécessité d'abandonner les vieilles méthodes, mais il demeurait difficile de déterminer par quoi les remplacer. Par conséquent, on a décidé que la stratégie la moins risquée consistait à conserver les anciennes façons de faire en attendant la mise au point des nouvelles méthodes, même si les anciennes façons de faire risquaient de ne pas s'appliquer et de ne procurer qu'une capacité limitée et inutilisable. Bien sûr, l'une des principales difficultés associées à ce dilemme est le fait que malgré l'émergence de nouvelles formes de conflit, les armes n'ont pas changé et seront utilisées par des adversaires éventuels. Par conséquent, le véritable dilemme que doit résoudre le responsable du développement de la force consiste à équilibrer l'organisation, la doctrine et l'équipement en fonction des besoins urgents tout en maintenant la capacité des forces à répondre à des exigences moins probables, mais potentiellement plus dangereuses.

Selon le Général Hillier, une petite force militaire comme les FC, qui doit composer avec des ressources fortement limitées, ne peut pas vraiment se permettre de maintenir une grande capacité sans l'utiliser couramment. En résumé, le Canada était confronté à un contexte mondial dans lequel la « guerre au sein de la population » constituait la plus grande menace, et c'est sur cette menace qu'il devait concentrer ses efforts, sans toutefois omettre complètement de tenir compte du risque de conflit traditionnel

étant donné que ce risque était toujours présent, bien qu'isolé. Il s'agissait de délaissier la doctrine consistant à se préparer à une guerre traditionnelle ou industrielle en ayant la capacité de s'adapter à d'autres formes de conflit et de la remplacer par une doctrine consistant plutôt à se préparer à des conflits asymétriques (guerre à trois volets) en ayant la capacité de s'adapter à une guerre traditionnelle ou industrielle³⁵. Il ne s'agit pas de remplacer un type de capacité par l'autre, mais de mieux répartir les efforts en fonction de la réalité des opérations du XXI^e siècle et d'accepter que le risque se situe dans un autre segment de la gamme des réactions.

Un processus de commandement et de contrôle bureaucratique et axé sur l'efficacité. Bien que la méthode de commandement et de contrôle des FC ait évolué au fil des ans, elle est restée essentiellement la même du milieu des années 1970 à 2006. Le commandement stratégique relevait du CEMD, mais était exercé par l'entremise du SCEMD, qui gérait et coordonnait en son nom toutes les questions opérationnelles. Le SCEMD effectuait toute la planification des missions potentielles, ce qui supposait l'élaboration des options présentées au gouvernement en matière d'engagement; il était appuyé dans cette tâche par les chefs des états-majors d'armée, qui mettraient sur pied les forces à déployer.

Le processus utilisé par le SCEMD était efficace pour ce qui est de l'analyse des options dont disposait le gouvernement et des risques globaux auxquels étaient confrontées les FC, mais manquait de profondeur lorsqu'il fallait évaluer la mission à entreprendre. Cette situation était le résultat de toutes les années pendant lesquelles les FC ont planifié les missions sous le commandement de l'ONU et de l'OTAN en laissant les autres s'occuper principalement de la stratégie globale et de la planification opérationnelle de la mission. Étant donné que la contribution du Canada prenait la forme de composantes ou d'éléments de la force qui étaient parfois de très petite taille, l'évaluation de la situation tactique sur le terrain et du rôle à remplir n'était pas considérée comme une priorité en matière de planification. L'évaluation militaire se limitait souvent à l'évaluation de la capacité des FC de soutenir la mission et le risque global. De même, les acteurs politiques évaluaient l'engagement en mesurant la valeur de la présence du drapeau canadien pendant la mission par rapport aux risques

inhérents à la mission. Par conséquent, « l'intention » de l'engagement du Canada, au-delà de sa simple participation, n'était souvent pas définie et n'était pas axée sur un objectif national clair. Ainsi, personne n'assumait la « responsabilité » de la réussite de la mission, et dans la mesure où les risques étaient acceptables, il n'était pas question de la capacité, hormis sa conformité à la capacité financière établie. On visait avant tout le maintien d'une force suffisante pour permettre la participation du Canada aux missions.

Une fois engagées par le gouvernement, les forces tactiques créées étaient déployées dans la zone de la mission et placées sous le commandement opérationnel du commandant d'un contingent national. Elles étaient ensuite affectées au commandant de l'alliance ou de la force multinationale, qui exerçait normalement un contrôle opérationnel sur les forces. Par la suite, malgré les limites nationales (restrictions) imposées à cette affectation, sur le plan pratique, la planification opérationnelle de la mission était effectuée par les états-majors multinationaux. Par conséquent, le commandant du contingent national déployé, une fois sur le terrain, tentait d'employer les ressources qui lui avaient été confiées pour réaliser les objectifs que son commandant international lui avait imposés et d'atténuer le plus possible les risques. Au QGDN, au-delà du maintien de la connaissance de la situation et des activités de routine de maintien de la force, la principale participation du SCEMD à une mission, une fois que les forces déployées, consistait à s'occuper des demandes de changement aux restrictions nationales. Dans ce contexte, les questions opérationnelles étaient souvent traitées par l'état-major sans suffisamment d'intérêt et de soutien puisque l'intention de la mission n'était pas exprimée clairement. Lorsque les missions sont devenues plus exigeantes et que les risques ont augmenté, cette méthode fondée sur l'état-major a permis de mieux comprendre les risques d'échec des missions.

Les questions de commandement et de contrôle ne se limitaient toutefois pas à la scène internationale. En fait, à certains égards, la situation des opérations nationales était encore plus déplorable. Historiquement, les forces armées canadiennes sont fondées sur une philosophie de « mise sur pied de la force », c'est-à-dire que les guerres se déroulaient ailleurs et

que notre effort militaire était axé sur la mise sur pied des troupes qui devaient être envoyées à l'étranger. La défense du Canada n'était pourtant pas négligée, et des forces étaient continuellement affectées à la protection de nos approches maritimes et aériennes. Toutefois, étant donné qu'il n'y a eu aucune menace directe pendant une longue période et que la guerre froide est demeurée stable pendant plus de 40 ans, on considérait l'Amérique du Nord comme une forteresse. En particulier, la défense aérienne était assurée par le NORAD, tandis que la défense maritime était confiée principalement à la Marine, si bien qu'au fil du temps, la capacité nationale de commandement et de contrôle de la mission de défense nationale s'est atrophiée. En fait, lorsqu'il a dû répondre à des besoins opérationnels nationaux, le SCEMD a dû augmenter son état-major « continental » limité pendant la durée de la crise. Cette situation a été exacerbée par le fait que la structure de commandement et de contrôle du Canada n'était pas conçue pour soutenir les opérations interarmées. Dans son rapport, l'EAC 1 mentionnait par exemple qu'au Canada atlantique, il n'y avait pas moins de 19 chaînes de commandement des FC³⁶. Dans le monde de l'après 11 septembre, dans lequel la sécurité nationale constitue une préoccupation croissante, ce niveau d'adaptabilité a été considéré comme inacceptable.

Un cloisonnement des cultures qui réduit l'efficacité des FC.

Les marines, armées et forces aériennes ont chacune leur culture qui est façonnée en fonction de leur environnement opérationnel respectif. Bien que le matelot de 2^e classe qui se trouve à bord d'une frégate, le technicien en aéronautique qui se trouve dans l'aire de trafic et le soldat d'infanterie en patrouille soient tous des professionnels, les exigences de leur métier nécessitent différentes stratégies. Toutefois, lorsqu'ils participent à une mission commune et qu'ils font face à des menaces similaires, ils doivent adapter les cultures et méthodes propres à leur service aux besoins de l'environnement de la mission. Le détachement d'artillerie antiaérienne déployé sur un navire doit avoir une compréhension suffisante des procédures opérationnelles et doit recevoir l'instruction qui lui permettra de faire partie de l'équipage. De même, un cuisinier de la marine qui participe à une mission opérationnelle basée à terre doit être suffisamment préparé afin qu'il puisse être efficace dans cet environnement.

CHAPITRE 4

Cette philosophie était implicite dans les FC de l'après-unification, mais au fil des ans, les pressions financières et opérationnelles de plus en plus grandes ont entraîné l'effritement des normes d'instruction communes et ont amené chaque service à ne pas tenir compte sérieusement des besoins des autres services. La norme dans les FC est devenue celle du plus petit dénominateur commun. Au fil du temps, cette philosophie a favorisé l'émergence de groupes culturels qui, dans bien des cas, ne respectaient pas leur uniforme et possédaient des expériences opérationnelles uniques, sans avoir la capacité ni l'intérêt de travailler à l'extérieur de leur service. Le cuisinier, qu'il soit à bord d'un navire, dans une aire de trafic ou dans un bataillon d'infanterie, possède les mêmes compétences, mais souvent ils n'étaient pas en mesure de travailler à l'extérieur du cadre trop restreint de leur instruction et de leur expérience opérationnelles. Il convient de noter que les militaires sont devenus de moins en moins enclins à accepter de travailler dans les autres services.

Lorsque les FC ont dû apporter un soutien accru à des missions opérationnelles, il a fallu élargir les critères de sélection du personnel et, de plus en plus, affecter des militaires à des missions différentes de leur domaine d'instruction et d'expérience. Cette stratégie a été rendue possible par l'accroissement de l'instruction préalable au déploiement, mais comportait des risques opérationnels de plus en plus grands. Éventuellement, l'absence d'instruction commune suffisante a fait en sorte que la compréhension entre les différentes cultures est devenue un facteur de limitation des opérations interarmées. Les FC étaient désormais composées de trois services dont les cultures étaient souvent contradictoires et les philosophies divergeaient sur la façon dont la mission devait être accomplie. Parfois, les différents services ne s'entendaient même pas sur la terminologie à utiliser, et percevaient leur rôle et les missions, la doctrine et les perspectives stratégiques dans des optiques différentes³⁷.

L'essence de la vision. Pour s'attaquer à ces problèmes, le Général Hillier a imaginé un renouvellement des FC et a façonné son énoncé de vision en conséquence³⁸. Selon cet énoncé, les FC « deviendront plus efficaces, pertinentes et adaptables, et nous améliorerons leur visibilité et

leur aptitude à jouer un rôle de leader au pays et à l'étranger »³⁹. L'énoncé indique en particulier que les Forces :

- rehausseront leur efficacité en intégrant mieux les forces maritimes, terrestres, aériennes et spéciales. L'objectif global consistera à créer des « effets ciblés », ce qui se définit par la capacité de déployer la bonne composition de forces au bon endroit, au bon moment, de manière à obtenir le résultat souhaité;
- démontreront leur pertinence, au pays comme à l'étranger, en adaptant leurs capacités et leur structure, de façon à pouvoir affronter les menaces que crée le genre d'instabilité observée à l'étranger, surtout dans les États en déroute;
- feront preuve de plus de souplesse en réagissant plus rapidement en cas de crise, qu'elle survienne au Canada ou ailleurs dans le monde. Les forces arriveront plus rapidement sur le terrain, effectueront une transition rapide vers les opérations, se déplaceront plus efficacement dans le théâtre et soutiendront des déploiements dont la durée sera parfois prolongée.

Le Général Hillier estimait, ce qui était implicite dans sa vision, qu'il fallait apporter trois changements fondamentaux au *modus operandi* des FC :

- **Un changement d'orientation institutionnelle.** Le Général Hillier voyait la transformation des FC comme une occasion pour l'organisation de se départir de la mentalité inspirée de l'après-guerre froide pour accorder beaucoup plus d'importance à la sécurité nationale et continentale et pour jouer un rôle beaucoup plus important sur la scène mondiale. Il a proposé de façonner les forces de manière à ce qu'elles puissent relever le défi croissant que posent les États défaillants et en déroute, et il a envisagé la création d'une force capable de mener les nouvelles guerres à trois volets. Cette vision nécessitait la création d'une force capable d'assumer tous les rôles d'une force militaire, de l'aide humanitaire et des opérations de soutien de la paix aux opérations de contre-insurrection, tout en conservant les capacités de base requises pour mener une guerre industrielle.

- **Un changement de paradigme dans la philosophie de commandement.** Le Général Hillier a également envisagé un changement de paradigme dans la philosophie de commandement. Selon sa vision, les FC devraient avoir une structure unifiée de commandement et de contrôle dirigée par le CEMD et dans laquelle la chaîne de commandement des opérations serait claire. L'adoption d'une philosophie axée sur le commandement permettrait de redonner au commandement la place qui lui revient et d'assurer la subordination adéquate des états-majors. Enfin, l'adoption d'une philosophie de commandement de mission procurerait aux commandants subordonnés la latitude voulue pour remplir leur mission sans être gérés à outrance par leurs supérieurs. La structure de commandement et de contrôle serait alors plus agile, et l'efficacité opérationnelle des FC serait améliorée.
- **Une culture intégrée des FC.** Enfin, le CEMD a mentionné dans sa vision l'adoption d'une culture intégrée des FC, la création d'une force dont les objectifs de chaque armée demeureraient secondaires au bien des FC et de la nation. Il a envisagé l'intégration des efforts des FC, de manière à ce que les opérations soient ciblées et unifiées pour que tous les services des FC puissent contribuer efficacement à la mission. Il souhaitait un changement positif et constructif qui amènerait tous les services des FC à former une seule équipe, tout en respectant le caractère unique de leurs rôles respectifs. Cette philosophie devait servir de fondement à la création d'une stratégie beaucoup plus large et coopérative, de type « Équipe Canada », pour réaliser les politiques du gouvernement en matière de défense, de diplomatie et de développement.

OBJECTIFS GÉNÉRAUX

Toutefois, d'autres objectifs sont exprimés de façon implicite dans la vision du Général Hillier et vont bien au-delà du changement de la nature de l'institution militaire. Il a envisagé un nouveau paradigme stratégique qui donnerait aux militaires un plus grand rôle dans l'atteinte des objectifs stratégiques de la nation, qui leur permettrait de faire vraiment assurer

la cohésion sociale et qui gagnerait ainsi l'appui moral et matériel de la population et du gouvernement.

Créer l'effet Vimy. La clé de la réalisation de cette nouvelle vision consistait à cibler tous les efforts des FC en vue de l'obtention d'un effet stratégique. Il ne s'agissait pas d'un changement de structure ni même de doctrine opérationnelle, mais d'un changement fondamental de mentalité. Le CEMD a invité ses officiers à réfléchir stratégiquement et à voir à ce que toutes les contributions des FC soient importantes, compte tenu de leur taille. Le Général Hillier a envisagé une force de qualité conçue pour produire des résultats beaucoup plus importants que la contribution relativement modeste du Canada sur la scène mondiale. Jusqu'au mois d'avril 2007, il a souvent parlé de « l'effet Vimy », en faisant allusion à la bataille historique qui s'est déroulée pendant la Première Guerre mondiale, pendant laquelle une victoire tactique du Corps canadien a eu un impact stratégique, permettant aux troupes canadiennes de gagner le respect des autres et au Canada d'accroître son autonomie nationale et d'avoir une plus grande voix au chapitre sur la scène internationale.

Garder le contact avec les Canadiens. Le Général Hillier, qui a servi pendant la période difficile des années 1990 et qui a vu les FC perdre la confiance de la population en raison de l'enquête sur la Somalie, a fait le vœu de ne plus jamais laisser les FC être séparées de la population dont elles sont issues. Comme tous les officiers militaires professionnels, il était convaincu que pour conserver leur autorité morale, les FC devaient assurer la cohésion sociale de la société canadienne. Les FC devaient appartenir à la population, et il fallait forger un lien entre les forces et toute la population canadienne. Il n'y voyait pas un acte politique, mais une mesure essentielle au maintien de la légitimité des forces armées dans un pays démocratique. Pour atteindre cet objectif, elles devaient être accessibles pour la population, communiquer avec les Canadiens et, avant tout, être une institution transparente. Il savait que les Canadiens ne permettraient pas à leurs fils et à leurs filles de s'enrôler dans les FC s'ils ne faisaient pas entièrement confiance à cette institution. La crédibilité et la confiance sont fondamentales.

Améliorer les ressources. Il ne fait aucun doute que l'un des objectifs du Général Hillier consistait à régler les problèmes des FC en matière de ressources et de maintien en puissance. Il ne s'agit pas d'une situation unique puisque tous les CEMD ont éprouvé des difficultés à obtenir une augmentation du budget consacré à la défense. En fait, chaque gouvernement s'attend à ce qu'on lui réclame un plus gros budget. Le Général Hillier savait qu'afin de demeurer pertinentes pour la nation, les ressources des FC allaient devoir être améliorées concrètement, compte tenu en particulier des défis qu'elles allaient probablement devoir relever en matière de sécurité. Toutefois, il était également certain que le statu quo en ce qui concerne les besoins de l'armée n'était pas envisageable, comme Paul Martin l'a exprimé très clairement le jour de son assermentation au poste de premier ministre⁴⁰.

ÉVALUATION DE LA VISION

Il ne fait aucun doute que le moment est venu de tenir un débat sur le type d'armée que doit posséder le Canada pour répondre à ses besoins en matière de défense dans un monde en pleine évolution. Depuis la fin de la guerre froide, il a été abondamment question, au Canada et à l'étranger, de l'évolution des besoins en matière de défense et de sécurité. En fait, nombre de milieux s'emploient à la recherche du nouveau paradigme, du nouveau modèle conceptuel qui façonnera la doctrine et la structure militaires et qui sera adapté aux besoins du XXI^e siècle.

À titre de soldat professionnel qui, à plusieurs occasions, a expérimenté ce nouvel environnement de sécurité à titre de commandant opérationnel, le Général Hillier a compris intuitivement la nature des changements qui survenaient autour de lui. Il avait également une idée très claire de la nature des changements qui s'imposaient dans les FC pour qu'elles puissent relever les défis de ce nouvel environnement et combler leurs lacunes institutionnelles. Nous ne voulons pas dire qu'il a cerné tous les aspects de ce problème avec toute la clarté souhaitée, mais que son analyse était suffisamment fine pour qu'il soit convaincu de la nécessité du changement. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la grande majorité des militaires aient considéré sa vision comme la voie que devaient suivre

les FC. À titre de professionnels, la plupart des militaires savaient depuis longtemps que le changement était inévitable, et bon nombre d'entre eux étaient frustrés par le manque de flexibilité de l'organisation.

La vision proposée était inspirante pour les militaires actifs, peut-être en grande partie parce qu'elle promettait de meilleurs lendemains et permettait d'entrevoir la fin prochaine d'une longue période difficile. Bien que cette vision n'ait pas promis explicitement une augmentation des ressources, le CEMD y indiquait clairement qu'il s'attendait à une augmentation des ressources. Ce message d'espoir, livré avec aplomb et de façon convaincante, correspondait exactement au besoin des FC; il n'est donc pas surprenant que le CEMD, à plusieurs occasions, ait reçu une ovation à la fin de son discours sur la transformation des FC. Toutefois, tous n'étaient pas convaincus de la justesse de cette vision de l'avenir, et certains ne s'y reconnaissaient pas. La Marine et la Force aérienne, en particulier, estimaient que cette vision, et ses métaphores comme « la guerre à trois volets », était axée sur l'Armée de terre, critique qui n'était pas sans fondement. La vision était axée sur les États défaillants et en déroute, et même si elle prévoyait la nécessité de mener des opérations dans le littoral et un rôle pour chaque service, les principales opérations étaient censées se dérouler sur terre.

Il faut reconnaître que la vision proposait une approche pragmatique de certaines réalités difficiles. Elle reconnaissait que quelques gouvernements se sont succédé sans se préoccuper du renouvellement du personnel des FC de manière à ce qu'elles maintiennent une capacité de combat complète au pays et à l'étranger et tentait de proposer un équilibre optimal tout en préservant la capacité de combat. Il ne faisait aucun doute que les FC nécessitaient des capacités efficaces pour défendre le territoire canadien et nord-américain, et presque tous savaient intuitivement que la défense du périmètre canadien et la surveillance du territoire canadien dépendaient grandement de la Force aérienne et de la Marine. La question essentielle consistait à déterminer quel serait l'investissement militaire le plus rentable pour le Canada sur la scène internationale. Le Général Hillier estimait que les plus grands besoins à l'échelle internationale concernaient les États défaillants et en déroute et que c'est par sa présence sur le terrain que le

Canada pourrait se faire entendre et exercer son influence partout dans le monde. Cela ne signifiait pas que la Marine et la Force aérienne n'avaient pas leur place dans sa vision, mais que leur contribution la plus rentable au rôle international du Canada consistait probablement à soutenir des missions terrestres.

Des observateurs se sont également demandé dès le départ si cette vision était réalisable. Il ne fait aucun doute que les plans exprimés implicitement dans cette nouvelle stratégie exigeaient des ressources importantes, et certains se sont demandé comment ces plans seraient réalisés, compte tenu des pénuries de ressources avec lesquelles les FC étaient déjà aux prises. Cette inquiétude était également valable. Après tout, la majorité des militaires actifs avaient connu les pires années de vache maigre, et malgré l'amélioration de la situation, l'organisation ne démontrait pas une grande souplesse en matière de ressources. Il suffisait pour plusieurs d'estimer les coûts probables de la réalisation des plans du CEMD pour conclure que ces plans pouvaient compromettre les capacités de base des FC.

Peu nombreux sont ceux qui ont compris que la stratégie adoptée par le Général Hillier visait en partie l'amélioration des ressources. Il s'attendait à ce que la transformation des FC, de manière à ce qu'elles offrent un meilleur rendement à la nation, allait amener le gouvernement à accorder davantage de ressources aux FC. Il est en effet probable qu'au cours de ses discussions avec le premier ministre et le MDN, il ait réussi à forger un consensus visant l'augmentation du budget de la Défense. Toutefois, il ne pouvait pas le dire en public et a donc eu du mal à se faire rassurant sur la réalisabilité de sa vision. Par conséquent, nombreux sont ceux qui ont accueilli le projet de transformation avec un certain scepticisme.

Remanier la vision. La vision du CEMD a plutôt bien survécu à une période de mise en œuvre relativement longue et aux défis que représentait l'harmonisation de ses plans aux plans et priorités du nouveau gouvernement. Le coup le plus dur porté à la vision est probablement la décision du MDN de ne pas approuver les travaux sur la FOPC, qui constituait selon le CEMD l'un des quatre piliers des Forces transformées⁴¹. Même si le modèle précis qu'il avait choisi ne pouvait être réalisé, la

philosophie sous-jacente de la vision, qui prévoyait une structure et une capacité opérationnelles intégrées, demeurait valide. Dans un même ordre d'idées, les difficultés en matière de ressources, qui étaient maintenant apparentes, laissaient croire que les attentes ne pouvaient pas toutes être comblées. Ici encore, le problème ne se situait pas dans la vision elle-même, mais dans les attentes à l'égard de celle-ci. Les difficultés en matière de ressources ne diminuaient en rien la validité de la vision. Les coups portés à la vision étaient toutefois considérables, et certains y ont vu la preuve de l'échec inéluctable de la transformation.

Au début de 2007, avec le temps ainsi que l'évolution de la politique et de l'intention du gouvernement, il a fallu constater qu'il faudrait revoir certains éléments de la vision. Au centre de cette démarche se trouvait le rapport *Validation of the Transformed CF Command Structure*, qui abordait un certain nombre de préoccupations quant à la compréhension et à l'acceptation de la vision. Par conséquent, le CEMD a consacré son séminaire des officiers généraux/amiraux de mai 2007 à la transformation et a demandé l'avis de ses officiers supérieurs sur l'état des changements. Dans ce contexte, il a pu constater que si bon nombre de ses officiers voyaient la vision d'un bon œil et estimaient que des progrès avaient été réalisés, il ne faisait aucun doute que bon nombre d'entre eux ne comprenaient pas entièrement la vision et ne s'y reconnaissaient pas. En s'appuyant sur ces commentaires, le CEMD s'est engagé lui-même à élaborer un nouvel énoncé de vision qui tenait compte de leurs préoccupations.

L'énoncé révisé a été publié en octobre 2007 et indique que les FC deviendront :

« [...] une force militaire efficace et intégrée, reconnue par les pays alliés, partenaires et amis, qui est prête à protéger le Canada et les Canadiens et qui, grâce à la réalisation de ses missions, confère à notre pays l'impact stratégique nécessaire pour façonner et protéger les intérêts du Canada⁴². »

Seul l'avenir dira si cet énoncé révisé répondra mieux aux besoins des FC et apaisera les craintes.

CHAPITRE 4

RÉSUMÉ

Le Général Hillier a envisagé des FC plus efficaces, pertinentes et adaptables qui représenteraient une grande importance sur le plan stratégique pour le Canada. Pour réaliser sa vision, il avait l'intention d'amener les FC à ne plus se concentrer sur les guerres industrielles, d'amorcer un changement de paradigme dans la philosophie de commandement et d'amener les FC à adopter une culture intégrée. Son objectif le plus important consistait peut-être à faire en sorte que les FC assurent la cohésion sociale canadienne. Cette vision a été comprise facilement et a été bien accueillie par de nombreux militaires et civils. En fait, l'accueil réservé à sa vision lui a suffi pour orienter ses plans en vue de la transformation. Ses difficultés ont plutôt consisté à créer un environnement favorable à la réalisation de sa vision.

CHAPITRE 5

CRÉER L'ENVIRONNEMENT FAVORABLE AU CHANGEMENT

Lorsqu'il propose un changement organisationnel, le responsable du changement bénéficie rarement d'un environnement favorable à la réalisation du changement envisagé. Quelle que soit la force du responsable, le changement organisationnel ne peut être réussi si les idées du responsable du changement ne bénéficient pas d'un soutien à l'interne et à l'externe. Plus ce soutien est fort, plus les chances de réussite sont grandes. Il incombe donc au responsable du changement de créer les conditions favorables, et même de façonner cet environnement, ce qui constitue la première étape essentielle de la création des fondements de l'effort de transformation. Le degré de soutien qu'il arrivera à obtenir façonnera la stratégie qu'il suivra, dictera à quelle vitesse il doit procéder et pourra même modifier la vision qu'il tentera de réaliser.

Le responsable du changement doit faire accepter son idée ou sa vision par les intervenants qui auront le plus d'influence sur sa réalisation. Dans un contexte militaire, il s'agit des dirigeants du gouvernement et des acteurs influents à l'intérieur et à l'extérieur de la bureaucratie gouvernementale. Toutefois, il faut d'abord se concentrer sur les membres de l'organisation. Le responsable du changement doit les convaincre de la nécessité du changement et de la justesse de sa vision et les convaincre de la nécessité d'agir. Il doit élaborer une vision commune tout en favorisant l'unité à l'échelle de l'organisation. Pour y arriver, il doit comprendre les points de vue de tous les intervenants et bien comprendre l'incidence que le changement aura sur eux. Il doit également bâtir une équipe de changement qui l'appuiera, puisqu'aucun responsable du changement ne peut faire cavalier seul. Toutes ces circonstances nécessitent une grande minutie et un effort concerté.

Communiquer la vision. La vision remplit deux rôles vitaux. Il s'agit de l'objectif de l'organisation, qui indique au personnel la direction que doit suivre l'organisation et qui lui indique comment il doit s'adapter. La vision sert également de moteur du changement, présente la nouvelle idée aux membres du personnel de manière à les inspirer et à leur donner

l'énergie de la mettre en œuvre. Pour créer cette énergie, le responsable du changement doit fréquemment et personnellement communiquer sa vision aux membres de l'organisation de façon efficace. Il s'agit de sa vision, et il doit l'exprimer de façon très personnelle et transmettre à l'organisation sa passion et son sentiment d'urgence. Cette communication ne doit pas se limiter à l'organisation. Le responsable du changement doit faire accepter son idée ou sa vision par les personnes qui auront le plus d'influence sur sa réalisation. Il doit commencer par les dirigeants du gouvernement, mais doit également convaincre des acteurs influents à l'intérieur et à l'extérieur de la bureaucratie gouvernementale. Le responsable du changement doit présenter ses plans de manière à faire accepter sa vision et voir à ce que le processus de changement qui sera entrepris bénéficie d'un véritable soutien. Cet exercice doit être fondé sur la stratégie de changement et la stratégie de communication du responsable du changement. Nous verrons ces défis en détail aux chapitres 6 et 7.

L'élaboration d'une vision commune. Quelles que soient la clarté et la justesse de la vision, personne ne peut imposer un changement à une organisation. Le changement doit commencer par une acceptation généralisée de la nécessité et de la nature du changement envisagé, ce qui suppose que le responsable du changement élabore une vision commune, tout d'abord parmi les hauts gradés, puis dans l'ensemble de l'organisation.

Pour réaliser cette vision commune, il faut convaincre les subordonnés de sa justesse; en résumé, le responsable doit imprimer sa volonté à ses subordonnés. Cette stratégie a toutefois ses limites. Pour que la vision soit réellement adoptée, il faut que les personnes concernées participent à l'exercice intellectuel qui consiste à débattre de son objectif et de sa substance jusqu'à ce qu'elles acceptent la vision, ce qui nécessite un débat ouvert sur la question et des compromis de part et d'autre. Le responsable du changement doit donc faire des compromis de manière à renforcer l'unité de l'équipe, sans toutefois trop diluer sa vision. En fait, cette approche inclusive devrait idéalement mener à une vision commune plus solide et plus réalisable.

La création de l'équipe de changement. L'équipe de changement est au cœur de la gestion et de la progression du changement. Les membres de cette équipe doivent partager la même volonté de réaliser la tâche et doivent posséder le leadership, les compétences, la crédibilité et le pouvoir de façonner l'organisation⁴³. Cette équipe doit, dans l'esprit du responsable du changement, être la source de nombreuses bonnes idées et doit insuffler à l'organisation une grande partie de l'énergie que nécessite le changement. Elle doit être le prolongement du responsable du changement.

Idéalement, la base de cette équipe de changement doit provenir de l'équipe de leadership exécutif⁴⁴. Toutefois, cela dépend grandement des tâches à effectuer et de l'entente au sein de l'équipe de leadership. Il est possible que le responsable du changement n'obtienne pas l'engagement unanime de l'équipe de leadership exécutif et prenne donc des mesures pour faire avancer le processus de changement en dépit de l'avis des membres de l'équipe. Cette stratégie, il va de soi, façonne le rôle des membres de l'équipe de leadership exécutif. Certains seront au cœur de l'initiative de changement, tandis que d'autres pourront être invités à exercer leur leadership dans des secteurs de l'organisation qui seront moins touchés par le changement.

La réalisation de l'unité. Au-delà de la création d'une vision commune, le responsable du changement doit assurer, au fil du temps, un degré élevé de cohésion dans le processus de changement. Il est possible que chacun accepte d'emblée la vision, mais éventuellement, il faut que la majorité accepte la vision, les concepts des opérations implicites ainsi que la nouvelle culture qui permettra la réalisation de ces concepts. Cette unité de la réflexion, de l'objectif et de l'action doit être le ciment de la nouvelle culture organisationnelle. En résumé, il faut créer une dynamique dans laquelle de nombreux membres de l'organisation s'emploient activement à faire progresser le processus de changement en ayant une idée précise du but à atteindre. Il peut être très difficile de créer et de maintenir ce niveau de cohésion, et le responsable du changement doit trouver l'équilibre entre, d'une part, la nécessité de faire participer ses subordonnés à l'effort et de forger un consensus et, d'autre part, sa détermination à réaliser le changement.

CHAPITRE 5

L'unité signifie également qu'il faut obtenir un degré élevé de cohérence stratégique, qui peut être obtenu par l'élaboration d'une stratégie et de plans qui comprennent la définition de buts et d'objectifs conformes aux engagements opérationnels et aux ressources dont dispose l'organisation⁴⁵. Cette cohérence fait en sorte que les membres de l'organisation qui ont eu du mal à adopter la vision, en partie parce qu'ils ne s'y reconnaissaient pas, pourront tout de même accepter ces objectifs et les envisager comme des améliorations importantes à l'organisation.

ÉVALUATION

La méthode de communication de la vision. Le Général Hillier a articulé sa vision de façon très efficace. En fait, la communication est l'un de ses points forts, et il a misé sur cet atout dès sa nomination au poste de CEMD. Après avoir été dirigée pendant des années par des cadres militaires, l'institution a très bien accueilli ce communicateur naturel et convaincant. L'élément déterminant a peut-être été la façon dont il a présenté sa vision, étant donné que le style du Général Hillier a rallié ceux qui attendaient un message positif. Il a saisi toutes les occasions de s'adresser aux gens, non seulement à l'intérieur des FC, mais aussi au grand public, en particulier à la population canadienne. En tant que chef charismatique et populiste, il a su, par son style, frapper l'imagination des membres des FC, du gouvernement, de l'industrie et, bien sûr, des Canadiens, et il les a inspirés en leur communiquant sa vision des nouvelles FC.

La réalisation d'une vision commune. Même s'il communiquait sa vision efficacement, le CEMD ne pouvait être certain que sa vision serait acceptée. De tous les défis que le Général Hillier devait relever, le plus difficile consistait à élaborer une vision commune, en particulier parmi la haute direction. Après avoir élaboré sa vision, il l'a mise à l'essai pour la première fois à son séminaire des officiers généraux/amiraux de février 2005. Sa vision de FC renouvelées, qui proposait une solution aux problèmes, une modernisation de la force et une meilleure réponse aux besoins nationaux, a naturellement reçu un accueil favorable. Ses officiers l'ont accueilli avec enthousiasme et sont repartis de cette séance initiale gonflés à bloc devant la perspective des changements à venir. Toutefois,

comme c'est souvent le cas, chacun a vu ce qu'il voulait bien voir dans cette vision, et peu nombreux sont ceux qui ont compris toutes les répercussions des changements proposés.

Le Général Hillier croyait que la majorité des officiers généraux et amiraux, en particulier les officiers subalternes, étaient comme lui le produit d'une nouvelle génération de dirigeants axée sur les opérations et qu'ils avaient de nombreuses expériences en commun. Il s'attendait donc à ce qu'ils partagent en grande partie sa volonté de changement. Compte tenu de l'accueil qu'il avait reçu au premier séminaire des officiers généraux et amiraux, il a naturellement conclu que tous partageaient sa vision. Toutefois, au deuxième séminaire, tenu en juin, bon nombre d'entre eux avaient commencé à exprimer des réserves sur sa vision et ses conséquences et ont indiqué clairement que cette vision n'était pas partagée par tous. En fait, il est possible que son équipe de haute direction n'ait jamais partagé entièrement sa vision.

Une partie du défi qu'il devait relever découlait du temps dont il disposait et de la façon dont il avait élaboré sa vision. Le Général Hillier comptait, certes, beaucoup sur l'aide des autres dans l'élaboration de sa vision, mais le processus n'était pas entièrement inclusif. Il ne fait aucun doute que les suggestions qui lui ont été formulées par divers membres du personnel de développement des forces et agents à qui il faisait confiance avant sa nomination au poste de CEMD ont été les plus importantes dans la conception de ses idées. De plus, le travail des EAC, appuyé par de nombreuses discussions avec la haute direction, a permis de clarifier un certain nombre d'éléments. Par la suite, il a également intégré au processus ses officiers généraux et amiraux, principalement au moyen des séminaires du CEMD. Toutefois, le temps ne permettait pas la tenue d'un processus collectif de visualisation, et la haute direction des FC n'a pas adopté une vision réellement commune. La vision était acceptée, et de nombreux intervenants travaillaient à la mise en œuvre d'éléments de cette vision, mais il demeurait des problèmes d'inclusivité et de faisabilité de la vision, ainsi qu'une forme d'incertitude au sujet de l'évolution des FC. À la suite du dépôt du premier rapport de validation en janvier 2007, le CEMD a examiné sérieusement ce problème⁴⁶.

Les préoccupations des dirigeants, en particulier celles qui portaient sur l'inclusivité et la faisabilité, étaient compréhensibles et typiques de toute organisation qui procède au genre de changement dont nous parlons. Le Général Hillier a fait tout ce qu'il pouvait pour apaiser ces craintes. Toutefois, il a été confronté à des limites en ce qui concerne l'équilibre entre les promesses de sa vision et la réalité. Dans les faits, la transformation des FC allait probablement faire des gagnants et des perdants, en fonction de la volonté du gouvernement d'augmenter le financement de la défense ou de son désir de se départir de certaines capacités. L'arrivée d'un nouveau gouvernement animé de sa propre vision en matière de défense a aggravé ce problème puisque les ambitions collectives du gouvernement et des FC dépassaient les capacités et les ressources du MDN.

Toutefois, au fil du temps, les événements ont entraîné le raffinement des plans de changement, et le risque que les capacités soient réduites massivement a diminué, du moins à court terme. De plus, le CEMD, qui avait conscience des préoccupations de la haute direction, s'est engagé, après son séminaire des officiers généraux/amiraux de mai 2007, à remanier sa vision afin de la rendre plus inclusive. En dernière analyse, il lui était tout simplement impossible de garantir la faisabilité de sa vision.

L'unité et l'équipe de changement. Un des éléments centraux de la stratégie du Général Hillier consistait à s'entourer de gens qui partageaient ses idées et qui n'étaient pas opposés au changement. Au départ, cet entourage se composait de membres des EAC, puis de l'ETFC. Par la suite, toutefois, il s'est de plus en plus entouré de membres de son personnel clé et de subordonnés en qui il avait confiance, ce qui ne signifie pas que l'équipe de leadership exécutif n'ait pas joué un rôle important dans la transformation des FC. En fait, de nombreux éléments du changement ont été examinés et décidés par le Conseil du commandement et le Conseil des Forces armées. Il semble que ces travaux n'ont pas été à l'origine du changement, mais ont plutôt fait partie du mécanisme de mise en œuvre. Pour une raison quelconque, le Général Hillier n'a pas réussi à amener ses officiers généraux et amiraux les plus hauts gradés à accepter entièrement sa vision.

Au départ, le Général Hillier a tenté d'amorcer un dialogue et d'utiliser une approche de collaboration. Il s'attendait à ce que ses collègues et lui soient sur la même longueur d'onde. L'accueil favorable réservé à sa vision a toutefois fait place au scepticisme, ce qui était compréhensible, compte tenu de l'incertitude qui entourait certains enjeux délicats comme l'avenir des chefs d'état-major d'armée et les prévisions sur les capacités de base. Le problème était tout aussi compréhensible du point de vue du Général Hillier. Il considérait qu'il fallait absolument améliorer les capacités et la crédibilité des FC pour que le gouvernement accepte d'attribuer des ressources adéquates à la défense. Sa stratégie, comme celle de ses prédécesseurs, consistait à maintenir la capacité de combat la plus élevée possible et à la structurer de manière à ce qu'elle puisse faire face aux types de menace qu'il prévoyait, sans négliger les risques à long terme.

En réalité, il n'avait reçu aucune garantie du gouvernement et ne pouvait donner aucune garantie aux hauts gradés. Par conséquent, ceux-ci n'ont pas eu suffisamment confiance pour accepter les risques que supposait la vision du Général Hillier et pour accepter son programme de changement. Dans ce contexte, l'unité souhaitée semblait hors de portée.

RÉSUMÉ

Il n'est jamais facile de créer un environnement favorable au changement, et le Général Hillier l'a constaté. Il ne fait aucun doute qu'il a communiqué sa vision de façon très efficace aux FC et à la nation, ce qui lui a donné de la crédibilité et de la force lorsqu'il a entamé son programme de changement. Le Général Hillier aurait manifestement préféré que son équipe de changement exécutive soit unie et partage sa vision de l'avenir. Toutefois, il est devenu rapidement clair que cet objectif ne pouvait être atteint, surtout à court terme. Convaincu qu'il était fondamental d'enregistrer des gains dès le départ, il a adopté une approche pragmatique, en s'appuyant de plus en plus sur ceux qui partageaient sa vision. En termes tactiques, il était prêt à utiliser une stratégie de « piquetage et de contournement » de l'opposition pour atteindre ses objectifs⁴⁷.

CHAPITRE 6

ÉLABORER LA STRATÉGIE ET LE PLAN

Une vision stimulante, communiquée par un leader convaincant, peut mettre en branle le changement. Les gens veulent faire partie d'une organisation qui, à leurs yeux, s'améliore et ils sont souvent stimulés par les perspectives que présente la vision. En effet, nombreux sont ceux qui considéreront cette idée comme la solution miracle à tous les facteurs de mécontentement dans l'organisation. Cependant, comme le veut le vieil adage, les détails recèlent souvent de mauvaises surprises, et de nombreuses tentatives de changements battent de l'aile à cause de l'absence d'une stratégie simple et bien comprise et d'un plan efficace et pragmatique.

Une fois la vision mise au point pour guider l'organisation, la vraie difficulté pour le responsable du changement consiste à mettre en œuvre cette vision. Le leader doit élaborer une stratégie fiable qui tient compte de nombreux aspects du problème de changement organisationnel et qui transformera l'environnement afin de favoriser le véritable changement. Il doit aussi veiller à l'élaboration d'un plan ou de plusieurs plans qui exprimeront clairement les objectifs à atteindre et qui guideront les mesures et la cadence de l'organisation en vue de réaliser ces objectifs.

ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE

Le changement organisationnel nécessite une stratégie qui exprime non seulement les buts à atteindre, mais aussi les façons d'y parvenir. La stratégie doit tenir compte de l'ampleur des changements à apporter, de la capacité de l'organisation à réaliser ces changements au fil du temps, des ressources disponibles à cet égard et, évidemment, du rôle des intervenants internes et externes. Cette stratégie à long terme doit comporter des objectifs bien définis, dont l'atteinte assure la réalisation de la vision. Elle doit aussi comprendre une approche très souple, afin d'être adaptable aux problèmes et aux changements, imprévisibles, mais inévitables, qui surviendront.

Élaborer les plans. Même si elle est essentielle au processus de changement, la stratégie à elle seule n'est pas suffisante pour faire progresser l'institution. Des plans sont nécessaires afin de fournir un cadre

au processus de changement, de déterminer les objectifs spécifiques à atteindre, d'attribuer des tâches visant à réaliser ces objectifs, d'affecter des ressources et d'établir un calendrier pour les mesures à prendre.

Lorsque la planification a lieu dans le contexte du MDN et des FC, la planification entreprise a, en réalité, deux intentions majeures. D'abord, on cherche à élaborer un plan stratégique des ressources pour le gouvernement. Il s'agit d'un document de programme important qui exprime le but que le MDN et les FC doivent atteindre et les ressources nécessaires, tout en tentant de déterminer ce que devrait être la nature des FC. Ensuite, on vise l'élaboration d'un plan interne de mise en œuvre du changement, afin de fournir le cadre stratégique/opérationnel, et de directives en vue de façonner les efforts de l'institution durant la mise en œuvre du changement, tout en continuant à mener des opérations et à soutenir l'institution. Il s'agit là du document qui décrit la façon de procéder pour assurer la cohérence stratégique générale de l'organisation et pour lequel on peut aussi mettre au point un certain nombre de plans de soutien, centrés sur les fonctions (ressources, personnel, équipement, etc.) ou les organisations.

Équilibrer les efforts. Comme il a été mentionné dans le chapitre précédent, un responsable du changement doit prendre son temps et établir les conditions gagnantes pour le changement. À cette fin, il faut conférer une cohérence stratégique aux activités de changement, donc, élaborer une stratégie cohérente et des plans suffisamment détaillés en vue d'orienter les mesures de changement dans l'ensemble de l'organisation. Grâce à une meilleure cohérence et au souci des détails, on peut mieux comprendre la signification de la vision et les gens sont davantage en mesure de se voir au sein de la « nouvelle » organisation. Cette démarche devrait attirer une acceptation plus grande et une transition plus harmonieuse vers la mise en œuvre.

Toutefois, la mise au point d'une cohérence stratégique et l'obtention d'un niveau de soutien élevé peuvent entraîner des coûts importants... en temps! Le responsable du changement doit surmonter une inertie considérable au sein de l'institution afin de réaliser toute forme de changement. Il doit normalement avoir recours à l'influence inhérente à son poste ou,

dans certains cas, il doit tirer profit d'événements uniques qui établissent les conditions propices au changement. Dans toutes les situations, le véritable changement doit se mettre en branle relativement tôt au cours du processus pour que le responsable du changement puisse surmonter l'inertie institutionnelle. Ce dernier doit aussi être conscient que l'appui politique dont il dispose est limité et il doit conserver sa crédibilité pour s'assurer qu'il peut poursuivre l'instauration des changements requis. Autrement dit, il doit obtenir des progrès assez rapidement.

L'équilibre que doit atteindre le responsable du changement n'est pas simple et, en fin de compte, il constitue un compromis entre prendre le temps d'entamer une planification suffisante, promouvoir le travail d'équipe et se lancer dans le processus du véritable changement. En définitive, il est préférable d'amorcer rapidement la mise en œuvre du changement⁴⁸.

ÉVALUATION

Stratégie. Le Général Hillier disposait sans aucun doute d'une stratégie qui orientait ses efforts, même si elle n'était pas couchée sur papier. Étant un officier intuitif de nature et disposant d'un bon sens de la stratégie, il a établi des objectifs stratégiques et façonné les méthodes pour les atteindre au fil du temps. L'essentiel de la stratégie consistait à induire un changement fondamental dans les FC, en réparant, en agrandissant et en modernisant les forces pour qu'elles deviennent ainsi pertinentes, souples et efficaces, et en améliorant leur crédibilité auprès du gouvernement et des Canadiens. Les principaux éléments de la stratégie consistaient à :

- agir rapidement afin de surmonter l'inertie institutionnelle et de répliquer au scepticisme politique à l'égard de la capacité de changer des FC;
- mettre en œuvre un nouveau modèle unifié de commandement et de contrôle, comme première étape, afin de créer un changement suffisant pour vaincre la résistance et pour entraîner une plus grande cohésion des opérations;
- se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité opérationnelle en tirant profit de la cadence élevée des opérations actuelles, en vue de transformer la culture institutionnelle du MDN et des FC;

- accroître la crédibilité et la valeur des FC auprès du gouvernement et de la population canadienne en améliorant l'efficacité opérationnelle et en multipliant les missions réussies.

En effet, en se concentrant sur le commandement et le contrôle ainsi que les opérations, le Général Hillier avait l'intention d'exercer une pression sur les autres parties de l'institution à changer. Il prévoyait que le nouveau modèle de commandement et de contrôle forcerait le réexamen de la façon dont toutes les composantes du MDN et des FC collaborent. Plus particulièrement, il croyait que l'accent accru mis sur les opérations améliorerait la souplesse de réaction de l'institution aux problèmes opérationnels et façonnerait la culture institutionnelle; il croyait que l'accent mis sur les opérations interarmées forcerait les services à collaborer plus étroitement aux niveaux opérationnels et tactiques, façonnant ainsi la culture des FC et exerçant une pression au niveau stratégique pour favoriser l'intégration. Par conséquent, son approche ne consistait pas à tenter de planifier chaque aspect du changement, mais plutôt à créer au sein du MDN et des FC des pressions qui forceraient l'institution à s'adapter.

Le plan stratégique des ressources. Les ressources allouées pour réaliser cette stratégie étaient inadéquates et le Général Hillier savait qu'il aurait à faire la preuve de sa capacité de changer les FC afin d'obtenir les ressources nécessaires. Comme il est mentionné dans le chapitre quatre, le premier ministre Paul Martin a bien fait comprendre qu'il faudrait adopter un nouveau discours pour justifier l'augmentation des ressources allouées. En effet, le Général Hillier avait prévu que, à mesure que la capacité des FC à soutenir les objectifs nationaux augmentait, accroissant du même coup leur valeur et leur crédibilité auprès des Canadiens, les ressources dont il avait besoin pour réaliser sa vision allaient se concrétiser. Même si le Général Hillier suivait la stratégie qu'il avait adoptée, l'articulation de cette dernière sous la forme d'un plan stratégique ne s'est pas réalisée en entier. Le plus grand défi auquel il devait faire face était la difficulté, perpétuelle, d'élaborer un plan équilibré, réalisable et abordable qui répondrait aux exigences stratégiques, pourrait fonctionner dans la bureaucratie gouvernementale et obtenir les approbations nécessaires sur le plan des ressources et de la politique.

Le plan stratégique des ressources fait assez souvent partie de la programmation du gouvernement, même s'il a porté différents noms au fil du temps. Au cours de cette période, le Plan des capacités de défense (PCD) et, par la suite, la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* (SDCD)⁴⁹ ont été les derniers d'une longue série de documents stratégiques du genre, centrés sur l'obtention d'un programme stratégique équilibré qui garantirait le maintien des capacités.

Pendant de nombreuses années, les FC ont lutté avec les exigences conflictuelles du gouvernement relatives à la défense. D'un côté, la bureaucratie centrale du gouvernement (c.-à-d. les organismes centraux comme le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor) a demandé, dans la mesure du raisonnable, un programme clair à long terme qui déterminerait les capacités de défense et la structure à soutenir en fonction des ressources allouées par le gouvernement. De l'autre côté, on a manifesté le désir, surtout du côté du gouvernement, de maintenir, ou de donner l'impression de maintenir, des capacités militaires efficaces, grâce à un minimum de ressources investies. L'enjeu principal et la source du dilemme auxquels ont été confrontées des générations de leaders militaires et de dirigeants en matière de défense se trouvent dans la volonté des représentants élus à financer adéquatement les forces armées qu'ils souhaitent avoir, ou bien, à prendre la décision de se départir de capacités qu'ils ne peuvent ou ne veulent pas financer. Ce point, évidemment, est une question qui fait l'objet de débats depuis fort longtemps et qui continuera probablement de le faire pour une éternité. On ne peut le dissocier de l'argument classique opposant les dépenses sociales et les dépenses militaires. Toutefois, à la base du problème au Canada se trouve un manque fondamental de compréhension au sein du gouvernement relativement aux coûts des capacités de défense, combiné à la croyance voulant que le pays ne coure aucun risque et qu'il ne soit donc pas nécessaire d'investir dans ces capacités.

Tout au long de cette période, le MDN et les FC ont été confrontés à ce vieux problème, placé toutefois dans un contexte nouveau. Une nouvelle politique de défense, ainsi qu'une vision pour des FC transformées, avaient été élaborées et le gouvernement du premier ministre Martin les avait

approuvées. Les FC étaient au cœur du changement. Cependant, même si l'augmentation du budget de la Défense nationale faisait évidemment partie des projets, il ne faisait aussi aucun doute que le coût véritable était mal compris, voire inconnu. À mesure que l'élaboration du Plan de capacités de défense (PCD) progressait et qu'on comprenait l'ampleur des nouvelles initiatives, il est devenu apparent que le coût du programme de défense était beaucoup plus élevé que prévu. Par conséquent, la difficulté d'inclure les capacités essentielles de défense dans un programme et un plan abordables venait d'augmenter de quelques crans.

La situation a aussi donné naissance à un important enjeu politique. Dans les dernières années, tous les gouvernements voulaient donner l'impression qu'ils augmentaient leurs capacités de défense, et cette situation s'est accentuée avec l'arrivée du gouvernement conservateur. Par souci d'équité, on avait promis de nouvelles sommes considérables pour la défense et on s'était engagé à acquérir de nombreuses nouvelles capacités opérationnelles (transport aérien stratégique, hélicoptères de transport moyen, etc.) et à mettre en œuvre l'expansion des FC. Toutefois, il y a souvent un prix politique à payer lorsqu'on dépense trop pour la défense et le gouvernement semblait en faveur de forces armées satisfaites des ressources fournies. Donc, le débat sur les ressources est devenu une source importante de frustration, tandis que le Ministère tentait de résoudre les conflits et de parvenir à un plan abordable qui permettrait de réaliser la vision.

En élaborant le programme, le MDN devait prendre en considération l'équilibre de l'ensemble des exigences relatives aux capacités dans le contexte de la politique de défense approuvée, et parfois changeante. Inévitablement, cette situation a forcé le MDN à tenir compte non seulement des nouvelles capacités qui allaient être nécessaires, mais aussi des vieilles capacités qui pourraient ou qui devraient être dissolues. De telles options n'enchantent pas les dirigeants militaires, mais, étant donné la pénurie de ressources, elles devaient être présentées. Cependant, il est aussi évident que ces options étaient difficiles à accepter sur le plan de la politique, puisqu'aucun gouvernement ne veut donner l'impression qu'il réduit les capacités, plus particulièrement lorsqu'il a fait campagne pour accroître l'appui accordé à la défense. La situation a entraîné une impasse qui s'est prolongée pendant l'ensemble de cette période, alors que

la direction et le gouvernement discutaient de la façon de réduire la part allouée à la défense afin de répondre aux besoins du pays.

Les effets de l'absence d'un plan stratégique des ressources, approuvé et cohérent, sur les plans du Général Hillier pour la transformation étaient considérables, même si elles ne constituaient pas une surprise. Sur le plan pratique, l'absence d'un plan approuvé entraînait d'importantes pressions sur les ressources qui touchaient tous les aspects de l'institution. Les efforts visant à trouver les ressources nécessaires pour restructurer les FC, financer de nouveaux projets d'immobilisation importants, élargir les FC et mener des opérations majeures, tout en soutenant les capacités militaires fondamentales et historiques, devenaient manifestement difficiles à accomplir et donnaient l'impression, avérée, d'une pénurie (d'argent, de personnel et d'équipement), à un moment où les attentes relatives à la vision laissaient croire que la situation allait s'améliorer. Toutefois, d'un point de vue plus fondamental, le manque de clarté a fait croître d'importantes préoccupations chez de nombreux dirigeants supérieurs relativement à l'aptitude des FC à conserver leurs capacités de base. Dans une telle situation, tous les dirigeants ont fait part de leurs inquiétudes, en public comme en privé, au sujet de la dégradation des capacités à court terme et de la perte potentielle de certaines capacités à plus long terme. Tout ça a entraîné l'érosion de la confiance à l'égard de la viabilité de la vision.

Plans de changements internes. Même si l'acceptation d'un plan stratégique des ressources était importante pour le MDN et les FC, à certains égards, le plan de changements interne l'était encore davantage pour l'institution. Après tout, un plan interne cohérent était essentiel à la gestion du changement entrepris afin de réduire au minimum l'agitation propre au processus de changement. Celui-ci était d'autant plus important étant donné le manque de cohésion dans les recommandations et les approches présentées par les différentes EAC.

Certains ont tenté de produire de tels plans. Dans le cadre de ses activités, l'ETFC a mis au point les grandes lignes d'une feuille de route de la transformation, qui devait guider les changements planifiés. Toutefois, le projet ne s'est jamais réalisé et, lorsque l'équipe a été dissoute, il a, de fait, cessé d'exister. En 2005, le DGPS a constitué une petite équipe afin de

lancer la planification de la campagne, parallèlement à l'élaboration du PCD. On visait ainsi à mettre au point un plan de campagne cohérent pour l'élaboration des objectifs et des mesures de mise en œuvre et à orienter la prise de décisions. Cependant, lorsque les progrès relatifs au PCD se sont amenuisés, cette initiative a été mise en suspens et n'a jamais été achevée. Conséquemment, aucun plan de campagne, ou autre plan similaire servant à orienter la mise en œuvre de la transformation, n'existe à l'heure actuelle.

On a avancé que l'absence d'un tel plan était principalement due à l'absence d'un plan stratégique des ressources et que, s'il avait été complété, le plan de campagne en aurait simplement découlé. Même si elle était logique compte tenu du processus de transformation, cette hypothèse négligeait les exigences de base voulant que l'institution veille à la cohérence et à la compréhension des mesures adoptées. Il ne fait aucun doute que la direction n'envisagerait jamais de lancer une opération majeure sans un plan pour guider tous les éléments touchés, mais ce fut effectivement le cas en ce qui a trait à la transformation des FC. Donc, même si la vision était établie et même si de nombreuses directives, écrites et verbales, existaient relativement à la transformation, aucun document n'était disponible pour assurer une compréhension générale de la façon dont tous les éléments correspondent entre eux. De plus, même si la directive sur la transformation qu'avait signée le CEMD donnait une orientation générale, elle n'attribuait aucun objectif de manière précise aux subalternes et laissait dans l'oubli la mise en œuvre de nombreuses recommandations des EAC. Sans attribution descendante des objectifs synchronisés, les nouveaux commandants établissaient leurs concepts d'opérations (CONOPS), et la structure requise pour leur mise en œuvre, de façon ascendante. Le manque de coordination des CONOPS de commandement opérationnel produit par cette démarche et la forte demande en officiers visant à pourvoir les postes redondants d'état-major interarmées semblent avoir largement contribué à la perception croissante de la transformation comme un projet hors de prix.

Planification des ressources – promesses et suppositions. Cette absence de plans constituait un problème majeur pour la planification des ressources. Contrairement aux domaines tactiques et opérationnels, la planification stratégique des ressources exige de la discipline et une

perspective à long terme. L'entreprise d'une stratégie de changement aussi importante, qui comprenait une restructuration majeure du capital, exige de fortes sommes d'argent. Même si le CEMD avait fondé certaines de ses ambitions sur l'obtention de ressources supplémentaires, il ne pouvait pas dépenser ce qu'il n'avait pas en main. Conséquemment, du moins à court terme, il avait besoin d'une stratégie innovatrice en matière de ressources qui lui fournirait les ressources nécessaires au lancement de la transformation et à la satisfaction des demandes croissantes, tout en assurant une saine responsabilité financière.

Planification des ressources humaines. Dans le cadre de la mise en œuvre du changement, on peut dire que la demande en ressources humaines est encore plus importante que la disponibilité des fonds. Tous les changements doivent être gérés et appliqués au sein de la structure organisationnelle existante, même si on s'attend à ce que la nouvelle organisation soit plus grande. Après tout, le développement d'une organisation en ce qui a trait aux ressources humaines est un long processus et la disponibilité du personnel ne suffira pas à la demande pendant un certain temps. Lorsque la demande comprend des augmentations destinées à la fois aux opérations et à l'expansion de la force, l'enjeu des ressources humaines devient critique, pouvant même mettre en péril l'initiative de changement.

Dans le cas dont il est question ici, les stratégies en matière de ressources et de ressources humaines étaient empreintes d'incertitude. Évidemment, les fonds disponibles étaient insuffisants pour réaliser la vision, ce que le gouvernement a clairement compris en 2006. De plus, la demande en matière de ressources humaines mettait l'institution à l'épreuve et l'équilibre entre les demandes croissantes et les ressources limitées demandait beaucoup de talent. Incontestablement, le CEMD appliquait une stratégie en matière de ressources reposant sur la gestion des risques, avec l'intention de réduire la demande et d'accroître l'offre au fur et à mesure qu'allaient progresser les différentes initiatives de transformation. Cependant, étant donné l'absence d'un plan cohérent pour la mise en œuvre du changement, il est difficile de voir la façon dont les responsables des ressources et du personnel seraient en mesure de conserver une approche fiable et de gérer le risque à mesure qu'il augmente.

De nombreuses raisons peuvent expliquer cette omission. Bien sûr, toutes les personnes liées au projet subissaient des pressions. Notamment, l'influence des petits états-majors de planification de base, au sein du groupe du VCEMD dans son ensemble, était considérablement limitée. Toutefois, il existe probablement un enjeu plus philosophique à la base de l'approche adoptée. Le Général Hillier a appliqué avec succès sa méthode opérationnelle au problème du changement, mais il a probablement surestimé l'efficacité potentielle d'une approche opérationnelle en matière de commandement dans un environnement organisationnel. Il a fait part de son intention à la haute direction des FC et il a su communiquer avec beaucoup de succès sa vision à de nombreuses personnes au sein des FC et du MDN. L'approche axée sur le commandement qu'il a utilisée pour aborder bon nombre des problèmes était plutôt efficace. Notamment, la vitesse et l'efficacité avec lesquelles il a mis sur pied les commandements opérationnels attestent de la puissance de cette approche. En présentant son intention aux commandants et en assurant la surveillance de la mise en œuvre, la mise sur pied de ces organisations, même si elle était par moment chaotique, a été réalisée en très peu de temps et d'une manière tout à fait efficace.

Cependant, contrairement à une formation opérationnelle qui est conçue pour être constamment restructurée ou organisée en fonction des tâches, les composantes institutionnelles des FC et du MDN sont très strictes et fragiles par nature. Cette fragilité s'est d'ailleurs accrue au cours des dernières années par le biais de la restructuration et de la réduction des effectifs de nombreux éléments de l'organisation. Par conséquent, la restructuration rapide et majeure du MDN et des FC a entraîné une transformation fondamentale de nombreux centres de responsabilité, provoquant ainsi la rupture de certains processus bien établis. En plus, la pénurie de personnel, aggravée par la croissance de nouvelles capacités comme les commandements, réduisait l'aptitude des organisations à remplir leurs mandats. Conséquemment, les fonctions générales de l'organisation, essentielles au fonctionnement sans heurts de l'institution, ont été déséquilibrées, forçant de plus en plus les dirigeants à colmater sans cesse les brèches.

Tout changement est limité par la capacité de l'organisation. Toutefois, la maximisation de la capacité et la réussite du changement reposent avant tout sur une bonne gestion. Dans le cas de la transformation des FC, le véritable problème consistait en un manque de perspective commune et de bonne coordination. Il n'y avait aucun plan d'orientation des changements internes et de bon nombre des décisions requises pour adapter l'institution afin de conserver la cohésion. Les exigences découlant de quatre nouveaux commandements opérationnels et d'un niveau élevé d'opérations, déclenchées de plus en plus sans avertissement, ont ouvert la porte à une approche réactionnaire au sein des responsables de la mise sur pied de la force et du noyau de l'organisation, accentuant la fragmentation du processus et réduisant davantage la cohésion. Cette situation, combinée à un manque généralisé de compréhension aux niveaux inférieurs de l'intention ou de la philosophie à adopter relativement au remodelage de l'institution, signifiait que les décisions étaient prises en vase clos, sans que l'on en comprenne les répercussions ailleurs dans le système et sans qu'on puisse les coordonner.

RÉSUMÉ

Le génie de la stratégie choisi par le Général Hillier pour mettre en œuvre le changement au sein des FC consistait à agir rapidement, à courir des risques et à contrôler ces risques en apportant des ajustements. En déboulonnant la résistance et en forçant un changement fondamental, il pouvait plus facilement façonner l'institution et sa culture selon ses besoins. Toutefois, ce changement rapide et parfois chaotique a entraîné un niveau d'agitation qui a bien failli submerger l'institution. Des changements rapides et majeurs génèrent forcément un environnement tumultueux et exigent énormément des dirigeants et des états-majors de l'ensemble de l'organisation afin qu'ils contrôlent le chaos et qu'ils atténuent les conséquences négatives des changements. Ce problème n'est pas nouveau, particulièrement pour une profession dont le rôle consiste à gérer la violence dans un environnement de chaos. Cependant, afin de diriger et de gérer dans un tel environnement, on doit énoncer une intention claire et au moins les grandes lignes d'un plan en vue de guider les nombreuses parties différentes de l'organisation.

CHAPITRE 6

Le travail réalisé par les FC sur les nombreux plans différents était une tentative d'assurer la cohérence de la stratégie en cours d'élaboration et à fournir un cadre clair pour guider la transformation. Malgré tous ces efforts, aucun plan n'a été achevé ou approuvé, mais le temps consacré à ces plans aura tout de même été utile. Il a permis aux hauts dirigeants de mieux se comprendre, permettant ainsi à l'institution de s'adapter aux exigences changeantes. En effet, des éléments de cette planification ont été intégrés dans les plans du CEMD ainsi que dans ses directives pour l'avenir. Néanmoins, la principale conséquence a été un manque de cohérence stratégique dans l'organisation du changement. Tandis que la haute direction savait ce qu'elle tentait de réaliser, les interrelations et les effets de second et de troisième ordre de toute décision étaient souvent flous, entraînant un manque de clarté et de compréhension au sein du MDN et des FC quant à l'orientation du changement ainsi qu'une dégradation de la confiance et une perte de la crédibilité touchant le programme de transformation. La situation exerçait aussi une importante pression sur les membres de la haute direction qui devaient coordonner les problèmes et veiller à ce que les risques soient gérés adéquatement.

Dans une certaine mesure, ce problème n'émanait pas des Forces canadiennes. Étant donné le contexte politique, il n'était pas surprenant qu'on n'ait pu s'entendre sur des questions très complexes de politique et de ressources. L'échec de l'élaboration de plans internes cohérents visant à guider la transformation des FC revêt une importance majeure. Si la force du Général Hillier et de son équipe reposait sur la stratégie, la vitesse et la prise de risques, leur faiblesse a été de ne pas réussir à élaborer des plans de mise en œuvre cohérents.

CHAPITRE 7

DIRIGER ET METTRE EN ŒUVRE LE CHANGEMENT

VUE D'ENSEMBLE

Tous les leaders sont importants dans le cadre d'un changement organisationnel. C'est la vision du responsable du changement qui est mise en œuvre et seul ce dernier peut convaincre les autres du bien-fondé de cette orientation. Cependant, à titre de chef, il doit comprendre et gérer de nombreuses dynamiques organisationnelles et culturelles conflictuelles. Comme au sein de toutes les familles, le changement entraîne le conflit entre les membres, car chacun croit que le changement le défavorisera par rapport aux autres et voit, dans chaque élément du changement, une nouvelle menace pour son avenir. Dans un tel environnement, le responsable du changement doit jouer le rôle d'un parent sage, c'est-à-dire guider, encourager, gérer les attentes et récompenser les réussites, tout en évitant le favoritisme. Il doit s'armer d'une extrême patience!

La mise en œuvre de changements organisationnels est en grande partie une question de leadership personnel; l'on se concentre davantage à convaincre les gens qu'à donner des directives. Après tout, peu de personnes souhaitent changer et, plus une personne mûrit et a du succès dans sa profession, plus sa souplesse et sa volonté de changer s'estompent. Donc, le responsable du changement doit établir une relation personnelle avec ses principaux subalternes et, dans une certaine mesure, avec l'ensemble de l'organisation. Il doit convaincre les gens de faire ce qu'ils n'auront peut-être pas envie de faire.

Il ne s'agit pas simplement de convaincre les gens de changer ou d'attendre qu'un consensus émerge. Le responsable du changement doit faire preuve d'une volonté absolue de forcer l'organisation à changer. À cette fin, il doit prendre des décisions difficiles et aller de l'avant, parfois à l'encontre des autres. Il doit établir un consensus, mais pas à tout prix! Idéalement, les sceptiques comprendront le bien-fondé de l'approche à mesure que le changement sera mis en œuvre, ou, du moins, ils participeront quand même au changement. Autrement, ils seront laissés de côté. Évidemment, une telle approche comporte certaines limites et le responsable du

changement doit toujours demeurer conscient des dangers du retour de l'inertie institutionnelle.

Donc, le responsable du changement doit s'efforcer de conserver un équilibre, de gérer la famille et ses éléments constituants, tout en poussant l'organisation vers le changement. Pour parvenir à cet équilibre, il doit avant tout conserver sa crédibilité, c'est-à-dire son autorité morale, s'assurant ainsi de sa capacité à poursuivre la mise en œuvre du changement.

Sélection et maintien de l'objectif. Le responsable du changement ne doit jamais perdre de vue l'objectif consistant à mettre au point une nouvelle et une meilleure organisation. Il ne vise pas simplement le changement, mais bien des capacités nouvelles et améliorées. Il doit percevoir la dynamique du changement comme la façon de parvenir à ses fins. Il y aura constamment des défis qu'il devra surmonter pendant la période de changement et de nombreux opposants tenteront de lui nuire. Il doit tenir le coup.

Le leadership comme point de mire. Il est essentiel que le responsable du changement mette l'accent sur le leadership, qu'il s'en tienne aux enjeux stratégiques et qu'il ne s'enlise pas dans les détails de la direction de l'organisation ou du changement. À cette fin, il doit disposer d'une équipe de gestion efficace pour gérer ces questions à sa place et il doit leur faire suffisamment confiance pour les laisser travailler. Il demeure responsable et doit assurer une surveillance suffisante pour avoir une bonne idée de la cohésion et de la capacité de l'organisation. Ainsi, ces décisions s'appuieront sur une compréhension claire des capacités de l'institution.

Soutien de la compréhension et motivation de l'équipe. Une part importante du rôle du responsable du changement repose sur la motivation. Il s'agit de sa vision et il est responsable de sa réalisation et de l'amélioration de l'organisation. Il doit démontrer ce sentiment d'appartenance à son personnel à tous les niveaux, autrement dit, il doit être le visage de l'institution.

Dans un tel contexte, la communication devient l'une de ses principales priorités. On dit que les trois activités les plus importantes dans le cadre de

la mise en œuvre du changement sont la communication, la communication et la communication! Cette expression illustre bien la grande difficulté de faire comprendre n'importe quelle initiative au sein d'une grande organisation, surtout parce que les communications officielles ou les rumeurs déforment l'intention, donnant souvent une mauvaise impression des résultats prévus. Le responsable du changement doit le savoir et s'assurer que son message parvient à tous les éléments de l'organisation.

Des renseignements exacts et pertinents sont essentiels à toute organisation soumise à un changement. Les gens ont besoin de demeurer informés, de comprendre les détails de la stratégie de changement et de planifier à mesure que ces derniers sont révélés. Ils doivent savoir non seulement où se dirige l'organisation, mais aussi où ils se trouvent dans le processus de changement, quelles initiatives sont entreprises, pourquoi elles le sont et si elles sont fructueuses. Ils ont aussi besoin d'occasions pour faire part de leurs préoccupations et de leurs questions. Après tout, il y aura beaucoup d'inquiétude et même de peur au cours du processus de changement et on doit faire tous les efforts possibles pour mettre en œuvre une stratégie de communication visant à appuyer l'initiative de changement.

Soutien de la crédibilité du responsable du changement. Tout au long du processus, le responsable du changement doit préserver sans équivoque sa crédibilité. C'est cet élément presque intangible, c'est-à-dire la façon dont il est perçu, tant à l'interne qu'à l'externe, qui lui fournit la marge de manœuvre pour prendre des décisions ou agir et qui lui permet, en fin de compte, de soutenir le changement. Aussi longtemps que le leader conserve la confiance des autres, ceux-ci peuvent oublier ou pardonner bien des erreurs, mais si cette crédibilité s'estompe, il perdra rapidement le soutien des gens et de l'organisation. Bref, il n'en tient qu'à lui d'en faire bon usage. Si sa crédibilité est intacte, il peut surmonter des obstacles majeurs. S'il perd sa crédibilité, tous les efforts seront vains. Conséquemment, un leader doit se connaître et connaître ses forces et ses faiblesses.

Pour conserver sa crédibilité, le responsable du changement doit s'appuyer sur ses forces. Les plans changeants doivent tenir compte de sa crédibilité

CHAPITRE 7

et il se peut qu'ils doivent être façonnés de manière à garantir cette dernière, ce qui suppose que la prise de décisions justes et équilibrées est un aspect important de la stratégie. Les décisions doivent non seulement être justes, mais aussi paraître justes afin que la crédibilité de l'institution et du responsable du changement soit préservée.

Manifestement, la communication joue un rôle important dans le soutien de cette crédibilité à mesure que les idées et l'image publique du responsable du changement sont diffusées dans l'organisation, mais elle dépend aussi de la crédibilité globale du programme de changement. Essentiellement, si les gens ne peuvent comprendre les changements entrepris, le leader n'arrivera pas à garder les gens de son côté, même avec tout le charisme du monde.

Confiance en soi. Il est essentiel que le leader stratégique ait une grande confiance en lui. Il ne doit pas être imprudent, mais il doit avoir confiance en ses moyens et particulier en son jugement lorsque vient le temps de déterminer ce qui est bien et ce qui est possible. Il doit prendre des risques et ne doit pas se laisser arrêter par ses craintes.

ÉVALUATION DU RESPONSABLE DU CHANGEMENT

La priorité du Général Hillier consistait à diriger les FC durant le changement. Étant donné ses antécédents opérationnels, il n'a eu aucune difficulté à confier les détails à ses subalternes. En effet, il avait une grande confiance en son VCEMD, le Vice-amiral Ronald Buck, et se fiait énormément à lui pour coordonner les détails tandis qu'il se concentrait, à titre de CEMD, sur la direction. Il comprenait manifestement l'importance d'une communication efficace et consacrait une grande partie de son horaire chargé à la communication, publique et privée, utilisant avec succès ses compétences personnelles. En effet, l'aptitude du CEMD à « parler » aux gens constituait la pierre angulaire de sa crédibilité personnelle ainsi qu'une partie intégrante de la bonne réputation actuelle des FC. Il était des plus efficaces pour exprimer la vision et convaincre et stimuler les membres des FC ainsi que le public canadien. La présence du général venu de Terre-Neuve était devenue monnaie courante dans les journaux et à la radio et la télévision dans l'ensemble du pays.

Même si la crédibilité du Général Hillier était forte, le soutien de sa vision n'était pas unanime. Tandis que le CEMD avait rapidement reçu un appui marqué de la part de ses officiers, des inquiétudes persistaient au sein de la haute direction et de l'état-major supérieur concernant le caractère inclusif et réalisable de la vision, les pressions exercées sur les ressources, la participation fréquente du personnel aux déploiements et le maintien en puissance général des FC. Comme on pouvait s'y attendre, les personnes qui devaient jouer les rôles les plus importants dans la gestion de ces risques nourrissaient les plus grandes inquiétudes. La cause la plus importante de ces inquiétudes était probablement le fait que l'environnement devenait chaotique et que les gens en venaient à perdre leurs cadres de référence, essentiels à leur orientation quotidienne.

Incontestablement, les communications personnelles du Général Hillier étaient des plus efficaces. Toutefois, il semblerait qu'une grande partie des activités de communication ait été réalisée selon les occasions et qu'il n'y avait pas de stratégie ou de plan de communications pour appuyer la transformation. Par conséquent, l'institution n'a pas tenu ses membres au courant des changements prévus ou ne les a pas bien informés de la progression de la transformation. Il convient de noter que, depuis le lancement de la transformation des FC, c'est-à-dire près de trois ans, le CEMD n'a publié au total que cinq comptes rendus de situation (SITREP) publics sur le changement. Cette tendance à négliger la communication a souvent constitué la lacune fatale dans différentes tentatives de changement organisationnel, et ce fut probablement le cas en ce qui concerne les FC. Même si bon nombre de personnes ont entendu, dans des assemblées générales, les discours du CEMD sur les aspects généraux de la transformation, les détails du changement n'ont pas été communiqués de façon claire.

Finalement, le Général Hillier a continué à inspirer la confiance et il a conservé sa réputation de personne audacieuse. Même si tous les leaders traversent des périodes de manque de confiance en soi, il semblerait que, d'un point de vue personnel, le Général Hillier a su tenir le coup pendant une période très difficile. Cette épreuve lui a permis de soutenir son approche très risquée, qui entraînait manifestement des problèmes pour

d'autres personnes, mais qui lui permettait de progresser là où personne d'autre n'en était capable.

Le Général Hillier avait amorcé le leadership des FC au moyen de la transformation. Ainsi, il appliquait sa propre philosophie « axée sur le commandement », s'appuyant énormément sur son équipe de direction et mettant l'accent, à juste titre, sur les questions essentielles de leadership stratégique. Tout au long du processus, il a conservé ses objectifs, sa confiance et sa crédibilité, devenant ainsi le véritable visage de la transformation.

DIFFICULTÉS GÉNÉRALES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DU CHANGEMENT

Les enquêtes démontrent que 70 p. 100 à 90 p. 100 des organisations ne parviennent pas à exécuter avec succès leurs stratégies. Dans la plupart des cas, le problème réside dans l'exécution et non dans la stratégie elle-même. Nos propres recherches nous ont menés à deux causes expliquant ces échecs. D'abord, comme il n'existe aucune convention décrivant ce qu'est une stratégie, les organisations tentent de mettre en œuvre quelque chose qui n'est même pas défini. Ensuite, les systèmes de gestion ne sont pas liés à la stratégie organisationnelle. Si les principaux facteurs du changement organisationnel ne sont pas centrés sur la stratégie, il est impossible de réussir l'exécution⁵⁰.

Afin de réaliser sa vision, le responsable du changement doit comprendre et façonner de nombreuses dynamiques, individuelles et collectives, au sein de l'organisation et élaborer une stratégie claire et un plan cohérent pour orienter les progrès de l'institution. Il ne pourra réaliser sa vision qu'en exécutant ses plans de façon efficace, et c'est là que résident les plus grandes difficultés.

Lorsqu'il entreprend le changement, le responsable doit surmonter la résistance au changement ou l'inertie au sein de l'organisation et forcer les gens à participer. Une fois qu'il a réussi à créer une certaine lancée, ses problèmes ne font que commencer, car il doit veiller à la gestion efficace du changement en façonnant l'institution en vue de celui-ci, en

coordonnant les nombreux éléments du changement et en recherchant constamment l'équilibre entre la vision et les objectifs, d'une part, et les ressources disponibles, d'autre part. Il faut reconnaître que le changement entraînera une hausse importante de la charge de travail à court terme, exigeant de l'organisation qu'elle s'adapte à ce volume supplémentaire et à la nécessité de gérer les nombreuses initiatives de changement. Une fois que l'organisation s'est mise en branle et que le changement commence à produire des résultats, on aurait tort de croire que le reste sera facile. Toutefois, c'est le soutien du changement qui nécessite les efforts les plus importants. Afin de poursuivre sur la lancée établie, le responsable du changement doit entreprendre un plan d'action à grande échelle et s'ajuster selon les critères changeants. Il doit aussi conserver sa crédibilité en démontrant sa réussite, en consolidant les gains et en tirant profit de ceux-ci.

Surmonter l'inertie. Lorsqu'ils présentent le changement, les leaders sont confrontés à une résistance capable d'étouffer dans l'œuf la transformation. Bon nombre de personnes sont à l'aise dans l'organisation telle qu'elle est, ne perçoivent aucun avantage à y apporter des changements et considèrent même que c'est risqué. En effet, beaucoup verront de véritables menaces dans le programme de changement, des menaces non seulement à l'endroit de l'institution, mais aussi pour eux. Cette situation peut entraîner de nombreuses personnes, consciemment ou inconsciemment, à lutter contre les changements imposés. Confronté à un tel problème, le responsable du changement doit mettre au point des stratégies et des mesures afin de surmonter l'inertie de la résistance institutionnelle et de poursuivre sur sa lancée.

Organiser en vue du changement. La première étape de la mise en place des conditions gagnantes consiste à reconnaître que l'institution n'est pas capable de mettre en œuvre des changements majeurs et de continuer à accomplir sa mission sans modifier l'organisation afin qu'elle puisse répondre à ces nouvelles exigences plus importantes. De nombreux modèles peuvent être utilisés à cet égard et aucun d'entre eux ne constitue la solution parfaite, cependant, certains principes clairs doivent être respectés.

CHAPITRE 7

D'abord, le responsable du changement doit continuer à diriger le changement. Il s'agit de sa vision et de son plan, et sa présence et sa participation sont essentielles tout au long du processus de changement. Il doit modifier attentivement les priorités de son emploi du temps et de ses activités afin de s'assurer, malgré les autres pressions, de garder la direction de l'initiative de changement.

Ensuite, un exécutant principal du changement disposant de l'autorité requise et d'un état-major approprié doit planifier et superviser la mise en œuvre du changement. Cet exécutant n'est pas, et ne peut être, un remplaçant du responsable du changement, mais le responsable ne peut tout faire lui-même et il a besoin d'aide pour veiller à la coordination efficace et au soutien de l'initiative de changement. L'exécutant du changement doit disposer de la pleine confiance du responsable du changement et doit être en mesure de parler en son nom. En effet, en tout temps, son opinion ne doit faire qu'une avec celle du responsable et on ne doit percevoir aucune différence dans leurs interprétations de la voie à suivre.

Troisièmement, il faut procéder à un réaménagement des priorités et des tâches confiées aux hauts dirigeants et aux organisations. Le changement demande plus d'efforts, mais sa mise en œuvre efficace ne peut être réalisée que par le travail acharné. En réalité, pendant une période de changement, il faut faire des sacrifices et les hauts dirigeants doivent prendre des décisions difficiles quant aux éléments qui seront mis en suspens. Aussi, il importe de bien comprendre les priorités et la place des tâches de gestion du changement dans l'ordre général des choses. Cette situation s'applique particulièrement à l'exécutant du changement et l'on doit avant tout décider si cette fonction sera remplie par la création d'un nouveau poste ou si l'on confiera la tâche à l'un des hauts dirigeants en place (généralement le chef des opérations ou le chef d'état-major). Si l'on choisit ce dernier, il faudra restructurer en profondeur ses responsabilités afin de garantir que le changement reçoive la priorité et l'attention qui lui sont dues.

Enfin, il faut s'entendre sur un processus, bien compris et utilisé par tous, pour la gestion du changement et la coordination et la résolution des problèmes. Le changement doit devenir un important secteur d'activités

au sein de l'organisation et être doté d'une structure de gouvernance claire et efficace et d'un personnel de gestion efficace afin de planifier et de coordonner la mise en œuvre. Notamment, les efforts de l'équipe du changement doivent être étroitement coordonnés avec les activités courantes de l'organisation et il faut modifier le calendrier de gestion général en conséquence.

Équilibrer la vision et les ressources. La mise en œuvre d'un changement structurel majeur exige l'élaboration d'une toute nouvelle organisation, qu'il faudra planifier, financer et mettre sur pied. Parallèlement, la structure en place doit se préparer au changement et appuyer celui-ci, tout en continuant d'assumer ses responsabilités. Le transfert des responsabilités vers la nouvelle organisation peut se faire par petites étapes progressives ou par grands bonds révolutionnaires. À cette fin, il faut souvent réorganiser la structure existante, parfois à plusieurs reprises, à mesure qu'elle s'adapte à ses nouvelles tâches et à ses ressources disponibles. La seconde méthode est plus exigeante, car les besoins accrus en personnel entraînent la dispersion des ressources humaines disponibles dans une structure bien plus grande. Même si le nouveau modèle n'exige pas davantage de ressources, la période de transition mettra à rude épreuve les capacités du système.

Coordonner le changement. Le maintien de la cohésion de l'organisation en période de changement est particulièrement difficile, surtout dans le cas d'une structure gouvernementale complexe, car une organisation nécessite non seulement un bon leadership, mais aussi une excellente coordination du changement afin de réaliser ses objectifs. Le changement perturbe les structures et les processus organisationnels classiques, qui constituent le châssis et le moteur de l'institution, et exige une adaptation de la part de tous les éléments de l'organisation. Il est donc essentiel que la nature et le calendrier exacts des changements à la structure et au processus soient étroitement coordonnés afin de réduire au minimum les perturbations. Les connaissances sont essentielles et tous les éléments de l'organisation doivent savoir où se diriger pour vérifier l'état du changement et obtenir des renseignements fiables sur les processus à appliquer.

Soutenir le changement. Une fois que le responsable du changement a réussi à créer un certain élan au sein de l'organisation, ses problèmes ne font que commencer. À tout moment, il peut rencontrer des obstacles qui retarderont ou feront avorter ses plans, et pourront même nuire à sa confiance. Il doit donc envisager des mesures et des stratégies qui lui permettront de soutenir le changement à long terme, tout en préservant l'élan, en s'ajustant en fonction des imprévus et en conservant sa crédibilité pendant le processus de changement. Parmi ces points, le plus important est peut-être la conservation de l'élan du changement. Il ne s'agit pas vraiment d'une mesure précise, mais plutôt d'un état général ou d'une dynamique qui dépend d'un fragile équilibre de divers facteurs pour assurer la poursuite du programme de changement. D'un côté, il faut veiller au changement physique progressif de l'organisation, conformément à la vision, qui démontre que le programme fonctionne et que chaque jour, on se rapproche de l'objectif. De l'autre, il faut protéger la crédibilité du programme de changement en s'assurant de l'engagement de tous les membres de l'organisation et de l'engagement permanent de la direction à l'égard des projets entrepris.

S'adapter aux exigences changeantes. On ne peut pas envisager les difficultés liées au changement organisationnel séparément; on doit plutôt tenir compte des demandes continues relatives aux activités. Après tout, le changement sert à atteindre des objectifs et on ne peut laisser le programme de changement compromettre l'efficacité de l'organisation. Autrement dit, le changement doit survivre à une tempête de situations imprévues nécessitant des ajustements au programme tout en équilibrant les autres exigences organisationnelles. L'équipe du changement doit adopter une approche souple tout en demeurant déterminée à réaliser le changement.

Consolider les gains et entraîner davantage de changement. Réaliser un changement fondamental demande beaucoup de temps et accorder une attention soutenue à long terme est une tâche difficile. Étant donné la nature humaine, les gens recherchent la stabilité et souhaitent oublier rapidement l'agitation et les difficultés du changement organisationnel. Il est donc facile de considérer n'importe quelle réussite initiale comme la solution à un problème, et les gens ont tendance à déclarer victoire alors que le changement organisationnel ne fait que

commencer. Les responsables du changement doivent donc non seulement tirer profit des réussites pour consolider leurs efforts, mais aussi utiliser ces réussites pour entraîner davantage de changement. Ainsi, les leaders peuvent célébrer les réussites, témoigner leur reconnaissance à ceux qui le méritent et poursuivre sur leur lancée à long terme.

Entreprendre un plan d'action à grande échelle. Le véritable changement ne peut être réalisé par une seule personne, il exige plutôt le véritable engagement d'un noyau dur de responsables du changement. Graduellement, il doit être adopté par des personnes à tous les niveaux de l'organisation. Conséquemment, il faut permettre à des personnes dans l'ensemble de l'organisation de prendre des mesures raisonnables conformément à la vision du changement. En effet, toutes les personnes au sein de l'organisation doivent s'approprier la vision et le programme du changement. À certains égards, il est possible d'atteindre cet objectif au moyen d'une philosophie d'ensemble, implicite dans la vision, mais il faut souvent avoir recours à des directives et des mesures précises pour inciter les gens à agir par eux-mêmes.

Lorsqu'il envisage l'habilitation de son personnel, le responsable du changement doit s'assurer de deux choses. D'abord, il doit être certain que les personnes à qui il confie des pouvoirs comprennent suffisamment son intention pour être sûr qu'ils agiront conformément à la philosophie adoptée. À cet égard, le recours à des principes généraux, clairement exprimés dans l'ensemble de l'organisation, revêt une importance considérable. Ensuite, il doit transmettre un engagement qui donne aux personnes habilitées la confiance d'agir. Ce point constitue l'aspect le plus difficile à réaliser étant donné que la force de la culture déjà présente agit comme un obstacle à tout comportement différent. Le responsable du changement doit s'assurer qu'on leur donne la permission d'agir. Le soutien de ces connaissances et de cette confiance devient alors l'une des principales priorités du responsable du changement, car c'est ce groupe habilité qui lui permettra en fin de compte d'atteindre son objectif.

Conserver sa crédibilité. Le responsable du changement doit penser en termes de maintien de sa crédibilité, qui doit être un thème central dans sa planification et ses communications relatives à la transformation. Le

soutien du changement repose en grande partie sur le maintien d'un lien de confiance avec les autres. Si l'approche générale est crédible, les gens vont davantage accorder leur confiance et on gagne ainsi du temps, permettant au programme de changement de mûrir. Cette crédibilité dépend en partie de la cohérence stratégique de l'initiative de changement, mais le leader doit faire la preuve que le changement fonctionne et qu'il peut améliorer l'organisation. L'obtention de succès à court terme qui démontrent non seulement que le changement est possible, mais aussi qu'il peut améliorer l'organisation est essentielle dès les premières étapes du programme. Il faut continuer d'obtenir de tels succès afin d'éviter de perdre du soutien.

ÉVALUATION

Comme on pouvait s'y attendre, la mise en œuvre de la transformation des FC s'est avérée un processus extrêmement dynamique. Poussé par la situation à agir rapidement, le Général Hillier savait qu'il allait devoir tirer au clair la majorité des détails du changement une fois le projet entrepris. Beaucoup de pression était ainsi exercée sur lui et sur ses principaux subalternes, étant donné qu'ils étaient tenus de surveiller de près la mise en œuvre. Cependant, cet environnement fluide correspondait bien à sa philosophie axée sur le commandement et à son style personnel.

Créer un élan irréversible. Le Général Hillier voyait la nécessité de surmonter l'inertie institutionnelle et, dans ses mots, de « créer un élan irréversible » comme un élément clé à la mise en œuvre de ses plans de changement. Il croyait que, si les changements structuraux propres à la mise en œuvre d'un nouveau modèle de commandement et de contrôle allaient créer une agitation considérable, ils déboulonneraient aussi les sources de la résistance. Il considérait que l'établissement des commandements opérationnels à l'extérieur du QGDN et la dissolution simultanée du groupe du SCMD éliminerait le système classique de gestion d'état-major des opérations au sein du QGDN. Ainsi donc, le moteur des opérations reposerait principalement sur quatre commandants opérationnels, qui répondent tous du CEMD et qui respectent tous une philosophie axée sur le commandement.

Sans aucun doute, cette méthode a entraîné la dynamique que souhaitait le CEMD. Avec la mise sur pied des commandants opérationnels et la dissolution du SCEMD, l'influence opérationnelle au sein des FC a été déplacée à l'extérieur du QGDN. Au même moment, le pouvoir du système classique d'état-major était dissipé et la grande majorité des efforts était concentrée sur le fonctionnement du nouveau système. Bref, les gens ne disposaient pas de la priorité organisationnelle ou du temps nécessaires pour s'attaquer au problème.

Évidemment, étant donné la mise sur pied tardive de l'EMIS et de l'ETFC, cette dynamique a notamment entraîné la réduction du contrôle stratégique. Les commandants opérationnels ont eu les coudées relativement franches pendant une bonne période avant que le CT et le directeur d'état-major (DEM) de l'EMIS ne commencent à imposer une certaine surveillance sur le déroulement de toutes les activités. Cependant, même s'il était très important pour le début du changement, ce « chaos constructif » soulevait des inquiétudes de plus en plus importantes parmi les nombreuses personnes qui le voyaient comme une dangereuse perte de cohésion au sein d'une institution déjà fragile.

Gérer le changement. D'entrée de jeu, le Général Hillier savait qu'il avait besoin d'une équipe de gestion du changement efficace et, surtout, d'un exécutant du changement solide. Confronté à des demandes croissantes relatives à la nomination de hauts dirigeants et à la recherche d'un exécutant approprié, il a désigné le Mgén Walter Natynczyk, un officier qu'il connaissait bien et en qui il avait une grande confiance, comme Chef – Transformation.

L'Équipe de transformation des Forces canadiennes a été mise sur pied aussi vite que possible sous la direction du Mgén Natynczyk, mais manifestement en retard. Elle a entrepris l'analyse essentielle au lancement de la mise en œuvre de la transformation des FC et, étant donné les circonstances, elle est bien parvenue à coordonner les initiatives de changement. Toutefois, le Mgén Natynczyk était confronté à des conditions de mauvais augure pour son succès.

Jusqu'au début de l'année 2005, le Mgén Natynczyk était en service à l'étranger et n'était guère au courant des dernières nouvelles au sein des FC. Même s'il avait servi à titre de directeur des opérations au sein du groupe du SCEMD à la fin des années 1990, il ne possédait aucune expérience récente au QGDN. Finalement, son statut d'officier général novice lui faisait ombrage. Il devait mettre à jour ses connaissances sur une entreprise très complexe, établir sa présence au sein du quartier général et surtout de la haute direction et établir un certain contrôle sur un processus de changement que la plupart connaissaient déjà mieux que lui.

Une fois qu'il a obtenu un certain contrôle dans le dossier du changement à l'été 2005, il a compris qu'il avait besoin d'une structure de gouvernance efficace et d'une capacité de coordination du changement. Au cours de 2005, il a mis l'accent sur l'établissement de la structure de l'ETFC pour aborder les principaux éléments de la tâche (planification, harmonisation, coordination et analyse) et il a élaboré une structure de gouvernance qui lui a permis de façonner les enjeux stratégiques avec la haute direction, tout en harmonisant les éléments plus détaillés de la tâche au niveau de l'état-major supérieur. L'organisation supérieure, le Groupe directeur sur la transformation (GDT), dont les membres occupaient des postes de niveau 1, se concentrait sur l'élaboration de directives sur toutes les initiatives de transformation, qui, à leur tour, étaient soumises au Conseil des forces armées (CFA). Cette démarche était appuyée par l'EAEMT, dont les représentants, couvrant l'ensemble du système d'état-major, se concentraient sur l'élaboration d'options et la coordination des activités de transformation. Même si cette structure est devenue efficace avec le temps, les améliorations ont été de courte durée. Aussitôt qu'on a décidé de mettre sur pied le quartier général opérationnel, le 1^{er} février 2006, les efforts consacrés à cette tâche très importante ont diminué et la capacité de l'ETFC a commencé à se dégrader. Conséquemment, la coordination centrale de l'état-major et la gestion de l'initiative de changement étaient très peu efficaces. Donc, peu de temps après l'entrée en scène de l'initiative, on a décidé, en juin 2006, de dissoudre l'ETFC et de gérer la transformation à partir de la structure de commandement existante. Autrement dit, en pratique, il fallait que la supervision soit assurée par le Lgén (à l'époque)

Natynczyk, le VCEMD, par l'intermédiaire des principaux membres de son état-major, le Chef – Développement des forces (CDF) et le Chef de Programme (C Prog). Toutefois, ces deux organisations venaient tout juste d'être recréées, avec des éléments qui faisaient auparavant partie de la DGSP. La transformation a rapidement été intégrée à la structure d'état-major et la coordination a été confiée au CEM de la transformation, un colonel qui relevait directement du VCEMD.

Manifestement, malgré les bonnes intentions, l'objectif de création d'une organisation efficace pour la planification et la gestion du changement n'a jamais été pleinement réalisé. L'agitation causée par le retard de la décision de former l'ETFC, la courte période d'existence de cette équipe et les changements internes subséquents apportés au groupe du VCEMD ont nui à la cohésion requise pour gérer le changement de manière efficace. Même si de nombreuses personnes talentueuses ont travaillé très fort pour réaliser l'objectif, en réalité, la tâche les dépassait complètement. Les forces du changement étaient à l'œuvre et l'effectif limité affecté à la coordination et à la gestion de la transformation ne disposait ni de la capacité, ni de l'influence nécessaires pour contrôler ces forces.

En réalité, la transformation était dirigée par le commandement et, étant donné le rythme auquel se déroulait le changement, la direction de l'organisation n'a jamais pu prendre le dessus. Conséquemment, la situation a entraîné un surplus d'agitation et un manque de cohérence. Il ne faudrait surtout pas conclure que la haute direction ne s'est pas penchée sur la question; en effet, le CEMD, le VCEMD et d'autres ont consacré énormément d'efforts à tenter d'obtenir une certaine cohérence stratégique. Cependant, une telle cohérence ne peut être réalisée que par les hauts dirigeants; un état-major efficace de gestion et de coordination est essentiel à la mise en œuvre du changement dans une organisation aussi grande et complexe que les FC.

Le succès dans la gestion du changement doit aussi être considéré du point de vue de tout ce que le MDN et les FC avaient à accomplir. En fait, l'institution était confrontée à une grande quantité de défis de taille, dont certains étaient imprévus, qui ont forcé la modification des plans

de changement. Sans aucun doute, c'est l'augmentation du rythme opérationnel qui s'est fait le plus sentir et qui, sur le plan des forces armées et sur le plan de la politique, exerçait une pression énorme sur la haute direction. Cette situation était aggravée par les pressions accrues exercées sur les ressources et la pénurie de personnel qui, probablement plus que tout autre facteur, limitaient la réalisation de l'ensemble des objectifs des FC. Finalement, on ne peut passer sous silence les effets majeurs du changement de gouvernement de janvier 2006, entraînant l'adoption d'une différente vision quant à l'avenir des FC. Ces facteurs, combinés aux demandes de changement structurel, pesaient énormément sur l'institution. Le seul fait que les responsables de la transformation des FC aient été en mesure de s'ajuster aux exigences changeantes et d'accomplir tout ce qui a été accompli pendant cette période est remarquable. Cela témoigne de la qualité des dirigeants et des états-majors qui ont su produire ces résultats.

Équilibrer la vision et les ressources. Comme c'est souvent le cas dans le cadre de changements organisationnels majeurs, les FC ont éprouvé des difficultés à équilibrer les demandes de mise en œuvre du changement et les ressources disponibles. À la mi-octobre 2005, les plans de mise en œuvre des quartiers généraux opérationnels étaient bien avancés. Il devenait de plus en plus clair, pour différentes raisons, que les ressources limitées entraînaient des difficultés quant à l'établissement de ces quartiers généraux, conjugué au maintien du reste de la structure. Même si, dans une certaine mesure, il s'agit là d'une retombée inévitable du changement, il est devenu évident que les exigences présentées par ces nouveaux commandements excédaient les prévisions. L'ETFC avait décelé ce problème, mais les tentatives visant à le résoudre n'ont pas porté fruit.

À la base se trouvaient des philosophies différentes quant au fonctionnement de ces nouveaux quartiers généraux. Selon les directives du CEMD, les quartiers généraux de commandement devaient, dans une large mesure, partager des ressources, en s'appuyant sur des capacités communes, afin de conserver l'efficacité tout en améliorant l'efficacité⁵¹. En réalité, les commandants opérationnels désignés ont adopté une approche qui nécessitait davantage de ressources particulières conformément à ce qu'ils jugeaient nécessaire pour assumer leurs importantes responsabilités. Cette

nouvelle demande en ressources était majeure, et certaines personnes considéraient qu'il s'agissait là d'une folie des grandeurs. En fait, la vérité se trouve quelque part à mi-chemin. La situation a entraîné une impasse pendant une longue période, car les commandants insistaient sur leurs besoins accrus en personnel et refusaient de modifier le concept opérationnel sur lequel reposait leur quartier général. Conséquemment, le CEMD a mené un important examen des activités afin d'harmoniser les besoins et d'accroître l'efficacité⁵². On a ainsi obtenu une amélioration de l'efficacité relative aux ressources, mais aussi un niveau de coûts indirects liés au commandement et au contrôle plus élevé que prévu. En fin de compte, cette situation a été provoquée par une mauvaise compréhension du concept d'opérations du CEMD et l'incapacité, au niveau stratégique, de garder le contrôle des commandants opérationnels. Dans l'ensemble, certains problèmes ont été résolus, mais pas dans la mesure où le CEMD l'espérait.

Beaucoup de personnes interprétaient cette situation conflictuelle comme un signe évident que les commandements opérationnels n'étaient pas abordables et que leur existence entraînerait une forte dégradation de la capacité globale des FC. Cette hypothèse reste cependant à prouver. Ce qui est certain, par contre, c'est que la mise en œuvre du changement a été entreprise au moyen d'un plan de ressources humaines inachevé. Pour être juste, mentionnons que la situation a été causée en grande partie par l'absence d'un plan de mise en œuvre cohérent, mais elle a entraîné une approche réactionnaire du changement dans la dotation qui a touché toutes les parties de l'organisation. La demande imprévue en personnel visant à combler des besoins croissants a causé la réaffectation d'un grand nombre de personnes au sein des structures existantes, entraînant déséquilibre et chaos. Dans une culture qui abhorre l'incertitude, cette situation prouvait que la transformation était une folie et a convaincu de nombreuses personnes qu'elle ne pourrait durer.

Habilitation. Le Général Hillier croyait que le succès de la transformation des FC reposerait en grande partie sur les membres des FC qui adopteraient sa vision et sa philosophie du changement. Il a tenté de créer cette dynamique grâce à la communication régulière et sur une

grande échelle de sa vision, afin que tous comprennent ses objectifs. En publiant les Principes du CEMD, il souhaitait résumer les fondements de la philosophie de changement qu'il proposait.

L'accueil et l'efficacité de l'approche du Général Hillier aux différents niveaux et différentes fonctions de l'organisation ont été variables. Au niveau tactique, étant donné que l'on mettait de plus en plus l'accent sur l'efficacité opérationnelle, la plupart considéraient les changements comme une bonne chose et avaient hâte de les mettre en application. Au niveau opérationnel, les nouveaux commandants se concentraient sur le changement et travaillaient avec acharnement. Au niveau stratégique, l'engagement était sans doute moins marqué et, dans certaines parties de l'organisation, on était confronté à une certaine résistance et à une approche hiérarchique classique. Comme l'a mentionné un officier supérieur : « Les troupes ont compris, ce sont les généraux qui causent des problèmes. »

Crédibilité. Le statut de la crédibilité de la transformation des FC est assez inégal. La mise en place de la nouvelle structure de C2, le centre de la vision du CEMD, a été rapide et efficace. En effet, elle a été accomplie à une vitesse remarquable et, malgré les risques, sans problème majeur. Même si elle n'a été ni facile, ni méthodique, la transition a été une réussite et la nouvelle structure témoigne de la détermination du CEMD. Sans faire l'unanimité, de nombreux spécialistes croient que la nouvelle structure, en particulier les nouveaux commandements opérationnels, a fait ses preuves, même si certains problèmes d'efficacité demeurent.

Toutefois, les changements n'ont pas apporté que des avantages et ce ne sont pas toutes les tentatives de changement qui ont réussi. Par exemple, la création des commandements opérationnels, même si elle a réussi, s'est avérée une entreprise coûteuse et de nombreux membres des FC se sont demandé si ces commandements en valaient vraiment la peine dans le cadre de la restructuration des FC, étant donné les coûts en personnel qu'ils ont entraînés. Des détracteurs ont avancé que de telles dépenses étaient injustifiables dans une organisation militaire de petite envergure. Autre difficulté, la suspension de la FOPC, le porte-étendard de la transformation des FC, a été un choc pour le CEMD et la crédibilité de sa

vision. Il avait accordé une grande importance à la démonstration d'une véritable capacité interarmées et, comme dans son approche relative aux opérations, il a utilisé cette expérience afin de rapprocher davantage les services. En réalité, cependant, il existe différents moyens de parvenir à ses fins, et la perte d'un des moyens n'annule ni ne rend impossible l'importance ou la faisabilité de l'objectif. Toutefois, dans cette situation, il était difficile pour le CEMD de trouver un moyen d'établir la culture qu'il souhaitait et de réduire au minimum l'incidence de la perte de la FOPC sur la crédibilité de la transformation. La réussite ou l'échec d'éléments précis du changement peuvent, en fin de compte, être moins importants que l'impression globale de progrès, et cette impression varie manifestement selon le point de vue. En réalité, pour la majorité des FC, les changements ont été bénéfiques et ils sont perçus comme tels.

RÉSUMÉ

Avec la mise sur pied des commandements opérationnels, les principaux objectifs de la phase 2 du plan de transformation du CEMD ont sans aucun doute été atteints, même s'il restait de nombreux détails à régler. Étant donné les défis auxquels étaient confrontées les FC, le Général Hillier a jugé que l'occasion était bonne pour consolider les progrès réalisés relativement à la transformation, en s'appuyant beaucoup sur les rapports de validation, avant de passer à la troisième phase. Comme il a été mentionné précédemment, la situation a effectivement entraîné la mise en œuvre à grande échelle des changements prévus pour les phases 3 et 4. Toutefois, le principal effort réalisé au cours de la dernière année (2007) a consisté à consolider les changements effectués.

Au moment d'écrire ces lignes, fin 2007 et début 2008, cette phase de consolidation de la transformation est toujours en cours et elle risque fort bien de déterminer le succès à long terme de la transformation des FC dans son ensemble. Avec le temps, cependant, sans l'apport de nouvelles initiatives de changement importantes, il y a de fortes chances que l'ensemble des responsables considère tout changement supplémentaire comme superflu et, conséquemment, que la transformation soit considérée comme terminée.

CHAPITRE 8

PRÉPARER L'ORGANISATION POUR L'AVENIR

Tandis que le responsable du changement se concentre en majeure partie sur les aspects immédiats du changement, il doit aussi garder un œil sur l'avenir. Si ses efforts sont fructueux, c'est à long terme qu'ils atteindront leur pleine maturité. Il doit donc tenir compte des facteurs qui agiront sur la situation à long terme et de la meilleure façon de les influencer.

Façonner la culture. Le responsable du changement doit sérieusement réfléchir à la manière dont il façonnera la culture de l'organisation. La culture est la manière de faire les choses et, dans les organisations dotées d'une culture forte, la « manière de faire les choses » devient « l'identité » de l'organisation. Lorsqu'elles font face à un changement potentiel, les organisations avec de telles cultures perçoivent le changement comme une menace à l'égard non seulement de la structure organisationnelle, mais aussi de leur propre valeur au sein de l'organisation. Conséquemment, le changement de la culture devient l'aspect le plus important de toute initiative de transformation.

Malheureusement, on ne peut pas changer facilement ou directement une culture, on ne peut que la façonner graduellement, au fil du temps. À cette fin, la meilleure façon de procéder consiste à modifier la « manière de faire les choses » afin de mieux refléter les genres de comportement souhaités dans la nouvelle culture. Cela signifie que les leaders doivent exprimer clairement les comportements auxquels ils s'attendent et les mettre en pratique personnellement afin d'en démontrer l'importance à tous, observer les nouveaux comportements au sein de l'organisation et récompenser ou corriger ces comportements, au besoin. Le facteur clé dans ce cas-ci est la pratique, car tous les discours du monde ne changeront rien, seule l'action est efficace.

Planifier la relève. Le responsable du changement doit reconnaître que la transformation d'une grande institution comme les FC ne peut se faire du jour au lendemain. Dans les faits, elle ne peut être accomplie pendant le mandat d'un seul dirigeant. Même s'il est difficile d'établir une période précise pendant laquelle le véritable changement peut s'opérer, il est plus

CHAPITRE 8

raisonnable de penser en termes de générations. Seul le changement de l'ensemble de la haute direction de l'institution peut transformer suffisamment la culture sous-jacente et éviter un retour à la case départ. Dans un tel contexte, il faudrait penser au moins en termes de décennies en ce qui a trait à la réalisation des changements.

Étant donné cette situation, le responsable du changement doit envisager prudemment la formation de l'équipe de direction, afin que la nouvelle équipe qu'il lèguera à son successeur soit fiable et soit en mesure de poursuivre la réalisation de la vision. À cette fin, il faut non seulement choisir avec soin les leaders en vue de l'avancement et de la nomination à des postes clés, mais aussi former avec le temps la prochaine génération de leaders. Cet effort demandera au responsable du changement une part importante de son temps.

Dans le cadre de ce travail, il faut aussi reconnaître que le successeur du responsable du changement sera choisi parmi ce groupe et que l'institution doit pouvoir compter sur une succession de plusieurs leaders partageant la même vision et, en général, une approche similaire quant à la réalisation de cette vision. Conséquemment, le leader visionnaire, en planifiant à long terme, doit tenir compte non seulement de ce qu'il peut réaliser pendant son mandat, mais aussi de la personne qui le remplacera. Étant donné qu'un mandat normal à titre de CEMD dure entre trois et cinq ans, il faudrait que trois CEMD successifs partagent une même vision et une même philosophie pour réaliser les objectifs originaux en matière de changement.

ÉLABORATION DU CONCEPT ET DE LA DOCTRINE

Le changement ne se réalise pas en un coup, mais il devrait entraîner la mise en place d'une culture institutionnelle tournée vers l'avenir dans laquelle on prévoit et on planifie le changement. Une fois que la mise en œuvre de l'initiative de changement débute sérieusement, la majorité des efforts et du temps sera consacrée à des enjeux relativement pressants. Si l'on ne se consacre pas volontiers aux enjeux à long terme, on risque, au fil du temps, de perdre l'élan et de considérer que les changements déjà

obtenus sont suffisants. Autrement dit, on emprisonne les faibles gains acquis et on solidifie davantage la culture de résistance au changement.

Pour éviter cette perte de vitesse, le responsable du changement doit s'assurer que des ressources et du temps sont réservés à la planification à long terme. Pour ce faire, il faut normalement avoir recours au mécanisme d'élaboration du concept et de la doctrine qui met logiquement l'accent sur la nature changeante de la profession. De tels efforts ne doivent pas être laissés à du personnel subalterne, ils doivent plutôt être dirigés personnellement par le responsable du changement. De cette façon, il veille à l'évolution de la façon de penser de l'organisation et, ainsi, il façonne les initiatives de changement à court terme et soutient l'élan du changement.

ÉVALUATION

Selon la philosophie du Général Hillier, la réalisation de la culture intégrée des FC qu'il avait imaginée visait à forcer la mise en commun de certaines parties de l'organisation, de préférence dans un contexte opérationnel, afin de créer la dynamique nécessaire au développement d'une culture des FC. Il croyait fermement qu'en procédant ainsi, les gens évolueraient ensemble. Pour y parvenir, il a cherché des moyens d'accroître la présence des trois services en Afghanistan, il a créé les commandements opérationnels et les quartiers généraux régionaux, qui étaient tous interarmées, et il a entrepris la création de la FOPC, une capacité interarmées permanente. Même si la formation de cette dernière n'a, en fin de compte, pas été achevée, les autres initiatives ont sans aucun doute permis de lancer la dynamique. Seul le temps nous dira si les objectifs seront réalisés.

La publication des six principes de la transformation des FC du CEMD⁵³ a aussi été un facteur clé du changement de la culture. Ces principes devaient être des points de repère philosophiques ou des énoncés des attentes en termes de comportement organisationnel et ils devaient guider la transformation. Le CEMD a déclaré qu'ils :

« [...] sont destinés, dans l'immédiat, à guider les commandants et les états-majors dans l'exécution des activités de la transformation.
Il ne s'agit pas de dogmes et aucun principe n'en supprime un autre.

On doit les utiliser avec discernement; toutefois, la perspective qu'ils exposent devrait régulièrement guider les analyses et le processus décisionnel. À long terme, les principes contribueront à remodeler et à renouveler la culture des FC, en instaurant une éthique générale, une condition essentielle à la création de FC pertinentes, responsables et efficaces dans un milieu stratégique de plus en plus instable et volatil. »

On peut trouver ces principes et leurs définitions tels qu'ils ont été publiés, ainsi qu'une analyse complète de ceux-ci, à l'annexe A. Les voici en résumé :

- **Identité des Forces canadiennes.** Ce principe implorait tous les militaires de mettre l'accent sur leur loyauté envers le pays, de mettre de côté les différences entre les services et de bâtir une culture intégrée des FC. Il s'agit d'un principe essentiel étant donné son objectif, qui serait réalisé opérationnellement au moyen d'une structure de commandement et de contrôle interarmées. Son application sur le plan organisationnel est discutable.
- **Commandement centré sur les impératifs.** Le principe de la transformation axée sur le commandement vise à réaffirmer la place légitime des commandants au centre du processus d'état-major et il se trouve au cœur de la philosophie de commandement du CEMD. Son application en contexte opérationnel a du bon, toutefois, il présente certaines limites lorsqu'on l'applique dans un contexte d'organisation. L'application de ce principe par certains commandants et états-majors a soulevé des inquiétudes quant à une compréhension douteuse du concept.
- **Pouvoirs, responsabilités et imputabilité.** Ce principe vise à établir clairement l'imputabilité et les responsabilités liées au commandement plutôt que des systèmes d'état-major, en mettant l'accent sur la responsabilité des commandants de s'assurer que l'on comprenne l'orientation et l'intention.
- **Les opérations comme point de mire.** Ce principe porte essentiellement sur les priorités et met de l'avant une priorité

opérationnelle aux dépens de la priorité institutionnelle existante. Il a entraîné la réapparition d'une culture opérationnelle dominante au sein du MDN, mais il a aussi ravivé les inquiétudes concernant le manque de planification à long terme, surtout lorsque les FC doivent subir les pressions liées à un rythme opérationnel élevé.

- **Commandement des missions.** Ce principe met l'accent sur une culture d'habilitation et d'audace. Il est tout à fait approprié dans la culture opérationnelle, mais son utilité est discutable dans le milieu organisationnel.
- **Des FC intégrant des effectifs réguliers, des réservistes et des civils.** À certains égards, il s'agit d'une version plus poussée du premier principe. On approfondit le concept idéal des opérations interarmées en tentant de supprimer tous les obstacles entre les organisations et les personnes. Surmonter les barrières culturelles prendra du temps.

Du point de vue conceptuel, l'approche consistant à utiliser des principes pour orienter les mesures est excellente, mais elle comporte certains dangers quant à sa mise en œuvre. D'abord et avant tout, les principes doivent être bien compris pour qu'ils entraînent les comportements voulus. Cet élément peut poser problème, car on a déjà vu même de hauts dirigeants employer à tort les principes. Ensuite, il faut trouver un moyen de façonner ou de corriger le comportement institutionnel avant qu'il ne devienne une habitude. Dans les deux cas, la mise en œuvre des principes du CEMD présente des défis et le sujet mérite une attention particulière.

PLANIFICATION DE LA RELÈVE

Dès les débuts de son mandat, le Général Hillier a senti le besoin d'aborder la planification de la relève de façon très pragmatique. Il croyait, comme beaucoup d'autres, que le système du mérite reposait maintenant trop sur une formule et que l'on n'y appliquait pas suffisamment de jugement. Ainsi, trop souvent, les officiers dont les états de service paraissaient bien sur papier n'étaient pas à la hauteur en pratique. La situation était particulièrement problématique aux niveaux supérieurs, où les FC

devaient sélectionner non seulement de bons leaders, mais aussi des personnes capables d'occuper différents postes supérieurs exigeants. Conséquemment, les officiers généraux devaient être bien qualifiés pour leur travail, mais suffisamment polyvalents pour occuper bon nombre de postes exigeants. Malheureusement, tel n'était pas le cas et le Général Hillier se trouvait dans une situation où ses officiers supérieurs ne pouvaient occuper qu'un nombre de postes limité.

Le Général Hillier a commencé à changer le système de promotion selon le mérite aux postes de direction et à façonner le corps des officiers généraux afin d'appuyer la réalisation de sa vision pour les FC. En effet, au cours des deux dernières années, une grande quantité d'officiers supérieurs sont partis à la retraite et beaucoup d'entre eux sont partis plus tôt que nécessaire. De plus, la démographie et le caractère du corps des officiers généraux ont fondamentalement changé.

On a laissé entendre au sein des FC qu'une telle mesure est inappropriée. Toutefois, ce n'est pas forcément le cas. Un responsable du changement doit façonner l'organisation du mieux qu'il peut, en tenant compte des besoins de l'institution et de la qualité du bassin de candidats aux postes de leaders. Il convient de garder à l'esprit l'exemple de l'industrie et des entreprises, où le sort des hauts dirigeants change rapidement en fonction de leurs réalisations. Les FC ont besoin du meilleur leadership au pays et le CEMD devrait adopter une approche tout aussi directe afin d'y parvenir. Les officiers généraux devraient demeurer conscients que leur place dépend du bon vouloir du CEMD.

Naturellement, tout changement apporté au système de mérite, surtout une approche telle que celle décrite ici, engendre une certaine friction au sein de la haute direction. Pour être efficaces, pour garantir l'équité et pour conserver la confiance à l'égard du système, de telles prises de décisions doivent se faire, dans toute la mesure du possible, en collaboration avec les hauts dirigeants et au moyen d'une approche transparente. Cependant, en fin de compte, le CEMD doit choisir les leaders qui, selon lui, répondent le mieux aux besoins des FC.

Comme il a déjà été mentionné, la sélection du successeur du CEMD et le choix du moment où il sera remplacé constituent des facteurs clés dans la gestion de l'initiative de changement et l'on doit présumer que le Général Hillier avait commencé à penser à son successeur et aux répercussions de ce choix. Toutefois, étant donné que la décision à cet égard est prise par le premier ministre sur recommandation du MDN, l'influence du Général Hillier sur cette sélection est, au mieux, limitée. Comme dans tous les cas de personnes nommées par décret, le CEMD sert au gré du premier ministre. Par conséquent, on ne pouvait savoir combien de temps le Général Hillier conserverait son poste, jusqu'à l'annonce officielle de sa retraite, en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

Étant donné les pressions à court terme exercées sur le CEMD, peu d'efforts ont été concentrés sur le long terme. Depuis la restructuration du QGDN en 2007-2008, la majeure partie de l'attention a été portée à la refonte de l'ensemble du processus et de la structure de développement des forces. Conséquemment, très peu de véritables efforts ont été consacrés aux prochaines phases du développement. En tenant compte de la charge qui pèse sur les FC et des capacités limitées auxquelles elles ont accès, cette situation est compréhensible. En effet, le changement exige que l'on établisse certaines priorités et que l'on mette en suspens certains besoins. Il faut toutefois se garder de laisser de tels reports durer trop longtemps.

RÉSUMÉ

Confronté à un rythme opérationnel élevé et aux demandes du changement continu, le Général Hillier devait limiter ses objectifs quant à la transformation de l'institution à long terme. Il s'attendait à ce que l'expression de ses principes généraux constitue sa déclaration d'intention et oriente de nombreuses personnes vers les bonnes décisions en vue de réaliser le type de FC qu'il imaginait. Il a effectivement mis l'accent sur les personnes et il a consacré beaucoup d'efforts à former le leadership des FC à long terme. À cet égard, on peut sans aucun doute affirmer qu'il a réussi. Le leadership aujourd'hui dans les FC est l'expression de l'influence du Général Hillier et de ses attentes à l'égard de l'institution : un leadership qui façonnera les FC pour de nombreuses années à venir.

CHAPITRE 9

ÉVALUATION ET LEÇONS RETENUES

Après s'être penché sur les détails du changement au cours de cette période, il est maintenant temps de prendre du recul et d'aborder une vue d'ensemble de la transformation des FC afin de comprendre les facteurs essentiels à son évolution et d'évaluer en partie sa signification pour les FC.

TRANSFORMATION – LE BIEN-FONDÉ DU CHANGEMENT

Le changement constitue une dynamique exigeante pour n'importe quel dirigeant ou n'importe quelle organisation, il ne faut pas le prendre à la légère. En effet, en repensant aux trois dernières années, de nombreuses personnes au sein de l'institution se demandent s'il était judicieux de se lancer dans une pareille entreprise. Il est compréhensible que l'on tente ainsi de critiquer après coup les décisions prises à ce moment, étant donné tous les défis auxquels font face le MDN et les FC à l'aube d'un avenir incertain. Toutefois, ces questionnements sont nécessaires.

Il ne fait nul doute que, aux débuts du siècle actuel, les FC étaient confrontées à des difficultés majeures qui mettaient en péril leur viabilité à long terme et leur valeur pour le pays. Cette déclaration est plutôt dure, mais on ne suppose pas par là que cette petite organisation militaire était de mauvaise qualité. De plus, il n'y a aucun doute que, par rapport aux quinze années précédentes, les choses s'annonçaient manifestement bien. Toutefois, tout analyste qui s'y connaît doit se demander si le maintien de l'existence au jour le jour des FC, en essayant de conserver la même portée et le même niveau de capacité, répondrait vraiment aux besoins du pays au 21^e siècle.

Manifestement, le Général Hillier ne croyait pas que le *statu quo* était durable ou viable pour le Canada. Lorsque l'occasion de le changer s'est présentée, il devait décider, en disposant de très peu de temps pour évaluer tous les facteurs, s'il allait courir le risque inhérent à l'approche rapide du changement qu'il considérait déjà comme nécessaire. Il fait peu de doute que ses décisions d'accepter le poste de CEMD et de transformer l'institution aient été prises au même moment. Peu attiré par le travail de

CHAPITRE 9

gestion routinier, le Général Hillier a accepté ce poste parce qu'il croyait fermement à la nécessité des changements. De son point de vue, les risques étaient acceptables puisque l'objectif était très important.

TRANSFORMATION – LE BIEN-FONDÉ DE L'APPROCHE

Certains diront que le moment n'était pas venu, que le manque de ressources évidentes et la certitude que les opérations en Afghanistan auraient une incidence sur les FC auraient dû imposer un report du changement organisationnel ou, du moins, une approche plus modérée. Comme l'a déclaré un commentateur, l'approche a été mal avisée étant donné que les ressources étaient insuffisantes compte tenu des résultats souhaités; c'était comme partir pour un voyage de 1 000 km avec de l'essence pour seulement 800 km.

Toutefois, selon le CEMD, les conditions parfaites pour des changements d'une telle envergure ne se présentent jamais. Reporter ou ralentir les changements n'aboutirait qu'à sacrifier l'occasion qui se présentait. En effet, le changement au sein des FC constituait un élément essentiel de la stratégie visant à mettre en place des conditions favorables à la réalisation de l'objectif à long terme. Ce n'est qu'en établissant la crédibilité de l'institution et en démontrant sa valeur potentielle pour les intérêts du pays, le soutien et les ressources nécessaires deviendraient disponibles. La stratégie adoptée correspondait à juste titre au style personnel et aux compétences du Général Hillier. Celui-ci étant avant tout un penseur intuitif et stratégique, il a vu les grandes lignes de ce qu'il aurait à accomplir afin de produire le changement requis. En raison de sa formation et de son expérience, il est aussi un dirigeant d'opérations, il a donc naturellement tendance à voir bien des choses du point de vue des opérations. Ces tendances ont non seulement teinté son opinion quant aux changements requis, mais elles ont aussi façonné considérablement sa façon de penser relativement à la meilleure manière d'y parvenir. Cependant, qu'a-t-on accompli pendant toutes ces années de transformation des FC et comment se portent les changements?

Une vision inspirante, communiquée avec passion par un leader charismatique. La transformation des FC a été lancée avec

vigueur et a captivé beaucoup l'imagination de la plupart des spécialistes, tant au sein des FC que dans l'ensemble du pays. La vision du Général Hillier, communiquée avec passion et conviction, en a convaincu plus d'un et, si le fond du message faisait parfois défaut, l'énergie avec laquelle il était transmis ne manquait absolument pas à l'appel. Peut-être plus important encore, il s'agissait-là d'un dirigeant militaire qui avait une forte présence, un militaire modèle qui inspirait et encourageait beaucoup de personnes. Les militaires sentaient qu'ils pouvaient enfin compter sur un chef pour les sortir du désert! Pour les Canadiens habitués aux dirigeants politiques se présentant en différents tons de gris, il s'agissait là d'un leader coloré et charismatique qui pouvait leur remonter le moral et leur redonner de l'estime de soi au moment où le besoin était le plus criant.

Le défi de convaincre l'équipe. De loin, l'une des tâches les plus importantes et difficiles qui incombent au responsable du changement consiste à mettre sur pied une équipe, à convaincre tous les membres de cette équipe d'adopter sa vision et sa stratégie et à conserver leur engagement. Il fait peu de doute que la plupart étaient inspirés par la vision et le style de ce nouveau CEMD et que tout le monde avait hâte d'entrer dans le nouvel univers promis. Toutefois, certains des officiers les plus anciens et expérimentés, ceux qui comprenaient bien les limites auxquelles faisait face l'institution, nourrissaient des doutes. En fin de compte, le niveau d'unité réalisé a été le résultat direct de la capacité à instaurer une vision commune et une certaine confiance entre le CEMD et ses leaders.

Une vision commune. La vision était captivante, mais n'a jamais été complètement comprise et elle n'était certainement pas approuvée par tous les membres de la direction. Cette divergence était principalement attribuable à des inquiétudes relativement à la faisabilité et l'inclusivité, et a entraîné une fragmentation de la vision et de l'approche visant à la réaliser.

Manifestement, la vision était inspirante et beaucoup la voyaient comme un monde nouveau et meilleur que tous pouvaient adopter. Cependant, le CEMD ne l'avait pas rendue opérationnelle, autrement dit, il n'avait pas défini les détails du processus, et par conséquent, elle n'était pas claire.

Étant donné qu'on manquait de temps pour effectuer la planification avant d'entreprendre la transformation, ce manque de clarté quant au produit fini était compréhensible. Toutefois, avec le temps, les problèmes n'étaient toujours pas résolus. La vision demeurait toujours vague. Cette situation était notamment due à l'incapacité de résoudre les problèmes de ressources et de capacités et de faire approuver un plan stratégique. Cependant, elle était aussi mue par des décisions ou des circonstances changeantes, comme la responsabilité relative à la mise sur pied de la force ou l'approbation de la FOPC. Conséquemment, cette incertitude a jeté le doute sur la viabilité de la vision et, assurément, elle a remis en question les effets de sa mise en œuvre sur l'ensemble des intervenants. En effet, lors du séminaire du CEMD de mai 2007, ce manque de précision de la vision était l'une des principales préoccupations des officiers généraux. À cet égard, deux problèmes principaux nuisaient à la réalisation d'une vision commune.

D'abord, il y avait le problème d'inclusivité. Beaucoup de personnes n'arrivaient pas à trouver leur place au sein de la vision, ou encore se voyaient réduites à un rôle très secondaire. La Marine et la Force aérienne surtout s'inquiétaient de cette vision, que certains considéraient comme étant axée sur l'Armée de terre et qui menaçait de réduire leurs rôles à des fonctions de soutien. Peut-être plus important encore, on ne pouvait être certain de la disponibilité des ressources nécessaires au maintien du type de capacités de combat dont croyaient avoir besoin les différents services pour remplir leurs rôles. De plus, tous les CEMA s'inquiétaient relativement à leur rôle dans la structure en évolution du MDN et des FC. La création de la structure de commandement opérationnel entraînerait, au minimum, un certain changement de pouvoir au sein des FC qui soulevait manifestement des inquiétudes dans bien des milieux. En outre, l'EAC 1 avait d'abord recommandé que toutes les opérations de mise sur pied de forces relèvent du commandant du Commandement Canada et que les CEMA deviennent des conseillers à deux étoiles pour le CEMD. Cette proposition a rendu furieux les CEMA, qui considéraient que cette initiative était illogique et qu'elle donnait une fausse impression de l'importance de la mise sur pied de forces. Cette recommandation n'a jamais été mise en œuvre et, en effet, on ne sait pas si elle a été sérieusement

envisagée par le CEMD. Néanmoins, elle a pendant longtemps constitué une source d'incertitude et de friction et, conséquemment, l'accueil de la vision par bon nombre des hauts dirigeants est demeuré, au mieux, tiède.

Ensuite, une véritable préoccupation persistait au sujet de la capacité de réaliser la vision telle qu'elle avait été énoncée à l'origine en 2005. Ces inquiétudes provenaient notamment de la croyance voulant que les ressources ne soient pas suffisantes, et ne le deviennent jamais, pour réaliser tout ce que le CEMD avait imaginé. Elles provenaient aussi d'un certain scepticisme, penchant par moment vers le cynisme, quant à la capacité de l'institution à apporter les ajustements nécessaires et, le cas échéant, à maintenir ces ajustements. Ces deux problèmes découlaient d'amères expériences. La question des ressources ne constituait pas un problème nouveau. L'ensemble des membres dirigeants avait connu les compressions majeures des années 1990, accompagnées de leurs économies restrictives, et ceux-ci doutaient véritablement de la durabilité de la structure de capacité existante. C'était particulièrement le cas en ce qui concerne les principaux parcs d'équipement qui devaient être remplacés et pour lesquels on ne disposait pas des fonds nécessaires. La vision exigeait aussi l'arrivée de plus de personnel pour les nouvelles structures ou capacités, mais nombreux étaient ceux qui doutaient de la disponibilité de ce personnel supplémentaire. Certains éléments, comme l'Armée de terre, manifestaient une préoccupation particulière, puisqu'ils percevaient la création du COMFOSCAN comme l'arrivée d'un quatrième service, une proposition trop coûteuse à soutenir qui, en fin de compte, dépouillerait l'Armée de terre de son aptitude à mettre sur pied les forces terrestres requises.

De plus, à mesure que les changements organisationnels étaient apportés avec la nouvelle structure de commandement et de contrôle, on exprimait d'importantes préoccupations concernant l'aptitude à répartir la quantité limitée de personnel dans cette organisation grandissante. Ces inquiétudes des officiers supérieurs et d'autres militaires provenaient en partie d'expériences précédentes relatives à la restructuration, dont un des exemples les plus connus était celui de l'ERGCC. On a notamment tenté d'introduire une variété d'approches originales pour la direction du MDN,

d'intégrer une philosophie moins centralisée et de générer une culture plus novatrice qui permettrait de maintenir une structure de C2 très épurée, mais toujours efficace. Cela a suscité beaucoup d'agitation et, en fin de compte, aucun changement significatif dans l'organisation, sinon une réduction massive du personnel. Finalement, on s'est retrouvé avec moins de personnes tentant d'en faire plus.

Cependant, le problème ne résidait pas seulement dans la faisabilité de la vision; le processus de transformation présentait aussi des problèmes relatifs à l'inclusivité. Poussé notamment par la nécessité d'élaborer rapidement une vision, le CEMD se fiait en grande partie sur un petit état-major et quelques conseillers de confiance afin de mettre au point la voie à suivre. Quelle qu'en soit la raison, il n'a rien confié aux CEMA pendant un certain temps et ceux-ci, tout compte fait, n'ont pas joué de rôle important dans la formation de la vision. Conséquemment, les dirigeants ne se sont pas consultés suffisamment rapidement dans le processus et la situation laissait croire que l'on ne faisait pas confiance aux CEMA. Un certain nombre de hauts dirigeants étaient sceptiques depuis le début et exprimaient sans hésiter leurs inquiétudes; ils étaient ainsi perçus comme des opposants au changement. Cette situation a donné le ton à l'ensemble de la dynamique et, en conséquence, beaucoup de personnes n'ont pas accueilli la vision avec enthousiasme et ont plutôt décidé d'attendre la suite.

Le Général Hillier comprenait les inquiétudes relatives au manque d'inclusion. Après tout, le débat à propos des rôles respectifs dans les FC et des capacités propres à chacun faisait rage depuis 40 ans! Toutefois, il croyait probablement que le problème pourrait être surmonté une fois que les personnes prendraient conscience des possibilités que pouvait engendrer la vision. Selon lui, cette vision reposait essentiellement sur un point de vue rationnel du monde à la suite des événements du 11 septembre et sur une approche pragmatique pour garantir l'influence du Canada dans ce monde. Il croyait que cette vision annonçait des perspectives positives pour les FC et qu'elle entraînerait la résolution de nombreux problèmes qui existaient au sein de la structure et de la culture actuelle. Il ne s'attendait probablement pas à l'ampleur des inquiétudes exprimées par certains des principaux intervenants.

De même, la question de la faisabilité ne constituait pas une surprise, étant donné que tous les éléments des FC vivaient dans des conditions précaires depuis assez longtemps. Le CEMD considérait la mise en œuvre d'une nouvelle vision des FC comme une occasion de corriger de nombreuses lacunes des FC. Il croyait qu'en démontrant une volonté de changer et en accueillant réellement la réforme, tout le monde serait gagnant. Il était porté à prendre des risques et n'aimait pas l'attitude craintive des autres. Ce problème aurait-il pu être surmonté si les principaux acteurs, en particulier les CEMA, avaient été davantage inclus dans les discussions initiales et la mise sur pied de la vision? C'est possible, bien qu'on ne puisse l'affirmer avec certitude. On ne sait pas exactement pourquoi les CEMA n'ont pas joué un rôle plus important dès le début, même s'il était clair qu'il fallait procéder rapidement. Toutefois, même si cette décision n'était pas fatale, elle tendait à marginaliser les rôles des CEMA et démontrait effectivement que le CEMD ne portait pas suffisamment attention aux besoins des services et aux conséquences à venir.

RÉALISER L'UNITÉ

Peu de dirigeants des FC ne saisiraient pas intuitivement l'importance de l'unité pour la réalisation de la transformation des FC. Il ne s'agit pas simplement de partager la vision, mais aussi d'avoir une pensée commune quant à la façon de réaliser le changement, un objectif commun en ce qui a trait à l'état final recherché et des comportements communs concernant les mesures et les priorités spécifiques à adopter. Pour réaliser un tel niveau d'unité, les dirigeants doivent tous être sur la même longueur d'onde que le responsable du changement, afin qu'ils puissent prendre des décisions sur les nombreux changements requis conformément à sa philosophie et à son intention, sans avoir à le consulter. Au moment opportun, ce niveau d'unité doit se répandre dans l'ensemble de l'institution, car, avec le temps, il devient l'essence de la doctrine institutionnelle et de la culture organisationnelle des FC transformées.

Le degré d'unité au sein des FC, et surtout parmi les dirigeants supérieurs, n'était pas clair. Il fait peu de doute que tout le monde a travaillé fort pour mettre en œuvre les nombreux changements demandés et que tous

CHAPITRE 9

ces gens souhaitaient aussi véritablement obtenir les meilleurs résultats possibles. En effet, il va sans dire que ces leaders agissaient de manière professionnelle et que leurs intentions étaient loyales. Cependant, ils ne voyaient pas nécessairement les problèmes de la même façon, ni n'agissaient de la même manière.

Pour obtenir une telle unité, il faut commencer en haut de l'échelle. Il faut carrément se mettre dans la tête d'une autre personne et le responsable du changement doit consacrer le temps et les efforts nécessaires pour réaliser cette unité. Un tel résultat n'est ni rapide, ni facile à obtenir. Il faut être prêt à discuter, voire débattre, des différents aspects des objectifs de l'institution et de la façon d'y parvenir. Le responsable du changement doit être disposé à expliquer en détail ses points de vue et à convaincre ses subalternes du bien-fondé de son approche. Également, il doit être prêt à se laisser convaincre d'utiliser de meilleures approches et, en fin de compte, il doit avoir suffisamment confiance en lui pour accepter de changer son approche en fonction de meilleures idées ou afin de réaliser une plus grande unité. Ce processus améliore non seulement la compréhension, mais il établit aussi une confiance mutuelle et une crédibilité relativement à la stratégie et au plan de changement. Au fur et à mesure que l'on élabore et que l'on met en œuvre la stratégie et les différents plans de changement, cette dynamique de création de l'unité doit se poursuivre et ne doit en aucun cas être tenue pour acquise.

L'unité au sein de la haute direction des FC pendant cette période a été variable. Étant donné les nombreux changements dans la substance et dans l'approche, et à mesure que les gens étaient mutés et que les enjeux changeaient, le niveau d'unité augmentait et diminuait. Le niveau général d'unité n'était toutefois jamais aussi élevé qu'on l'aurait souhaité afin de soutenir le programme ambitieux qu'était la transformation des FC. Les raisons sont nombreuses.

La relation de commandement entre le CEMD ses officiers généraux était parfois conflictuelle. Comme dans toutes les relations de ce genre, il y avait beaucoup de raisons, de facteurs et de personnalités en cause. En effet, il s'agit d'un sujet très délicat à aborder et il est dangereux de trop généraliser

et de dénaturer les véritables rapports dans une situation très difficile et dynamique. Toutefois, les futurs leaders doivent pouvoir s'appuyer sur un certain degré de compréhension de la situation.

Le premier et sans doute le plus influent des aspects de la relation de commandement était le style de leadership du CEMD. Le Général Hillier abordait son rôle de CEMD d'une façon semblable à celui d'un commandant des opérations. Cette attitude était notamment due à ses antécédents et son expérience, principalement à titre de commandant des opérations. Cependant, son approche découlait aussi d'une décision réfléchie, puisqu'il croyait que cet aspect même du commandement devait être changé dans la culture organisationnelle du MDN/des FC. À la suite de l'établissement de ce modèle opérationnel, il prévoyait clarifier son intention, recueillir les points de vue et les conseils de ces subalternes et ensuite décider de la marche à suivre pour les FC. Il n'avait pas d'objection à ce que les autres discutent ou même débattent des éléments du nouveau plan, mais il ne tenait pas à participer à ce débat. Il voyait dans ces interminables débats organisationnels, typiques du QGDN, la source d'une grande confusion, d'un manque de direction et d'une perte de temps et d'énergie précieuse. Cela faisait partie de la culture qu'il avait l'intention de changer.

Toutefois, dans une culture axée sur le consensus et où de tels débats sont courants, cette approche ne l'a pas aidé. Les hauts dirigeants, particulièrement les CEMA, responsables de préserver les capacités opérationnelles de leur armée, s'inquiétaient sérieusement des conséquences potentielles des changements prévus. Ils souhaitaient obtenir le temps et les occasions dont ils avaient besoin pour débattre des différents éléments du plan de changement, pour comprendre véritablement leurs objectifs et, au besoin, pour convaincre le CEMD de la nécessité de certains changements. Même si certaines de ces initiatives, comme il a été mentionné auparavant, étaient liées aux enjeux touchant la réalisation d'une vision commune, leur fondement consistait à établir la confiance. Le CEMD était à l'écoute des préoccupations et des problèmes des CEMA et d'autres intervenants, mais il avait tendance à ne pas en discuter. Selon lui, il tenait compte uniquement des éléments dont il avait besoin afin de prendre ses décisions. Cette

CHAPITRE 9

dynamique a créé un environnement qui a entraîné certaines difficultés en ce qui a trait aux relations de commandement et la situation a été aggravée par d'autres problèmes qui ont sapé la confiance mutuelle.

L'avenir des CEMA et la sélection des responsables de la mise sur pied de la force constituaient des préoccupations majeures. La proposition voulant que le Commandement Canada soit responsable de la mise sur pied de la force et que les CEMA soient rétrogradés aux fonctions de conseillers à deux étoiles était, selon les CEMA, un énorme pas en arrière. Ils considéraient que l'aptitude des services à mettre sur pied la force avait été le salut des forces armées, touchées par une forte érosion des capacités. Le fait de confier cette tâche à un commandant unique, qui ne saisirait pas nécessairement les dynamiques importantes des trois armées, était imprudent. Même en exprimant leurs inquiétudes, ils ne pouvaient obtenir de réponse claire quant à leurs rôles ou à leur avenir. On avait aussi l'impression que la véritable vision favorisait une grande armée de terre et des forces navale et aérienne réduites, que le CEMD en place se servait de son mandat pour faire progresser de façon égoïste sa propre vision. La lettre signée en 2003 par le Général Hillier en tant que CEMAT est revenue le hanter.

Au-delà de la dynamique organisationnelle, on a soulevé de graves problèmes quant au traitement des officiers généraux par le CEMD. Dans le cadre des plans du CEMD visant à réformer le processus de planification de la relève, les départs à la retraite des officiers généraux portaient de durs coups aux FC. Certains départs étaient normaux et faisaient partie de l'évolution des effectifs, mais d'autres étaient manifestement le résultat de la préparation, par le CEMD, du corps des officiers généraux pour l'avenir. Cette situation donnait l'impression d'un manque de respect, accentuée par certains mots mal choisis du CEMD concernant le besoin de l'institution de faire progresser certains officiers. La situation a empiré lors de la promotion et de la nomination d'un certain nombre de généraux de l'Armée de terre à des postes clés, donnant l'impression de pratiques népotistes. À certains égards, la goutte qui a fait déborder le vase fut l'annonce, pendant une période de grand stress pour la haute direction, de la réduction du nombre total de généraux, d'officiers généraux et

de colonels et de capitaines de vaisseau. Conséquemment, on avait généralement l'impression que le CEMD n'appréciait pas ces derniers et qu'il modelait l'institution pour satisfaire ses désirs personnels.

En fin de compte, la dynamique dans laquelle se sont trouvées les FC était compréhensible et, étant donné les personnalités en question, elle était difficile à corriger. Le CEMD considérait que certains de ses officiers généraux s'opposaient au changement et n'étaient pas prêts à prendre des risques, ou même à transiger, afin de réaliser des objectifs stratégiques qu'il croyait essentiels à l'avenir des FC. Il considérait aussi qu'il était nécessaire de restructurer le corps des officiers supérieurs afin de mieux répondre aux besoins des FC du 21^e siècle. Cependant, certains de ses subalternes considéraient que le CEMD n'était pas à l'écoute de leurs préoccupations, qu'il ne comprenait apparemment pas les risques auxquels il exposait l'institution ou qu'il ne s'en préoccupait pas et qu'il ne tenait pas compte de leurs conseils. Ainsi, le respect mutuel et la confiance se sont dégradés.

CRÉDIBILITÉ

Même si l'unité au sein de la haute direction n'était pas aussi forte qu'on l'aurait souhaité, il ne s'agit pas du seul facteur permettant de faire progresser l'initiative de changement. À titre de responsable du changement, le Général Hillier était le visionnaire et la transformation des FC était son initiative. La façon dont les personnes le percevaient se reflétait grandement dans leur point de vue sur la transformation. À un point tel que pratiquement toutes les activités ont fini par être vues, dans une certaine mesure, comme transformatrices, qu'elles le soient véritablement ou non. Tandis que les hauts dirigeants les plus prêts des enjeux liés au changement étaient aux prises avec leurs propres préoccupations relativement aux plans de transformation du CEMD, beaucoup d'autres, dans les FC ou non, exprimaient des points de vue différents et influents. En fin de compte, la crédibilité du CEMD auprès des Canadiens et des membres des FC a beaucoup compensé tout manque d'unité au sein de la haute direction.

Plus que tout autre CEMD avant lui, le Général Hillier est devenu une figure publique. Dans un pays en grande partie dépourvu de leaders publics solides à l'échelle nationale, il s'est rapidement fait remarquer

CHAPITRE 9

grâce à son style hors du commun : fort; direct et ouvert; dévoué au pays et aux forces armées; axé sur le bien-être des troupes et l'aide aux personnes dans le besoin. Fait encore plus important, il est très humain, d'un style sans prétention et doté d'un humour autocritique qui lui ont fait gagner l'affection de nombreuses personnes. Bref, il est un leader charismatique et intègre, un véritable serviteur du peuple. Un tel leader militaire au sein d'un pays si peu militarisé est réellement remarquable, et même ses plus grands détracteurs admettront que, de ce seul point de vue, le Général Hillier s'est avéré un immense avantage pour les FC.

Tous les militaires ont besoin de leadership. Les militaires ont besoin que quelqu'un leur explique ce qui arrive, énonce leurs missions ou leurs tâches et clarifie le milieu complexe dans lequel ils évoluent. Ils ont besoin d'une personne à leurs côtés avec qui partager les épreuves, les tribulations et les risques, quelqu'un avec qui rire et pleurer. Le Général Hillier a joué tous ces rôles et bien plus encore. De manière significative, il a supervisé la conduite d'opérations aux plus hauts niveaux de difficulté et, en concentrant les efforts de l'institution sur les opérations, il a assuré un niveau inégalé de soutien aux militaires en première ligne. Il n'est donc pas surprenant que la confiance manifestée par les troupes de combat et sa crédibilité auprès du personnel sur le terrain fussent excellentes. En effet, chez les militaires, la loyauté envers le CEMD était inversement proportionnelle à l'importance de leurs grades. Fait intéressant, l'annonce par les médias, à l'automne 2007, que le Général Hillier pourrait être remplacé, a soulevé un tollé chez une partie des troupes, une situation exceptionnelle ainsi qu'un contraste frappant avec les événements du milieu des années 1990.

Les hauts dirigeants des FC sont en majeure partie d'accord avec cette perspective, malgré les problèmes d'unité et de confiance. Ils sont tous bien impressionnés des réalisations dans le contexte opérationnel et de l'amélioration du statut des FC au pays. Il est largement reconnu que le Général Hillier a réalisé de grandes choses pour les forces armées. Cependant, cette crédibilité est contrebalancée dans une forte mesure par des inquiétudes relatives au coût de pareilles réalisations. On s'inquiète véritablement de la durabilité du rythme des opérations et, étant donné la priorité absolue accordée aux opérations, des conséquences touchant

d'autres aspects des FC. Certaines personnes se demandent si le prix est trop élevé.

Chose intéressante, le point de vue externe ressemble énormément au point de vue interne. Comme les troupes de première ligne, le public canadien est fortement impressionné par le Général Hillier et le considère comme le véritable représentant des FC. Cependant, on soulève également certains doutes concernant son approche et les conséquences de ses gestes. Sur le plan de la politique, il règne manifestement un malaise lié à la présence d'un général aussi populaire, et le remplacement de Gordon O'Connor à titre de min DN, étant donné son différend avec le CEMD, est un bon indicateur de la puissance de la crédibilité publique du CEMD.

Étant donné le manque de vision commune et d'unité au sein de la haute direction, on est en droit de se demander si la transformation peut réussir. Toutefois, la crédibilité personnelle du Général Hillier revêt une grande importance dans cette dynamique et elle lui a permis de réaliser de grandes choses. Le facteur déterminant dans la réalisation de sa vision serait sa capacité à consolider les gains obtenus et à jeter de nouvelles bases pendant son mandat à titre de CEMD.

Maintenir la cohérence organisationnelle pendant le changement. La direction de toute organisation en période de changement majeur, surtout dans le cas d'organisations grandes et complexes, exige qu'on porte une attention particulière aux notions de base de la gestion. Le leadership est de loin l'élément le plus essentiel à la mise en place du changement au sein d'une organisation. Cependant, même si ces deux facteurs sont nécessaires à l'efficacité, c'est la gestion qui assure la cohérence organisationnelle. La planification, l'aménagement, la direction et le contrôle efficaces de l'organisation, conformément à la stratégie de leadership, sont très importants pour l'atteinte des objectifs établis. Si la gestion de « l'entreprise » ne remplit pas ces fonctions efficacement, même le plus grand des leaderships ne pourra résoudre ce problème.

Afin de s'assurer que tous les éléments de l'organisation comprennent les changements mis en œuvre et puissent s'y adapter, les dirigeants de tous les niveaux doivent comprendre clairement les changements ou les activités

prévus ainsi que leurs propres rôles dans le cadre de ceux-ci. À cette fin, il faut comprendre les décisions prises et obtenir des directives claires quant aux mesures que doivent prendre tous les dirigeants. Il est aussi essentiel que l'on assure des communications régulières dans l'ensemble de l'organisation en ce qui a trait aux changements survenus et aux effets de ces changements. C'est la seule façon de s'assurer que tous comprennent les nombreux éléments de changement au sein de l'institution.

Planifier et assurer la cohérence. Comme il a été mentionné plus tôt, l'élaboration de plans internes est essentielle à la compréhension et à la coordination des changements souhaités. Cet aspect a été peu développé pendant cette période. Même s'il se concentrait sur la vision, le CEMD n'a pas adopté de stratégie claire pour la réaliser et aucune forme de document stratégique n'a été rédigée. Conséquemment, même si tout le monde envisageait d'une certaine façon le déroulement de la transformation ainsi que les idées maîtresses de celle-ci, ces perspectives étaient surtout individuelles et allaient à l'encontre d'une vision commune. Ainsi, « l'intention du commandant », sur laquelle le CEMD avait tant mis l'accent dans sa philosophie de commandement de mission, n'était pas toujours claire.

Cette restriction de l'approche stratégique était accentuée par l'absence d'une planification plus détaillée qui aurait pu garantir que les objectifs spécifiques et les mesures requises seraient mieux compris. L'absence de feuille de route, de plan de campagne ou de « plan directeur de mise en œuvre » publié, même à titre de document visant à guider les activités internes, a eu de sérieuses conséquences non seulement pour la haute direction, mais pour toute l'institution. Ainsi, on s'attendait à ce que la haute direction se charge du commandement de la mission, mais ni l'objectif ni la façon d'y parvenir ne semblaient définis. Conséquemment, ils n'ont pu fournir le type d'orientation dont avaient besoin les nombreux états-majors de l'organisation. Ces états-majors, fonctionnant toujours principalement selon le modèle du « système de gestion », n'avaient obtenu aucune directive cohérente et n'avaient aucun plan sur lequel s'appuyer. Bref, au mieux, ils en ont inventé un à mesure qu'ils progressaient, et au pire, ils n'ont rien fait.

Une partie du problème résidait dans le manque de capacité et de continuité au sein des états-majors concentrés sur la planification et la gestion du changement. Que ce soit à dessein ou que ce soit le résultat d'autres pressions, les FC en sont arrivées à un degré terrible de perturbations organisationnelles pour ce qui est de la planification et de la gestion du changement. Les EAC ont été organisées à la hâte et leurs efforts n'étaient pas particulièrement bien coordonnés. Elles ont ensuite été dissoutes, laissant peu de temps pour mettre sur pied l'ETFC, qui, à son tour, a été dissoute peu de temps après que ses activités aient été pleinement enclenchées. Par la suite, la gestion du changement a été confiée aux nouvelles organisations du CDF et du C Prog, relevant du VCEMD et disposant d'une capacité limitée pour la réalisation des objectifs requis. Toute cette agitation a lésé la cohérence essentielle à la saine gestion organisationnelle. Si beaucoup de progrès ont pu être accomplis et si les grandes ruptures ont pu être évitées, c'est grâce au travail acharné de quelques joueurs clés.

GÉRER LE CHANGEMENT – UN ÉQUILIBRE ENTRE CAPACITÉ ET AMBITION

Le vieil adage qui dit qu'il faut toujours « viser plus haut » constitue une bonne philosophie personnelle, mais il comporte de sérieuses répercussions lorsqu'on l'applique à une organisation en cours de changement. Afin de maintenir l'efficacité et la cohésion de l'organisation, il faut équilibrer avec soin le niveau d'ambition et la capacité de l'institution à mettre en œuvre et à coordonner les mesures requises. Manifestement, les attentes du Général Hillier relativement au changement pendant son mandat étaient très élevées et il a délibérément poussé l'institution à la limite de ses capacités. Cependant, certains signes montrent que la capacité est un facteur qui a nui et qui continuera de nuire aux tentatives de changement au sein des FC.

La capacité est liée à deux aspects du problème. D'abord, il y a l'aptitude de l'organisation à se restructurer physiquement. Il faut reconnaître que la création de nouvelles organisations exige le transfert de personnes provenant d'autres organisations; elle touche donc l'ensemble de l'institution. Ensuite, il y a l'aptitude de l'organisation à gérer et à

CHAPITRE 9

coordonner l'ensemble des activités. La quantité d'activités ou de tâches qui incombent aux organisations et, surtout, la quantité de changements qui surviennent sont essentiellement limitées par la taille, la qualité et l'efficacité des états-majors.

Dans le contexte de la transformation des FC, on remarque deux principaux exemples de ce problème. La mise sur pied de quatre nouveaux quartiers généraux exigeait une grande quantité de personnel d'expérience, mettant ainsi à rude épreuve l'institution étant donné que le personnel requis devait provenir d'autres éléments de la structure. La création de la force d'opérations spéciales (FOS) a aussi forcé le recrutement d'un nombre important de membres hautement qualifiés des trois services, surtout l'Armée de terre, à un moment où le rythme opérationnel était élevé.

Équilibrer l'ambition et la capacité constitue toujours un défi et, manifestement, c'est une préoccupation majeure au sein des FC. Deux aspects faisaient croître de façon significative le niveau de difficulté. D'abord, il y avait l'augmentation du rythme des opérations. Les conséquences les plus importantes ne provenaient pas uniquement du nombre de militaires, mais aussi du changement quant à l'intensité. Depuis le début, le CEMD soulignait que les opérations demeureraient en tête de liste et que les FC n'auraient aucune priorité plus importante. Avec le déplacement du contingent canadien en Afghanistan de Kaboul à la région de Kandahar, et surtout à mesure que le nombre de pertes augmentait, la pression exercée sur l'ensemble de la structure s'est accentuée de manière considérable. Le soutien apporté aux opérations drainait de plus en plus d'énergie aux FC, particulièrement au niveau stratégique, étant donné que l'organisation redoublait d'efforts afin d'améliorer la capacité de survie des troupes en situation de combat, tout en gérant adéquatement les conséquences liées aux pertes. Ensuite, avec le changement de gouvernement, beaucoup d'énergie a été dépensée pour s'adapter au changement d'orientation politique. Il ne s'agissait pas uniquement d'harmoniser les visions, mais surtout d'accélérer les initiatives, comme les nouveaux projets d'immobilisations que le gouvernement souhaitait voir progresser.

Conséquemment, les FC étaient surchargées et, avec le recul, ne semblaient pas être en mesure de prendre les décisions difficiles. En réalité, pendant

une période de changement, il est essentiel que l'institution équilibre avec attention son niveau d'ambition et sa capacité. Sinon, elle risque d'échouer dans toutes ses initiatives et de ne rien accomplir du tout. Dans le cas qui nous concerne, les FC ont réussi à « se maintenir à flot » pendant une période très difficile. Cependant, de telles réussites ont un prix. On ne peut pas indéfiniment réaliser tous les objectifs par des efforts héroïques, et le temps presse!

Conserver l'intention et l'objectif communs. Dans une période intense de changement, il est essentiel que la haute direction, notamment, assure une bonne compréhension de l'évolution du changement ainsi qu'une intention et un objectif communs clairs. À cette fin, il faut non seulement veiller à une bonne communication concernant les mesures adoptées, mais aussi à la participation aux nombreuses décisions et aux nombreux ajustements (et à leur compréhension) qui doivent entrer en vigueur à mesure que la direction équilibre les exigences conflictuelles. Encore, il est peu probable que les FC aient assuré une bonne compréhension commune.

En ce qui a trait aux communications, l'évaluation est négative. Pendant toutes les années de la transformation des FC, on a publié au total cinq SITREP sur la transformation, ce qui constitue l'ensemble des communications écrites officielles sur le sujet. Comme il y avait manifestement beaucoup d'autres moyens d'informer les gens de l'évolution du changement, p. ex., des articles dans *La Feuille d'érable*, la publication de ces SITREP est révélatrice de la tendance générale et de l'approche adoptée relativement à la transformation. Les quatre premiers ont été publiés à intervalles réguliers du milieu de 2005 au milieu de 2006, manifestement la période la plus intense en termes de transformation. Toutefois, il a fallu attendre septembre 2007 pour la publication du dernier SITREP, et depuis, plus rien.

Le problème pour les dirigeants, c'est qu'ils ne peuvent se contenter de rapports généraux sur la situation. Ils ont plutôt besoin de comprendre en détail les événements et ce qui les justifie. Ce problème découle en grande partie de la gouvernance du changement, étant donné que la haute direction doit véritablement participer à toutes les activités. Au départ, cette méthode fonctionnait raisonnablement bien et le CEMD a tenu près

de dix CFA, axés en grande partie sur l'initiative de changement, entre février et juin 2005, le double du nombre habituel. Toutefois, cette priorité s'est estompée avec le temps.

La structure de gouvernance spécifique établie par le CT ne semble pas avoir eu beaucoup d'influence sur le processus décisionnel. Comme la démarche était tout autant mue par la philosophie « axée sur le commandement », les enjeux touchant la transformation étaient surtout repérés par les membres de l'ETFC, pour ensuite être présentés au CEMD par le CT aux fins de décision. Comme les consultations n'étaient pas courantes, les hauts dirigeants n'étaient pas toujours au courant des décisions prises et ils ne se sentaient pas partie prenante du processus. En effet, il est clair que les commandants discutaient souvent de leurs plans en privé avec le CEMD et obtenaient des directives ou des approbations sans que l'on se penche sérieusement sur les conséquences à l'échelle institutionnelle. Dans de telles circonstances, il est difficile, voire impossible, de conserver une intention et un objectif communs.

Diriger l'institution en période de changement. L'influence personnelle du Général Hillier constituait le principal moteur de la transformation et ses compétences en tant que leader et communicateur charismatique formaient le fondement de sa crédibilité. Le résultat, tant à l'interne qu'à l'externe, fut marquant, plaçant les FC à l'avant-plan de la conscience nationale. Les Canadiens, qui ne connaissaient rien des FC et de leurs activités quelques années auparavant, se sont mis du jour au lendemain à encourager nos militaires, à porter du rouge le vendredi et à apposer des autocollants « Appuyons nos troupes » sur leurs voitures. Cette popularité accrue, et le soutien qui en découle, combinés à une participation opérationnelle plus efficace, ont entraîné une hausse considérable du moral et de l'estime de soi au sein des FC. Aux yeux de la majorité des FC et du public canadien, tous ces résultats avaient été obtenus grâce au leadership du Général Hillier et il ne pouvait pas avoir tort.

L'appui et la crédibilité du gouvernement sont des concepts beaucoup plus difficiles à mesurer. Habituellement, les gouvernements n'apprécient guère les généraux qui sont actifs sur la scène politique et qui peuvent être

imprévisibles. Toutefois, malgré ce qu'en ont dit les médias, rien ne laissait croire à un manque de soutien du gouvernement à l'endroit du CEMD. De plus, même si c'était le cas, le niveau de soutien du public constitue un contrepoids raisonnable.

Fidèle à ses habitudes, le Général Hillier a dirigé la transformation des FC au front. Il représentait le changement au sein des FC et il savait motiver les gens, particulièrement les troupes et le public. En conséquence, c'est auprès de ces derniers qu'il a concentré ses efforts, probablement parce qu'il avait compris que sa capacité à influencer tous les aspects de l'institution, notamment pour réaliser des gains importants auprès de ses principaux subalternes, était somme toute limitée. On peut dire qu'en conservant un soutien généralisé, sa crédibilité demeurait bonne dans l'ensemble, lui fournissant ainsi l'influence et la souplesse dont il avait besoin pour soutenir la transformation.

RÉSUMÉ

Les exigences liées au changement organisationnel sont considérables, surtout dans le cas des organisations militaires, et le responsable du changement doit conserver l'énergie nécessaire à l'initiative de changement et à la gestion des perceptions et des attentes de nombreux intervenants et organismes clients, tout en maintenant la stabilité et l'équilibre dans l'institution. Le Général Hillier comprenait très bien ces exigences et, même s'il avait de la difficulté à s'y conformer, ce n'était pas faute d'effort. Il est un leader stratégique et il ne s'est manifestement jamais détourné de sa vision à long terme. Malheureusement, des événements, dont certains indépendants de sa volonté, l'ont empêché de veiller à l'orientation adéquate de la gestion du changement. Conséquemment, avec le temps, l'énergie consacrée à la transformation s'est estompée. Comme dans toute organisation, les opérations sont prioritaires. Sans soutien aux opérations, l'organisation échoue. Dans le cadre de cette transformation, le rythme extrêmement élevé des opérations en 2006 et en 2007 a exercé une énorme pression sur le CEMD, ce qui a manifestement eu des répercussions sur sa capacité à conserver l'élan du changement.

CHAPITRE 10

CONCLUSIONS ET DÉFIS FUTURS

Il est loin d'être facile d'évaluer globalement la transformation des Forces canadiennes, car elle est encore inachevée et il reste beaucoup à faire avant que l'on puisse affirmer avec certitude que la transformation a bien permis d'atteindre les objectifs fixés. Cette transformation permet toutefois de faire une merveilleuse étude de cas d'un leader institutionnel dirigeant le changement. Il ne faut pas en conclure que le Général Hillier n'a pris que de bonnes ou de mauvaises décisions en matière de changement, mais plutôt qu'il s'est révélé un chef solide et visionnaire, façonnant le processus de changement et l'institution au gré de sa volonté grâce à l'exercice d'un jugement éclairé. Ce faisant, il a obtenu beaucoup de succès, mais n'a pas manqué de se heurter à des difficultés et d'essayer des revers.

Le Général Hillier a eu une occasion inespérée que peu de chefs d'état-major de la Défense se sont vu offrir. Il a été abordé par un gouvernement désireux d'accroître l'efficacité des FC, disposé à fournir les ressources nécessaires et prêt à lui laisser les coudées relativement franches. Comme il était fermement convaincu que les FC avaient besoin de changement, il a saisi l'occasion qu'on lui présentait. Il avait évidemment des doutes et des inquiétudes, mais c'est une personne qui aime prendre des risques, et, en l'occurrence, il sentait que les risques étaient gérables.

En lançant la transformation des FC, le Général Hillier a adopté une approche stratégique judicieuse. Conscient du temps limité dont il disposait pour se préparer, il n'a pas fait de plans détaillés, mais a plutôt privilégié une stratégie dynamique axée sur le commandement. S'appuyant sur son expérience et ses points forts, il a élaboré une stratégie qui visait délibérément à déloger la culture en place et à créer un environnement plus malléable. En créant une nouvelle structure de commandement et en ne donnant plus la responsabilité opérationnelle au QGDN, il a rompu un système bureaucratique centré sur les états-majors. Ensuite, en mettant l'accent sur l'efficacité des opérations, il a réduit l'importance des processus d'état-major et remanié le commandement et le contrôle afin d'insuffler un changement de culture au sein du MDN et des FC.

Le facteur le plus important de son approche a peut-être été son style charismatique personnel. En présentant sa vision et en se faisant connaître des membres des FC et du public canadien, il a su inspirer confiance et faire bien comprendre ses intentions. Cette crédibilité lui a procuré un soutien essentiel à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution, soutien qui a constitué le point d'appui des efforts de transformation subséquents.

Le Général Hillier croyait qu'il était vital d'agir rapidement pour créer les conditions propices au changement et il a modelé sa stratégie en conséquence. Certains observateurs soutiendront au contraire que le temps n'avait pas un caractère si critique et suggéreront qu'une planification plus poussée aurait permis de surmonter un grand nombre des problèmes qu'il a rencontrés. Le Général Hillier a cependant pris une décision sensée en procédant rapidement, compte tenu de son objectif global, mais cette décision est venue le hanter tout au long du processus de changement.

Le CEMD n'a pas obtenu l'adhésion ou le consensus qu'il aurait souhaité. Dans une certaine mesure, cet échec est attribuable à des facteurs indépendants de sa volonté, puisque, en matière de leadership, il ne pouvait faire des promesses qu'il lui aurait été impossible de tenir. Certains l'ont également critiqué parce qu'il n'a pas investi le temps et les efforts nécessaires pour qu'on comprenne mieux quels étaient ses objectifs et parce qu'il ne s'est pas montré suffisamment ouvert aux compromis pour obtenir une vision commune. Cela n'est pas faux, mais il a sans doute estimé qu'il s'agissait d'un investissement trop important pour ce qu'il allait rapporter. En dernière analyse, il était prêt à faire abstraction de certaines personnes au besoin, comptant plutôt sur le fort soutien des membres des FC et de la population.

La stratégie du Général Hillier reposait sur son expérience et sa vision des choses personnelles. Comme officier de l'arme blindée, il a attaqué le problème selon une approche « manœuvrière ». La nécessité de vaincre l'inertie institutionnelle avait, à ses yeux, des traits communs avec l'attaque d'une position défensive et, à l'instar de la *blitzkrieg* allemande, sa stratégie visait à réaliser une percée et à déstabiliser la situation. Il pourrait alors solidifier les gains, ramasser les « pots cassés » et préparer une autre

attaque. Il était très conscient de la nécessité de planifier une telle stratégie, mais il jugeait qu'une planification trop détaillée serait une perte de temps qui risquait de mettre son entreprise en péril.

L'instauration rapide d'une nouvelle structure de commandement et de contrôle dans les FC a sans aucun doute été la *blitzkrieg* du Général Hillier. Elle a déstabilisé la culture et la structure matricielles désuètes du QGDN, tout en permettant au Général et à ses commandants opérationnels de conserver l'initiative. Le Général a incontestablement réussi à créer l'environnement qu'il avait envisagé – un « chaos constructif » – et la nouvelle structure a été mise en place en un temps record. Cette action n'a cependant pas été sans conséquence, étant donné que l'organisation qu'il avait bousculée était également essentielle à la réalisation de ses objectifs. Après tout, la structure organisationnelle, qui servait d'assise solide au fonctionnement des FC, avait été modifiée et affaiblie. En outre, l'absence de planification détaillée a créé de l'incertitude et l'a même empêché de faire avancer des dossiers essentiels.

Bien que ce risque lui ait paru acceptable initialement pour atteindre l'objectif visé, cela a été de moins en moins le cas au fil du temps. Le changement a fragilisé la structure organisationnelle des FC et réduit sa capacité. Cette situation a amplifié les conséquences du manque de planification détaillée et a contribué à éroder la cohésion. Ce problème a été reconnu en grande partie, mais il faudra du temps pour élaborer les plans nécessaires et reconfigurer tous les éléments de l'institution. En fait, on a convenu à différents niveaux que les autres changements essentiels pour accroître l'efficacité et l'efficacité générales de l'institution devront attendre que le rythme du changement se modère quelque peu.

Lorsqu'on étudie les résultats de la transformation des FC, on doit tenir compte de l'évolution des événements depuis sa mise en œuvre. Comme dans toute entreprise, la route est parsemée d'obstacles, et le Général Hillier en a certainement rencontré sa part. La période la plus difficile a peut-être été celle qui a suivi l'arrivée d'un nouveau gouvernement. Comme dans tout changement de ce genre, on s'attendait à ce que l'harmonisation des projets en cours avec le programme du nouveau gouvernement demande

du temps et il se pouvait que ce dernier modifie les plans. La vision très différente que le nouveau min DN et le CEMD avaient des FC a créé une tension considérable et il a fallu beaucoup de temps avant qu'ils s'entendent sur la manière de continuer le processus. Ces ajustements ont eu pour effet de ralentir et de modifier les plans de transformation du CEMD. Fait plus notable encore, le CEMD a senti un fléchissement de ses appuis. Il avait entrepris la transformation avec le soutien résolu et entier du gouvernement et avait poursuivi sur cet élan. Or, après avoir lancé cette entreprise à haut risque, il ne pouvait maintenant compter que sur un soutien politique érodé, dans le meilleur des cas.

Au même moment où un nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir, la situation opérationnelle en Afghanistan s'est envenimée. S'étant maintenant déplacée dans la région de Kandahar, la Force opérationnelle en Afghanistan des FC menait d'importantes opérations de combat et, surtout, subissait des pertes. Par conséquent, les exigences en matière de gestion du conflit par les FC, leurs dirigeants et le gouvernement se sont accrues et ce conflit a ajouté une pression énorme sur toutes les activités des FC.

La conséquence secondaire de ces problèmes, compte tenu de la diminution du temps disponible, de la capacité et du soutien politique, a très certainement été de ralentir le processus de changement. Dans certains cas, par exemple la décision du gouvernement de mettre la FOPC hors service, on a dû ajuster les plans spécifiques pour atteindre les objectifs. Il est cependant difficile d'évaluer si cela aura des répercussions à long terme.

Que ce soit à dessein ou à cause des retards provoqués par ces problèmes, la transformation des FC est maintenant – pour la période de 2009-2010 – dans une phase de consolidation. Ces conclusions reposent en grande partie sur le travail effectué par « les trois sages » dans leurs rapports⁵⁴. Le véritable test consistera, après ce retard considérable, à vérifier si le prochain CEMD parviendra à redonner de l'élan aux efforts de transformation.

L'AVENIR DE LA TRANSFORMATION

Malgré les problèmes qu'il a affrontés, il est indiscutable que le Général Hillier a réussi à changer notablement les FC. Il a mis en place une nouvelle structure de commandement et de contrôle qui a modifié fondamentalement la manière dont les FC et le MDN fonctionnent. De plus, il a créé une dynamique qui façonne déjà une organisation désormais beaucoup plus centrée sur les opérations. Il a amorcé l'évolution de la culture institutionnelle nécessaire pour répondre à ces exigences. L'organisation est sans doute déjà beaucoup plus souple.

Pourtant, des doutes persistent. On s'interroge sur la durabilité de la structure de commandement et de contrôle à long terme. On se demande si la réorganisation des FC saura répondre aux besoins du Canada en matière de défense. Le principal défi est peut-être de refaçonner la culture des FC pour qu'elle soit centrée sur les opérations. Cette évolution provoquera toujours des levées de boucliers chez les partisans du *statu quo*. Il est facile de souligner les risques et les échecs, mais on devrait réfléchir aux changements positifs et aux possibilités que le futur recèle.

Le changement n'est pas une destination, mais un parcours. La transformation des Forces canadiennes a créé une dynamique et jeté les bases sur lesquelles l'institution continuera d'évoluer. Son effet ultime dépendra en partie de la mesure dans laquelle le CEMD sera parvenu à consolider ses efforts et à solidifier ces bases. Au bout du compte, la réussite dépendra également de ses successeurs.

On dit que changer une organisation qui a connu une période de stabilité relativement longue, c'est comme déplacer une grosse roche dans un jardin : la principale difficulté est d'extirper la roche de la boue. On peut ensuite la déplacer sans trop de mal. Certains diront que le Général Hillier n'a pas réussi à déplacer la roche, mais il ne fait pas de doute qu'il a réussi à la déloger et à la retourner. Le mouvement est dès lors inévitable.

ANNEXE A

PRINCIPES DE TRANSFORMATION DU CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE – ANALYSE

Le CEMD a publié ses principes de transformation dans le SITREP du CEMD 02/05 de septembre 2005. Ce faisant, il a déclaré que les principes :

« [...] sont destinés, dans l'immédiat, à guider les commandants et les états-majors dans l'exécution des activités de la transformation. Il ne s'agit pas de dogmes et aucun principe n'en supprime un autre. On doit les utiliser avec discernement; toutefois, la perspective qu'ils exposent devrait régulièrement guider les analyses et le processus décisionnel. À long terme, les principes contribueront à remodeler et à renouveler la culture des FC, en instaurant une éthique générale, une condition essentielle à la création de FC pertinentes, responsables et efficaces dans un milieu stratégique de plus en plus instable et volatil. »

Le texte qui suit reflète les principes et les définitions tels qu'ils ont été publiés, et est suivi d'une analyse.

Identité des Forces canadiennes. *Notre premier objet de loyauté est le Canada. À part cet impératif, tous les militaires doivent regarder plus loin que les affiliations passées avec les armées, les éléments ou les unités afin de mieux s'identifier aux FC. Le plus grand bien du Canada et des FC aura, dans chaque cas, préséance sur les considérations de l'affiliation avec l'armée, l'élément ou l'unité.*

Ce principe demandait aux membres des FC de mettre l'accent sur leur loyauté à l'endroit du pays et des FC. Il visait manifestement à aborder la question du chauvinisme des armées. Il constitue un énoncé de philosophie valide et un premier principe essentiel à la réalisation du type de culture intégrée que souhaitait le CEMD. Toutefois, l'énoncé à lui seul est peu susceptible d'aborder les problèmes sous-jacents.

En appliquant ce principe, il faut l'envisager dans deux contextes. D'abord, dans un contexte opérationnel, le CEMD s'inquiétait du fait qu'il était nécessaire que les services collaborent de manière intégrée ou interarmées.

ANNEXE A

Dans ce cas-ci, étant donné que la priorité générale est donnée à la mission, un principe adopté par tous les services, il devrait être raisonnablement facile de mener des opérations véritablement interarmées. Le problème réside toutefois dans la compréhension commune, étant donné que chaque service a développé sa propre culture et sa propre doctrine, ou son interprétation de la doctrine, au point où ils ne peuvent s'intégrer facilement. L'intention du CEMD, consistant à faire travailler ensemble les services de manière intégrée et à les faire apprendre ensemble, était manifestement la bonne approche. Pour réaliser cet objectif, il fallait beaucoup plus qu'un simple énoncé de principe, d'où l'approche du CEMD axée sur un commandement et un contrôle interarmées.

L'autre contexte touche l'efficacité de la culture dans un milieu organisationnel. Dans un tel cas, ce sont les hauts dirigeants, en particulier les chefs d'armée, qui doivent relever le défi d'élaborer une stratégie intégrée afin de répondre aux besoins du pays en matière de défense et de sécurité. Le problème consiste à déterminer les compromis à faire afin de mettre sur pied la meilleure capacité possible en fonction des ressources disponibles.

De prime abord, pour un observateur, le problème peut sembler facile à résoudre, mais il n'en est rien. Traditionnellement, le problème donne l'impression que les services luttent pour la domination, c'est-à-dire pour avoir une plus grande force navale, terrestre ou aérienne et pour voir les besoins du monde et du Canada en matière de défense à travers le prisme chauvin de leur armée. Cependant, historiquement, les forces armées canadiennes n'ont pas été touchées par des problèmes d'abondance et de croissance. Donc, à la base, il ne s'agit pas de déterminer ce que l'on doit mettre en place, puisque la croissance n'est jamais difficile à réaliser, mais plutôt ce que l'on doit abolir. Bref, si les ressources ne sont pas disponibles, il faudrait être en mesure de se départir de certaines capacités et d'accepter ce risque, tout en s'assurant de réaliser le strict minimum relativement aux capacités.

Le défi consiste donc à élaborer une stratégie qui garantit véritablement une défense efficace, en acceptant des risques liés à l'élimination de certaines

capacités. Bref, il faut trouver comment défendre le pays après avoir supprimé une grande partie, voire même l'ensemble, d'un des services. En plus, s'il est objectivement possible d'y arriver, il faut trouver une façon de s'assurer que toutes les personnes touchées par ces réductions des services acceptent de telles mesures. Comme l'a mentionné Douglas L. Bland dans son livre *Chiefs of Defence*, un CEMD « doit faire preuve d'une loyauté absolue » afin de prendre des décisions difficiles pour le bien du pays⁵⁵. Toutefois, il est pratiquement irréaliste de s'attendre à ce qu'une seule personne puisse instaurer une culture professionnelle complète capable d'en faire autant. L'énoncé de ce principe est loin de faciliter cet aspect du défi. En effet, on peut avancer qu'un chef d'armée qui s'oppose à la décimation de son service par un CEMD, qu'il considère comme malavisé, est loyal à l'égard de son pays.

Commandement centré sur les impératifs. *On doit optimiser la structure de commandement et de contrôle des FC afin d'offrir aux commandants stratégiques, opérationnels et tactiques le soutien décisionnel et opérationnel le plus efficace et le mieux adapté qui soit. Ce principe oblige à baliser clairement et à séparer les fonctions d'exécution et d'état-major, et à ainsi mettre en place une chaîne de commandement distinct et non équivoque qui intègre de façon cohérente les éléments et les états-majors stratégiques, opérationnels et tactiques. Le principe crée aussi le besoin de regrouper efficacement les capacités sous un commandement approprié afin de mieux satisfaire les besoins opérationnels – jumelé avec la possibilité de transférer rapidement ces capacités d'un commandement à un autre dans le but d'exécuter les engagements imprévus ou plus pressants. La clé est d'affecter aux commandements, aux formations et aux unités opérationnels et tactiques des possibilités essentielles aux missions, et de leur donner la capacité de les regrouper et de les réaffecter rapidement entre les entités selon les besoins.*

La question de la philosophie axée sur le commandement a pris naissance dans le processus bureaucratique du C2. On était préoccupé parce que, dans l'ancien système de gestion du QGDN, les responsabilités des commandants et des états-majors de tous les niveaux étaient devenues vagues, entraînant l'inefficacité et la confusion. La complexité même des processus d'état-major nuisait aux dirigeants supérieurs qui tentaient d'en influencer l'issue, puisque l'état-major semblait souvent « appliquer un

programme ». De plus, c'était souvent l'état-major qui prenait les décisions stratégiques et qui donnait les directives, et le commandant opérationnel ou tactique ne pouvait pas vraiment intervenir. La philosophie axée sur le commandement vise à réaffirmer la place légitime des commandants au centre du processus d'état-major, c'est-à-dire à s'assurer que l'effort de l'état-major est dirigé et orienté en fonction des besoins du commandant.

Une telle philosophie constitue le fondement de la doctrine de C2 des FC, enseignée depuis des années dans les collèges d'état-major. Malheureusement, cette philosophie n'a pas été mise en pratique. Le terme « axé sur le commandement » provient en fait d'une doctrine mise au point au sein de l'Armée de terre, alors qu'elle était aux prises avec une révolution touchant la technologie du C2. En termes simples, cette doctrine, du point de vue conceptuel, plaçait le commandant au centre du flux de l'information et il devenait le pivot de tous les efforts d'état-major. Bref, elle veillait à ce que toutes les ressources soient exploitées en vue de répondre aux besoins du commandant. Elle suppose aussi la traditionnelle analyse objective de l'état-major, mue par le processus de planification opérationnelle (PPO), visant à s'assurer que l'on présente au commandant les faits ainsi que les analyses, les options, les risques et les mesures recommandées les plus fiables possible.

Lorsqu'on a mis en œuvre la philosophie axée sur le commandement en tant que principe de transformation, deux préoccupations ont été soulevées. La première est directement liée à la compréhension, étant donné que le concept était parfois interprété comme étant axé sur le « commandant ». Apparemment, cela a donné l'impression, dans certains milieux, que si le commandant déclarait ou souhaitait quelque chose, il devait absolument en être ainsi. Conséquemment, le concept était perçu comme une baisse d'objectivité et par moment comme une hausse du chauvinisme. Par la suite, on est devenu réticent à remettre en question les décisions et les gestes des commandants aux niveaux inférieurs.

Le deuxième problème concerne les limites de l'application du principe axé sur le commandement. Le concept axé sur le commandement a été élaboré pour l'environnement opérationnel, où il faut mettre au point des options relativement aux problèmes tactiques ou opérationnels, tout en

étant soumis à d'importantes contraintes de temps et à l'autorité d'une seule personne en ce qui concerne les décisions. Il s'agit d'une approche qui a fait ses preuves et qui fonctionne bien dans ce contexte. Son application au niveau stratégique a du bon, notamment lorsque les problèmes sont d'ordre opérationnel. Toutefois, son application dans un milieu organisationnel est contestable, même si l'idée d'accroître la simplicité et l'esprit de décision peut paraître intéressante.

Le processus décisionnel dans un milieu organisationnel est façonné par deux facteurs. D'abord, il est habituellement confronté à un problème complexe et souvent insoluble auquel il n'existe aucune solution unique, voire aucune bonne solution. Deuxièmement, la mise en œuvre de toute solution requiert normalement l'autorité et l'appui d'un certain nombre d'intervenants responsables. Compte tenu de ces facteurs, l'approche la plus efficace en vue de prendre des décisions consiste généralement en une forme de processus de collaboration au cours duquel les connaissances de chaque intervenant sont mises à contribution afin d'élaborer les options et, en fin de compte, de déterminer une solution acceptable. Cette démarche garantit donc un consensus parmi les personnes responsables de la mise en œuvre de la solution. Sans aucun doute, une telle approche prend souvent beaucoup plus de temps, mais, à long terme, elle permet de s'assurer que des solutions réalisables font l'objet d'un accord commun et que celles-ci sont mises en œuvre.

Pouvoirs, responsabilités et imputabilité. *On doit bien expliquer aux commandants les pouvoirs et les responsabilités qui leur échoient et l'étendue de leur imputabilité. Ces derniers doivent, quant à eux, s'assurer d'avoir bien saisi les explications et les intentions et réaliser qu'ils doivent être aussi clairs lorsqu'ils donnent des directives à leurs commandants subalternes.*

La question de l'imputabilité va de soi et, au cours des dernières années, elle est devenue un principe essentiel au sein du gouvernement et de la plupart des grandes organisations. L'élément nouveau dans le cadre de l'articulation de ces principes était la responsabilité explicite visant à assurer la compréhension de l'orientation et de l'intention. Même si ce concept avait toujours été compris, il est évident que le CEMD, dans le cadre de l'élaboration de sa philosophie de commandement de mission

davantage décentralisée et axée sur le commandement, devait veiller à la clarté de ce concept.

Ce principe ne contient toutefois aucun commentaire précis sur la question de l'imputabilité horizontale. Cette situation est de plus en plus fréquente dans les grandes organisations où la responsabilité et l'imputabilité sont difficilement attribuées à des commandants spécifiques. Dans ce cas-ci, il existe des situations où il faut partager les responsabilités entre de nombreux intervenants responsables afin de réaliser un objectif. Encore, il semble que les principes sont en grande partie axés sur les opérations et appliqués à un modèle hiérarchique organisationnel. La clarté est essentielle dans cette situation.

Les opérations comme point de mire. *Dans les FC, les opérations et le soutien opérationnel ont la préséance sur toutes les autres activités et considérations. Cela représente un défi particulier au niveau stratégique là où les priorités du Ministère, des organismes et des FC s'entrecroisent; toutefois, chaque décision stratégique doit être jugée en regard de l'effet, positif ou négatif, qu'elle aura sur la capacité des FC à exécuter efficacement les missions qui leur sont assignées. Les initiatives de transformation destinées à accroître le focus opérationnel des FC devraient être attentivement scrutées.*

Ce principe porte essentiellement sur les priorités et énonce clairement que les opérations constituent la priorité des FC. Étant donné que l'objectif des FC est effectivement les opérations, un fait qui a parfois été obscurci par le passé, ce principe est remarquablement logique. Il a permis le retour en force d'une culture opérationnelle dominante au sein du MDN, un retour essentiel à la réalisation de la transformation culturelle générale à laquelle s'attend le CEMD. La seule inquiétude qu'il convient de soulever ici touche le maintien de l'équilibre. Au niveau stratégique, il faut mettre l'accent sur l'avenir, se concentrer davantage à façonner l'environnement de demain que les gestes d'aujourd'hui. La mise en application de ce principe donne à penser, étant donné la pression exercée par le rythme opérationnel élevé, que l'on néglige l'avenir.

Commandement des missions. *Les FC continueront de perfectionner leur leadership en matière de commandement des missions et de le démontrer – c'est là la philosophie de leadership des FC. Le commandement des missions prend, essentiellement,*

en charge l'exécution dynamique et décentralisée des opérations avec comme principal guide l'explication claire et la compréhension de l'intention première du commandant. Ce concept de leadership suppose de faire usage d'un sens aiguisé de l'initiative à chaque niveau, d'être à l'aise malgré l'ambiguïté et de faire preuve de tolérance envers l'échec inévitable.

Le commandement des missions est mis en pratique au sein des FC depuis quelques années et, étant donné que la priorité est donnée aux opérations dans le cadre de la transformation, il constitue un principe dont l'inclusion est logique. Des inquiétudes demeurent toutefois quant à la compréhension du concept, notamment en ce qui concerne la latitude accordée aux subalternes. En pratique, la philosophie ne devrait pas restreindre le contrôle qu'exerce un commandant sur ses subalternes, mais certains craignent qu'une telle situation puisse se produire. De plus, comme dans le cas de la philosophie axée sur le commandement, on se questionne sur la mesure dans laquelle le concept peut être appliqué en dehors du milieu opérationnel. En effet, certains soutiennent qu'il y a, ou qu'il devrait y avoir, deux philosophies de commandement : l'une pour le milieu opérationnel et l'autre destinée au milieu organisationnel. Comblé ce fossé en s'appuyant uniquement sur une philosophie de commandement de mission, sans clarifier la façon dont devrait fonctionner le milieu organisationnel, constitue un défi.

Des FC intégrant des effectifs réguliers, des réservistes et des civils. *Les militaires de la Force régulière et de la Force de réserve et le personnel civil seront plus étroitement intégrés dans virtuellement chaque structure des FC dans le but de garantir la meilleure utilisation possible des compétences et de l'expérience à chaque niveau. Autrement dit, ce qu'un individu peut faire est plus important que le milieu d'où il vient ou que l'uniforme qu'il porte, le cas échéant.*

À certains égards, il s'agit d'une version plus poussée du premier principe. On approfondit le concept idéal des opérations interarmées en tentant de supprimer tous les obstacles entre les organisations et les personnes. Le principe est bien exprimé et facile à comprendre. Surmonter les barrières culturelles en vue de soutenir ce principe prendra du temps.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- 1 John P. Kotter, *Leading Change*, Boston (Massachusetts), Harvard Business School Press, 1996.
- 2 Lieutenant-général (à la retraite) Michael Jeffery, « Analyse de la transformation des Forces canadiennes », *Revue militaire canadienne*, vol. 10, no 2, 2010.
- 3 Niccolo Machiavelli, *Le Prince*, Paris, Gallimard, 1980.
- 4 Porte actuellement le nom de Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord.
- 5 On trouve un examen détaillé des années et des initiatives prises sous Paul Hellyer dans Major-général Daniel Gosselin, « Les fantômes de Hellyer : l'unification des Forces canadiennes a 40 ans – première partie », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, no 2, 2008, p. 6-15. La deuxième partie se trouve dans le numéro 3 du même volume. Gosselin fait référence aux travaux de l'analyste de la défense Douglas Bland, *Ph.D.*, de l'Université Queen's, qui se rapportent à l'unification et à ses conséquences – D. Bland, *Canada's National Defence Volume 1: Defence Policy*, Kingston, Université Queen's, School of Policy Studies, 1997; et D. Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, Institut canadien d'études stratégiques, 1995.
- 6 Les appellations officielles de la Marine royale du Canada, de l'Armée de terre canadienne et de la Force aérienne du Canada s'écrivent avec la majuscule. Lorsqu'on mentionne de façon plus générale une force navale, terrestre ou aérienne dans le sens des services fusionnés des Forces canadiennes, ou à titre d'élément de n'importe quelle institution militaire étrangère, on utilise la minuscule.
- 7 « Les budgets de la Défense de 1999 à 2004 ». Internet : <URL:<http://www.forces.gc.ca/site/reports-rapports/budget05/back05-fra.asp>>.
- 8 Chef – Service d'examen, *QGDN 99 : Examen de la restructuration et de la réingénierie*, février 2001, 7050-10 (CS Ex).
- 9 L'expression « conflit de l'ère industrielle » est utilisée depuis des années, mais la meilleure définition est celle du Général Sir Rupert Smith dans *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, New York (New York), Random House, 2007.
- 10 Rapports du min DN sur le changement. Internet : <URL:<http://www.dnd.ca/site/Minister/eng/Compendium/change2.htm>>.
- 11 Le Commandement maritime à Halifax, la Force mobile à Montréal et le Commandement aérien à Winnipeg.
- 12 Le Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM), le Chef d'état-major de l'Armée de terre (CEMAT) et le Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA).

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- 13 Ministère de la Défense nationale, *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, juin 1999.
- 14 Général Sir Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. L'évaluation du Général Smith sur l'évolution de l'environnement du conflit en est une parmi tant d'autres. Voir aussi Colin S. Gray, *La guerre au XXI^e siècle : un nouveau siècle de feu et de sang*; Colonel T. Hammes, *The Sling and the Stone*; et Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*.
- 15 Margaret Wheatley, *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World*, troisième édition, San Francisco, Berret-Koehler Publishers Inc., 2006; Michael Hammer et James Champy, *Le reengineering : réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993.
- 16 Conception de l'auteur.
- 17 Idem.
- 18 Idem.
- 19 Ronald Lippitt, Jeanne Watson et Bruce Westley, *Organizational Transformation: Approaches, Strategies, Theories*, Wesport (Connecticut), Praeger/Greenwood Publishing Group, 1958. Les auteurs distinguent le changement spontané ou évolutionniste, le changement fortuit ou accidentel et le changement planifié. Les deux premiers types ne sont pas planifiés. Selon leur définition, le changement non planifié provient de l'extérieur du système, tandis que le changement planifié est le résultat d'une décision interne visant à améliorer le fonctionnement du système.
- 20 Gordon R. Sullivan et Michael V. Harper, *Hope is Not a Method: What Business Leaders Can Learn from America's Army*, Toronto (Ontario), Random House, 1996.
- 21 Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco (Californie), Jossey-Bass, 1992. Tiré de Brenda Bertrand, *Transformation within Organizational Culture: The Gap between Paper and Reality*. Voir weLEAD Inc., Internet : <URL:http://www.weLEADInLearning.org>.
- 22 John P. Kotter, *Leading Change*, p. 21. L'auteur s'est inspiré de John P. Kotter, « Why Transformation Efforts Fail », *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p. 61.
- 23 Le premier ministre Paul Martin déclara que la politique étrangère était l'un des cinq piliers de son mandat, tout au long duquel il développa amplement cet aspect.
- 24 « Strategic Capability Investment Plan – Land Effect », lettre 3136-5 (CLS), datée du 26 juin 2003, écrite par M. Hillier alors lieutenant-général et CEMAT.
- 25 Chef du Parti libéral fraîchement élu (novembre 2003), le premier ministre Paul Martin articula sa nouvelle vision pour la politique étrangère du Canada

- en mettant l'accent sur le leadership international que devait acquérir le Canada tout en contribuant à la réflexion nouvelle sur la manière dont la communauté internationale se gouverne. Voir *l'Examen de la politique internationale* du gouvernement de Paul Martin, 2004.
- 26 Les tâches que le CEMD confia au Chef – Transformation (CT), le Major-général Walter Natynczyk, ont été communiquées dans le CANFORGENT 098/05 CDS 045/05 301137Z MAY 05, « Création de l'équipe de transformation des FC/Mise à jour des équipes d'action du CEMD », le 30 mai 2005.
 - 27 Dans le domaine militaire, le nombre d'étoiles désigne le grade ou le niveau de l'officier commissionné. (Une étoile : brigadier-général ou commodore; deux étoiles : major-général ou contre-amiral; trois étoiles : lieutenant-général ou vice-amiral; quatre étoiles : général ou amiral).
 - 28 Concept d'opération de l'EMIS - Exposé au Conseil de commandement, 29 juin 2006.
 - 29 L'expression « décennie noire » vient du titre d'un rapport ciblé sur la capacité des FC à répondre aux orientations du gouvernement. Pourtant, elle est souvent employée en dehors du contexte de ce rapport. G. E. (Joe) Sharpe et Allan D. English, *The Decade of Darkness* Kingston, Ont.: Institut de leadership des Forces canadiennes, 2003.
 - 30 Alan Okros, *Understanding the Decade of Darkness*, document présenté à la conférence de l'Université de Calgary, *Forced to Change – Education and Reforms Ten Years After*. Toronto, Ont. : Collège des Forces canadiennes, 2008.
 - 31 Le premier ministre procéda à un remaniement ministériel le 14 août 2007. L'honorable Gordon O'Connor fut alors remplacé au MDN par l'honorable Peter MacKay.
 - 32 Le Lieutenant-général (à la retraite) Ray R. Crabbe, la Vice-amiral (à la retraite) Lynn G. Mason et le Lieutenant-général (à la retraite) Fred R. Sutherland, *A Report on the Validation of the Transformed Canadian Forces Command Structure*, 31 janvier 2007; et le Lieutenant-général (à la retraite) Ray R. Crabbe, la Vice-amiral (à la retraite) Lynn G. Mason et le Lieutenant-général (à la retraite) Fred R. Sutherland, *A Report on the Impact of Canadian Forces Transformation on Defence Strategic Enablers*, 5 septembre 2007.
 - 33 Le général Hillier a utilisé pour la première fois la représentation schématique de la transformation sous forme d'un missile lors d'une présentation faite dans le cadre d'un séminaire des généraux et des officiers généraux des Forces canadiennes au printemps 2007, après avoir visité la crête de Vimy en avril. Plus tard en 2007, cette représentation schématique a été reprise plus en détail

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

par le Chef – Développement des forces, dans un texte intitulé Domaines d'action pour transformer durablement les Forces.

34 Le général Sir Rupert Smith, dans *The Utility of Force : The Art of War in the Modern World*, résume à la page 271 le type de conflit typique du XXI^e siècle, et expose six tendances fondamentales :

- Les objectifs des guerres évoluent : au lieu de poursuivre des objectifs concrets qui mènent à des résultats politiques, les opérations visent l'établissement des conditions dans lesquelles le résultat pourra être déterminé.
- Le combat se déroule au sein de la population, et non sur le champ de bataille.
- Les conflits peuvent être sans fin.
- Nous combattons pour préserver la force plutôt que de tout risquer pour atteindre l'objectif.
- À chaque occasion, d'anciennes armes et organisations héritées des guerres industrielles trouvent de nouveaux usages.
- Dans la plupart des cas, les parties ne sont pas des États, mais des regroupements multinationaux qui s'opposent à une ou à des parties qui ne sont pas des États.

35 General Charles C. Krulak, « The Strategic Corporal : Leadership in the Three Block War », *Marines Magazine*, janvier 1999. La « guerre à trois volets » est un concept élaboré par le général Krulak à la fin des années 1990 pour décrire la gamme complexe des défis que peut rencontrer le soldat sur un champ de bataille moderne. Selon ce concept, à l'intérieur d'un périmètre de trois pâtés de maisons, le soldat peut être appelé à mener un combat tous azimuts, une opération de soutien de la paix et une opération de secours humanitaire.

36 Rapport final de l'Équipe d'action du CEMD 1 (EAC 1) - C2 FC, 1950-9 (EAC 1), le 29 juin 2005.

37 Par exemple, en 1999, pendant la planification de l'opération *ABACUS*, les services n'arrivaient pas à s'entendre sur la signification de « commandement et contrôle », même s'il s'agissait de doctrine acceptée par l'OTAN. (L'auteur qui fait état de ce désaccord est le commandant de la force opérationnelle interarmées de l'opération *ABACUS*.)

38 « The Way Ahead for the Canadian Forces », une présentation du chef d'état-major de la Défense sur la transformation des forces armées, traite de la vision du changement, des facteurs clés, de la structure des forces, etc. (diapositives 27 et 32), Ottawa : Quartier général de la Défense nationale, 2005. Le Major-général Daniel Gosselin s'y réfère dans « Hellyer's Ghosts: Unification of the Canadian Forces is 40 Years Old - Part One », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, no 2, 2008, p. 6-15.

- 39 « The Way Ahead for the Canadian Forces », *idem*.
- 40 « Le 11 septembre a changé le paradigme. Avant de dépenser des fonds, il faut comprendre le genre de force militaire souhaitée. Notre marge de manœuvre budgétaire est très restreinte. Nous ne disposons que d'un montant donné. Nous ne pouvons dépenser de l'argent que nous n'avons pas. Oui, je crois qu'éventuellement, nous augmenterons nos dépenses militaires, mais nous n'augmenterons ces dépenses que si nous sommes convaincus qu'il s'agit de la meilleure stratégie. » Le premier ministre Paul Martin, en réponse aux questions de la presse au cours d'une conférence de presse tenue le 12 décembre 2003.
- 41 Il est intéressant de noter que certaines preuves empiriques permettent de croire que la plus grande résistance à la FOPC est venue de la Marine, où l'idée de la guerre amphibie était traitée avec suspicion. Certains y voyaient un égarement par rapport au vrai rôle de la Marine, soit protéger le groupe aéronaval américain.
- 42 CEMD, *Transformation*, énoncé de vision remanié, octobre 2007, à la suite des commentaires formulés par les officiers supérieurs pendant le séminaire des officiers généraux/amiraux du CEMD de mai 2007.
- 43 Dans *Leading Change*, à la page 57, l'auteur John P. Kotter fait référence à l'importance de créer une coalition capable de guider le changement et énumère les quatre caractéristiques essentielles à son efficacité : poste d'autorité, l'expertise, la crédibilité et le leadership.
- 44 L'équipe de leadership exécutif se compose des cadres qui partagent la responsabilité de la gouvernance et de la gérance de l'organisation. Dans le contexte des FC, cette équipe comprend les subordonnés directs du CEMD et les membres du Conseil des Forces armées et du Conseil du commandement. Cette équipe doit également comprendre les cadres du MDN qui sont membres du Comité de gestion de la Défense.
- 45 Il existe plusieurs interprétations de la nature et de l'importance de la cohérence au sein des organisations, en particulier au sein de celles qui vivent des changements organisationnels. Nous donnons une description très générale de la cohérence stratégique dans le présent document, mais il existe de nombreuses autres définitions. Voir *Management Control and Coherence: Some Unresolved Questions*, Research Centre, Business School Paris, ESSEC (École supérieure des sciences économiques et commerciales), document de travail, mai 2003.
- 46 *A Report on the Validation of the Transformed Canadian Forces Command Structure*, le 31 janvier 2007.
- 47 La stratégie de « piquetage et de contournement » consiste pour les soldats en progression à contourner les poches de résistance ennemie, mais à charger des

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

soldats d'observer la position de l'ennemi afin de surveiller ses faits et gestes. On procède ainsi pour éviter d'être engagé dans des opérations qui risquent de ralentir la progression ou même de compromettre l'atteinte de l'objectif.

- 48 Dans *Leading Change*, John P. Kotter insiste sur le fait qu'il est essentiel de créer un sentiment d'urgence afin de faire progresser l'institution. Conséquemment, plus le responsable du changement consacre du temps à la préparation, moins le sentiment d'urgence sera susceptible d'être établi.
- 49 MDN/FC, Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, Fiche d'information aux médias, 12 mai 2008, « Le futur environnement de sécurité nécessite une force armée apte au combat, souple et polyvalente. La Stratégie de défense *Le Canada d'abord* constitue le plan détaillé du gouvernement permettant aux Forces canadiennes (FC) d'avoir l'effectif et l'équipement nécessaires pour accomplir leur travail. La Stratégie, appuyée d'un financement adéquat à long terme, permettra aux FC de maintenir l'excellence dans ses opérations au pays, d'être un partenaire clé en matière de défense continentale et d'assumer un rôle de leader à l'étranger ». Disponible à l'adresse <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2096>.
- 50 Robert S. Kaplan et David P. Norton, « Strategic Management: An Emerging Profession », *Balanced Scorecard Report*, vol. 6, no 3, mai-juin 2004. Selon un bon nombre de références touchant la gestion du changement, la plupart des tentatives de changement échouent au moment de l'exécution.
- 51 « The Way Ahead for the Canadian Forces », voir les diapositives 30 à 32 portant sur les efforts intégrés des FC (la vision par rapport aux ressources).
- 52 1905-1 (ETFC), « Direction to Functional Review Working Groups », 22 mars 2007.
- 53 SITREP du CEMD 02/05, septembre 2005.
- 54 *A Report on the Validation of the Transformed Canadian Forces Command Structure* et *A Report on the Impact of Canadian Forces Transformation on Defence Strategic Enablers*.
- 55 Douglas L. Bland, *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto (Ontario), Institut canadien d'études stratégiques, 1995, p. 291.

AU SUJET DE L'AUTEUR



LE LIEUTENANT-GÉNÉRAL (À LA RETRAITE) MICHAEL K. JEFFERY, CMM, CD

Le Lieutenant-général Mike Jeffery s'est joint au Régiment royal de l'Artillerie canadienne en 1964, dans le cadre du Programme d'apprenti-soldat de l'Armée canadienne. Il a été nommé officier en 1967.

Tout au long de ses 39 années de carrière militaire, il a occupé divers postes de commandement et d'état-major, au Canada comme à l'étranger. Au cours des années 1990, le Lieutenant-général Jeffery a occupé de nombreux postes au sein des FC et de l'Armée de terre, où il a joué un rôle actif dans les changements organisationnels. À titre de Chef d'état-major de l'Armée de terre notamment, il a participé à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie de changement au sein de ce service.

Le Lieutenant-général Jeffery a pris sa retraite du service régulier en août 2003.

LECTURES SUGGÉRÉES

BLAND, Douglas L. *Chiefs of Defence and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1995.

BRIDGES, William. *Managing Transitions: Making the Most of Change*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley Publishing, 1991.

COVEY, Stephen R. *Principle Centered Leadership*, New York (New York), Fireside, 1990.

HAMMER, Michael et James CHAMPY. *Le reengineering : réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993.

HUGHES, Richard L. et Katherine C. BEATTY. *Becoming a Strategic Leader*, San Francisco (Californie), Jossey-Bass et le Center for Creative Leadership, 2005.

KOTTER, John. *Leading Change*, Boston (Massachusetts), Harvard Business School, 1996.

MACGREGOR, Douglas A., *Breaking the Phalanx: A New Design for Landpower in the 21st Century*, Westport (Connecticut), Praeger Publishers, 1997.

OWENS, Admiral Bill. *Lifting the Fog of War*, New York (New York), Farrar, Strauss and Giroux, 2000.

PETERS, Tom et Nancy AUSTIN. *La passion de l'excellence*, Paris, Interéditions, 1985.

SCHEIN, Edgar H. *Organisational Culture and Leadership*, 2^e édition, San Francisco (Californie), Jossey-Bass, 1992.

SMITH, General Sir Rupert. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, New York (New York), Random House, 2007.

SULLIVAN, Gordon R. et Michael V. HARPER. *Hope is Not a Method: What Business Leaders Can Learn from America's Army*, Toronto (Ontario), Random House, 1996.

LECTURES SUGGÉRÉES

Rapports du gouvernement du Canada/ ministère de la Défense nationale

7050-10 (CS Ex), *Chef – Service d'examen : QGDN 99 : examen de la restructuration et de la réingénierie*, février 2001.

1950-9 (EAC 1), *Rapport final de l'Équipe d'action du CEMD 1 (EAC 1) - C2 FC*, 29 juin 2005.

1950-9 (EAC 2), *Rapport de l'Équipe d'action du CEM [sic] 2 : la transformation des Forces canadiennes : concepts pour le développement des forces intégré, la mise sur pied des forces intégrée et la promotion de coalitions*, 30 juin 2005.

CDS Action Team 3 (CAT 3) Interim report – Operational Capabilities, 25 juillet 2005.

Rapport final de l'EAC 4 - Alignement institutionnel, 6 juillet 2005.

1950-9 (CT), *Guide de planification du CEMD : transformation des FC*, 18 octobre 2005.

1950-2-4 (ETFC/DPT), *Concept des opérations : commandement stratégique des FC*, 18 octobre 2005.

Énoncé de politique internationale du Canada : *Fierté et influence : notre rôle dans le monde : Défense*, 2005, Internet : <URL:<http://www.international.gc.ca>> et <URL:<http://www.forces.gc.ca>>.

A Report on the Validation of the Transformed Canadian Forces Command Structure, par le Lieutenant-général (à la retraite) Ray R. Crabbe, le Vice-amiral (à la retraite) Lynn G. Mason et le Lieutenant-général (à la retraite) Fred R. Sutherland, 31 janvier 2007.

A Report on the Impact of Canadian Forces Transformation on Defence Strategic Enablers, par le Lieutenant-général (à la retraite) Ray R. Crabbe, le Vice-amiral (à la retraite) Lynn G. Mason et le Lieutenant-général (à la retraite) Fred R. Sutherland, 5 septembre 2007.

GLOSSAIRE

Les définitions du glossaire concernant les concepts présentés dans cet ouvrage sont tirées des manuels des FC *Le leadership dans les Forces canadiennes : Fondements conceptuels* et *Le leadership dans les Forces canadiennes : Diriger l'institution*.

Commandement

Autorité conférée à un militaire pour diriger, coordonner et contrôler des forces militaires. Également, exercice de l'autorité à des fins de planification, d'organisation, de direction et de contrôle des efforts des subordonnés et de l'utilisation d'autres ressources militaires dans le but d'atteindre des objectifs militaires. (Voir *gestion*).

Commandement de mission

Philosophie de commandement qui favorise un processus décisionnel décentralisé, la liberté et la rapidité d'action ainsi que l'initiative. Cette philosophie repose sur trois principes durables : l'importance de comprendre l'intention d'un commandant supérieur, une responsabilité claire de se conformer à cette intention, et une prise de décisions au bon moment. Pour exercer un commandement de mission, les commandants doivent : donner des ordres en s'assurant que les subordonnés comprennent leur intention, leurs propres tâches et le contexte dans lequel elles s'exercent; dire aux subordonnés l'effet qu'ils doivent produire et les raisons qui le justifient; affecter les ressources pertinentes pour accomplir les missions et les tâches; et laisser les subordonnés décider, suivant la liberté d'action qui leur est déléguée, de la meilleure manière d'exécuter leurs missions et leurs tâches.

Culture

Ensemble commun relativement stable de comportements, de valeurs et de croyances acquis par un groupe au fil du temps afin de maintenir une stabilité sociale interne et de s'adapter à l'environnement, et qui est transmis aux nouveaux membres du groupe en tant que façons correctes de percevoir les choses, de penser et d'agir.

Éthos militaire

L'esprit qui crée et façonne la culture militaire et s'exprime pleinement dans le comportement des membres de la profession des armes; il se compose de trois éléments fondamentaux : les croyances et attentes envers le service militaire, les valeurs canadiennes et les valeurs militaires canadiennes.

Gérance

L'obligation particulière des officiers et des MR qui, en vertu de leur grade ou de leur poste, sont directement chargés de veiller à ce que la profession des armes au Canada assume ses responsabilités organisationnelles et professionnelles envers les FC et le Canada, y compris user de leur pouvoir et de leur influence pour assurer le développement continu de l'institution, de ses cultures et de ses futurs leaders en vue de répondre aux attentes des Canadiens.

Gestion

Processus fondé sur l'autorité et consistant à planifier, à organiser, à diriger et à contrôler les efforts des membres d'une organisation et l'utilisation d'autres ressources organisationnelles en vue de réaliser les objectifs organisationnels. (Voir *commandement*).

Guerre à trois volets

Contingence opérationnelle dans laquelle le personnel militaire peut affronter toute la gamme des défis tactiques dans la même zone d'opérations, de l'aide humanitaire au maintien de la paix en passant par le combat, le même jour, dans trois îlots urbains.

Idéologie professionnelle

Cadre qui oriente la profession des armes et exige une connaissance théorique spécialisée et un engagement envers des valeurs éthiques qui guident l'application de ces connaissances.

Institution

Une organisation établie officiellement, ayant une fonction particulière à remplir de façon constante au fil du temps; une institution est dotée d'une capacité juridique ou quasi juridique et d'une permanence.

Les institutions qui dépendent d'une bureaucratie et d'une hiérarchie sont habituellement longues à s'adapter et à changer; en revanche, les institutions en réseau, organisées en fonction d'idéaux professionnels s'adapteront relativement mieux à l'évolution des circonstances.

Intention du commandant

L'intention du commandant est la manière dont il exprime la raison d'être d'une opération et le résultat attendu. Il s'agit d'un énoncé clair et concis de l'état final souhaité et du risque acceptable. Elle a pour avantage de permettre aux subordonnés de faire preuve d'initiative s'ils n'ont pas reçu d'ordres ou en cas d'imprévu, ou lorsque le concept d'opérations initial ne s'applique plus.

Leadership des cadres

Consiste à superviser les responsabilités et à coordonner les capacités en vue de la réussite opérationnelle. Les cadres ont besoin d'une connaissance et d'une compréhension plus larges du contexte de l'organisation. Ils exécutent et interprètent la vision du leader en formulant un plan d'action qui inclut la direction du travail d'autrui, la négociation de stratégies, l'affectation de ressources, la planification et la surveillance des activités, la promotion d'un climat éthique et l'établissement d'objectifs et des méthodes requises pour soutenir et améliorer les FC en tant qu'institution.

Leadership (général)

Art d'influencer directement ou indirectement d'autres personnes, au moyen de pouvoirs officiels ou de qualités personnelles, afin qu'elles agissent conformément à notre intention ou à un objectif commun.

Leadership (leadership efficace dans les FC)

Diriger, motiver et habiliter de manière à ce que la mission soit accomplie avec professionnalisme et éthique et chercher en même temps à développer ou à améliorer les capacités qui contribuent au succès de la mission. Cette définition montre bien que le rôle des leaders au sein des FC est d'accroître l'efficacité de ces dernières, c'est-à-dire, la mesure dans laquelle les objectifs formulés sont atteints. Dans toute

définition de l'efficacité, l'atteinte des objectifs peut être assortie de conditions, dont l'efficience ou la légalité. Le cadre d'efficacité des FC identifie le succès de la mission comme objectif principal, et le bien-être et l'engagement des membres, l'intégration interne et l'adaptation au monde extérieur comme objectifs habilitants.

Leadership institutionnel

Processus qui consiste à influencer directement ou indirectement sur la réputation et l'efficacité des FC, en exerçant une autorité formelle ou une influence personnelle.

Leaders institutionnels

Les officiers, les s/off et les membres du MDN qui, en vertu de leur grade, de leur poste et de leurs responsabilités exercent une grande influence sur les membres des FC ou sur l'élaboration ou la mise en œuvre de la politique des FC, ou qui représentent les FC dans le contexte de la sécurité à l'échelle nationale et internationale.

Leadership partagé

Idée selon laquelle le leadership n'est pas l'apanage des personnes occupant des postes supérieurs d'autorité et de responsabilité, mais plutôt, à divers degrés, l'affaire de tous les membres des FC. Pour que le potentiel à cet égard se manifeste, il faut que plusieurs éléments soient réunis, dont le développement à grande échelle des habiletés de leader, des occasions pour les leaders subalternes de commander et pour les leaders spontanés de se faire valoir, une cohésion professionnelle au sein de l'équipe de leaders et une culture qui encourage et récompense le sens de l'initiative et la prise de risques calculés.

Leader supérieur

Ce concept n'est pas lié aux définitions doctrinales d'officier supérieur et de MR supérieur, mais s'applique aux leaders qui ont acquis la compétence et les qualités de chef qui leur permettent d'exercer leurs activités au niveau institutionnel et stratégique et d'influer sur l'efficacité des FC et la culture de l'institution.

Leadership transactionnel

Modèle d'influence fondé sur l'attribution de récompenses ou d'avantages en échange d'un effort supplémentaire ou d'une amélioration du rendement; on l'étudie parfois sous l'angle des principes des échanges économiques.

Leadership transformationnel

Modèle d'influence qui vise à modifier de façon assez radicale ou importante les caractéristiques de personnes, d'organisations ou de sociétés, de manière qu'elles soient plus complètes ou mieux équipées pour relever les défis qu'elles ont à relever ou pourraient avoir à relever.

Organisation apprenante

Organisation capable, sur une base continue, de procéder à un examen critique de son rendement, d'assimiler des informations et de se transformer pour s'adapter aux défis et être en mesure de tirer profit des occasions ou d'acquérir une supériorité.

Pensée systémique

Façon de diagnostiquer les problèmes et d'y réfléchir qui évite délibérément les analyses cloisonnées et favorise plutôt l'examen des symptômes sous l'angle des grandes interactions entre les processus et des effets à l'échelle du système. Discipline qui entre dans divers cadres, s'étend aux sciences physiques et sociales, au génie et à la gestion et examine les tous, les interactions et les modes de changement.

Professionnalisme

En termes généraux, faire montre des qualités ou des caractéristiques liées à une profession. En ce qui concerne les membres des FC, cela signifie qu'ils utilisent leur bagage unique de connaissances militaires conformément aux valeurs civiques, fondées en loi, éthiques et militaires qui forment l'éthos militaire et selon la responsabilité de la profession envers la société et une profonde identification aux activités et au style de vie militaires.

GLOSSAIRE

Stratégie

Voir *Stratégie militaire*.

Stratégie militaire

Le pont qui relie la puissance militaire aux objectifs politiques. Comprend de nombreuses dimensions liées à la population et à la politique, aux préparatifs en prévision d'un conflit, ainsi qu'à la guerre et aux conflits.

Visualisation

L'art ou la méthode qui consiste à imaginer une possibilité future au-delà des capacités actuelles, et fournit un lien intellectuel entre le moment présent et l'avenir de manière à établir une base d'action positive, de progrès et de transformation.

ACRONYMES

11 septembre	L'attaque terroriste du 11 septembre 2001 sur les tours du World Trade Center, à New York.
ACD	Académie canadienne de la Défense
AP	Affaires publiques
C Prog	Chef de programme
C2	Commandement et contrôle
CDF	Chef – Développement des Forces
CEM	Chef d'état-major
CEMA	Chefs d'état-major d'armée (Force maritime, Armée de terre, Force aérienne)
CEMAT	Chef d'état-major de l'Armée de terre
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne
CEMFM	Chef d'état-major de la Force maritime
CFA	Conseil des Forces armées
COM Canada	Commandement Canada
COMFEC	Commandement de la Force expéditionnaire du Canada
COMFOSCAN	Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada
COMSOCAN	Commandement du soutien opérationnel du Canada
CONOPS	Concept d'opérations
CPDNAC	Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants
CPL	Cadre de perfectionnement du leadership
CPP	Cadre de perfectionnement professionnel
CRD	Chef du renseignement de la Défense
CS Ex	Chef – Service d'examen
CT	Chef – Transformation
DEM	Directeur d'état-major
DF	Développement des forces
DGPS	Directeur général – Planification stratégique
DMN SO	Division multinationale (sud-ouest)
É.-U.	États-Unis
EAC	Équipe d'action du CEMD
EAEMT	Équipe d'action de l'état-major – Transformation

ACRONYMES

EF	Emploi d'une force
EICC	Équipe d'intervention en cas de catastrophe
EMIS	État-major interarmées stratégique
EPD	Énoncé de la politique de défense
ERGCC	Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle
ETFC	Équipe de transformation des Forces canadiennes
FC	Forces canadiennes
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité (dirigée par l'OTAN)
FOAM	Force opérationnelle adaptée à la mission
FOI	Force opérationnelle interarmées
FOI 2	Deuxième Force opérationnelle interarmées
FOIA	Force opérationnelle interarmées (Atlantique)
FOIN	Force opérationnelle interarmées (Nord)
FOPC	Force opérationnelle permanente de contingence
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
FOS	Force d'opérations spéciales
GDT	Groupe directeur sur la transformation
GMCT	Guerre mondiale contre le terrorisme
GOS	Groupe d'opérations spéciales
ILFC	Institut de leadership des Forces canadiennes
Lgén	Lieutenant-général
MDN	Ministère de la Défense nationale
Mgén	Major-général
Min DN	Ministre de la Défense nationale
MPF	Mise sur pied d'une force
MR	Militaire du rang
NDC	Navire de défense côtière
NORAD	Anciennement Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord, maintenant Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord

OEF	Opération ENDURING FREEDOM
Offr gén	Officiers généraux
OIF	Opération IRAQI FREEDOM
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PCD	Plan de capacités de défense
PM	Premier ministre
PPO	Processus de planification opérationnelle
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
SDCD	Stratégie de défense Le Canada d'abord
SFOR	Force de stabilisation (OTAN)
SIGEP	Système intégré de gestion de l'état de préparation
SITREP	Compte rendu de situation
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
UNITAF	Force d'intervention unifiée
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense

INDEX

11 septembre 10, 11, 49, 112, **145 notes**

Académie Canadienne de la Défense (ACD) iv, v, vii, ix, x

Afghanistan 10, 11, 24, 25, 37, 44, 101, 108, 122, 130

Austin, Nancy 149

Beatty, Katherine C. 149

Bland, Douglas L. 135, **141 notes**, **146 notes**, 149

Bridges, William 149

Champy, James 13, **142 notes**, 149

Chefs d'état-major d'armée (CEMA) 7, 28, 65, 110, 112, 113, 115, 116

Chef d'état-major de l'Armée de terre (CEMAT) iii, ix, 24, 25, 44, 116, **141 notes**, **142 notes**, 147

Chef d'état-major de la Défense (CEMD) iii, iv, vii, viii, xi, xv, 23-29, 31-34, 36, 38-41, 45, 47, 48, 52-57, 62-64, 74, 75, 78, 82, 83, 90, 91, 93-97, 100-105, 107-120, 122-125, 128, 130, 131, 133-138, **143-146 notes**, 150

Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA) **141 notes**

Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM) **141 notes**

Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord, maintenant
Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD)
1, 33, 49, **141 notes**

Conseil des Forces armées (CFA) 28, 64, 92, 124, **145 notes**

Covey, Stephen R. 149

Crabbe, Ray R. 39, **143 notes**, 150

English, Allan D. **143 notes**

Équipe d'action du Chef d'état-major de la Défense (EAC) 27-29, 31, 32, 49, 63, 64, 73, 74, 110, 121, **144 notes**, 150

Équipe de restructuration – Gestion, commandement et contrôle (ERGCC) 3, 7, 111

Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) 10, 24, 25, 44

Guerre à trois volets 47, 55, **144 notes**, 152

Guerre mondiale contre le terrorisme (GMCT) 10

Hammer, Michael 13, **142 notes**, 149

Harper, Michael V. **142 notes**, 149

Henault, Ray 24

INDEX

- Hillier, Rick iii, vii, xi, xiii, xiv, 23-28, 37, 39, 40, 44-46, 50-56, 58, 62-65, 69, 71, 73, 76-78, 82-84, 90, 91, 95, 97, 103-105, 107-109, 112, 115-119, 121, 124, 125, 127-129, 131, **142 notes**, **143 notes**
- Hughes, Richard L. 149
- Institut de leadership des Forces canadiennes (ILFC) vii, viii, x, xii, **143 notes**
- Kandahar 37, 122, 130
- Kaplan, Robert S. **146 notes**
- Kotter, John P. xiv, 21, **141 notes**, **142 notes**, **145 notes**, **146 notes**, 149
- Krulak, Charles C. **144 notes**
- Lippitt, R. **142 notes**
- MacGregor, Douglas A. 149
- Machiavelli, Nicolo 1, **141 notes**
- MacKay, Peter **143 notes**
- Martin, Paul 24, 26, 54, 70, 71, **142 notes**, **143 notes**, **145 notes**
- Mason, Lynn G. 39, **143 notes**, 150
- Merrickville 24, 45
- Ministre de la Défense nationale, min DN 6, 27, 37, 119, 130, **141 notes**
- Natynczyk, Walter 29-31, 91-93, **143 notes**
- Norton, David P. **146 notes**
- O'Connor, Gordon 37, 39, 119, **143 notes**
- Officiers généraux (offr gén) xi, xii, 27-29, 40, 57, 62-64, 104, 110, 114, 116, 117, **143 notes**, **145 notes**
- Okros, Alan **143 notes**
- Organisation des Nations unies (ONU) 2, 4, 47
- Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) 2, 4, 11, 24, 25, 44, 45, 47, **144 notes**
- Owens, Bill 149
- Peters, Tom 149
- Premier ministre (PM) 6, 24-26, 54, 56, 70, 71, 105, **142 notes**, **143 notes**, **145 notes**
- Schein, Edgar H. **142 notes**, 149
- Sharpe, G.E. (Joe) **143 notes**
- Smith, General Sir Rupert 11, 46, **141 notes**, **142 notes**, **144 notes**, 149
- Somalie iii, 5, 6, 53

Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) 35, 36, 39, 47-49, 90-92

Sous-ministre (SM) 30, 38

Sullivan, Gordon R. 19, 20, **142 notes**, 149

Sutherland, Fred R. 39, **143 notes**, 150

Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) 39, 76, 82, 93, 121

Vimy 41, 53, **143 notes**

Welsh, Jennifer 26

Wheatley, Margaret 13, **142 notes**

Les années 1990 se sont avérées une période agitée pour les Forces canadiennes (FC). Les premières années du nouveau millénaire ont été tout aussi ardues, alors que les FC prenaient part à des opérations en Afghanistan et partout dans le monde. Manifestement, le contexte de la sécurité contemporaine avait changé. À cet égard, les FC n'avaient pas le choix de faire peau neuve afin de répondre aux exigences de ce nouvel environnement opérationnel.

En 2005, le ministre de la Défense nationale a fourni au nouveau Chef d'état-major de la Défense, le Général Rick Hillier, les ressources et les occasions pour entreprendre la transformation des FC. Étant donné sa ferme conviction que les FC avaient besoin de changements et son caractère naturellement audacieux, le Général Hillier a sauté sur l'occasion.

Cet ouvrage décrit les premières années de la transformation officielle des FC, dirigée par le Général Hillier. Il constitue une excellente étude de cas d'un tournant majeur dans l'histoire des FC. Rédigé par l'ancien Chef d'état-major de l'Armée de terre, le Lieutenant-général Michael Jeffery, qui a lui-même mis en œuvre une stratégie de changement pour l'armée canadienne et qui a été directement témoin du processus de transformation des FC, l'ouvrage présente à la fois le succès considérable et les difficultés liés au processus.

