

MDN, photo AR2007-A014-0006, prise par le sergent Craig Flander



Visite en Afghanistan du CEMD, le général Rick Hillier, le 12 mars 2007.

ANALYSE DE LA TRANSFORMATION DES FORCES CANADIENNES

par le lieutenant-général à la retraite Michael K. Jeffery, OMM, CD

Introduction

Toute organisation est constamment confrontée au changement. La création de nouvelles structures, l'acquisition d'équipement ayant des fonctions différentes, l'adoption de nouvelles technologies ou l'élaboration de processus ou de lignes directrices font partie de l'évolution normale d'une organisation. Les changements fondamentaux sont cependant rares. Les institutions, surtout les institutions militaires, font plutôt preuve de conservatisme et évitent les mesures qui créent des remous et présentent des risques. Toutes sortes de facteurs peuvent déclencher des changements fondamentaux : nouvelles menaces, apparition de technologies, de doctrines ou de concepts perturbateurs ou contraintes budgétaires; mais il arrive souvent que la présence de ces éléments, même si elle est persistante, ne provoque pas autre chose que des changements organisationnels sans grande incidence. La réelle transformation ne peut avoir lieu sans un catalyseur, qu'il s'agisse d'un événement militaire important, généralement une défaite, ou de l'arrivée d'un chef qui a une nouvelle vision et le courage de la concrétiser.

Le général Rick Hillier a pris le commandement des Forces canadiennes le 4 février 2005. Il avait une vision différente des forces armées et a tout de suite entrepris d'en faire une institution militaire « transformée ». Il s'en est suivi la plus importante vague de changements survenus au sein de l'armée canadienne en plus de 50 ans.

Le présent article reprend les points saillants d'une étude de cas sur le leadership institutionnel pendant la trans-

formation des Forces canadiennes, qui a fait l'objet d'un ouvrage intitulé *Inside Canadian Forces Transformation: Institutional Leadership as a Catalyst for Change*¹. Cette étude donnait un « condensé » des deux premières années de la transformation (2005 - 2007), mais, comme la consolidation des changements s'est déroulée en 2008, les conclusions, l'évaluation et les futurs enjeux s'appliquent à cette année-là. L'étude couvre donc essentiellement une période de trois ans, de 2005 à 2008.

Le présent article porte principalement sur le général Hillier en tant que leader institutionnel et tente d'illustrer comment les leaders institutionnels parviennent à effectuer de réels changements. Il traite également des difficultés et des échecs qui sont survenus et analyse la transformation des Forces canadiennes comme un exemple de leadership institutionnel en action. Il présente une brève chronologie des événements, une description des changements, une analyse de ce qui a et n'a pas fonctionné, et les leçons tirées en matière de leadership institutionnel et de gestion du changement. Il aborde également les difficultés que les forces armées risquent de rencontrer à mesure que se poursuit leur transformation. Comme cet article résume en 6 000 mots un ouvrage de 43 000 mots, les lecteurs sont invités à consulter le livre en parallèle.

Le lieutenant-général Jeffery a joint le Régiment royal de l'Artillerie canadienne en 1964, a été nommé officier en 1967 et a pris sa retraite en 2003. Au cours des années 1990, 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 conçu et mis en place une stratégie de changement au sein de ce service.

Le manuel intitulé *Le leadership dans les Forces canadiennes : Diriger l'institution* a servi de fondement conceptuel à l'étude de cas, mais celle-ci était aussi basée sur des ouvrages traitant de la théorie de la gestion du changement, dont le principal était *Leading Change* de John Kotter². L'étude ce cas n'était pas exhaustive, c'était plutôt un « condensé » d'un processus en constante évolution. S'adressant à un vaste public, elle a été rédigée dans un style qui se voulait accessible. (Dans cet esprit, le pronom personnel masculin a été utilisé afin de ne pas alourdir le texte.) Finalement, bien que beaucoup de hauts gradés, dont le chef d'état-major de la Défense, aient généreusement offert leur temps et leur point de vue, les opinions et l'analyse présentées dans l'étude de cas sont celles de l'auteur. Ainsi, lorsqu'il est question de la position des Forces canadiennes, du chef d'état-major de la Défense ou d'autres hauts dirigeants, il s'agit de l'interprétation de l'auteur, et pas nécessairement de la politique ou du point de vue des militaires.

Le contexte

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. Des événements aussi marquants que l'intégration de la Marine, de l'Armée de terre et de l'Armée de l'air en une seule entité à la fin de la guerre froide, et beaucoup d'autres changements cumulatifs, ont grandement contribué à créer le besoin de changements fondamentaux et à créer les conditions qui ont rendu la transformation possible.

La période la plus décisive a sans doute été de 1990 à 2005. Durant ces années un nouvel ordre mondial a été instauré, la première et la seconde guerre du Golfe ont été menées, les troupes canadiennes se sont déployées dans les Balkans en 1992, et il y a eu des compressions du budget consacré à la défense du Canada. Cette période a été marquée par une baisse importante des capacités opérationnelles, de graves pénuries d'équipement, l'utilisation d'un équipement de protection individuel inadéquat, la baisse du moral des troupes et un traitement déplorable des blessés, sur le plan physique comme sur le plan psychique, après leur rapatriement. Les événements survenus pendant cette période ont également remis en question l'éthique et le professionnalisme des dirigeants; la « crise somalienne », provoquée par la torture et le meurtre d'un adolescent somalien par des soldats canadiens, est l'un des plus marquants. Le gouvernement a alors formé une commission d'enquête, ce qui a mené à d'autres enquêtes et à la condamnation de l'institution militaire pour la façon dont elle traitait son personnel. Toutes ces années ont été une période très sombre pour les Forces canadiennes.

À la fin du xx^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 avaient encore recours aux méthodes guerrières de l'ère industrielle et 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 qu'exacerbait la réduction des effectifs. Elles s'estimaient professionnelles et jugeaient que les bavures n'étaient que des aberrations individuelles. Leur cohésion institutionnelle faiblissait, tout comme le moral des troupes, et elles n'avaient aucune vision d'avenir.

Le gouvernement et l'armée ont tenté par diverses réformes de remettre l'institution sur une voie plus viable. La principale mesure était le cadre stratégique *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, ou *Stratégie 2020*, élaboré afin d'orienter les efforts de renouvellement de l'armée³. 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. 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. Vers la fin des années 1990, elles ont pris une série de mesures concrètes pour améliorer la formation, 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 2000.



Attentats du 11 septembre 2001 au World Trade Center

Reuter, photo RTTRP00, prise par Sean Adair

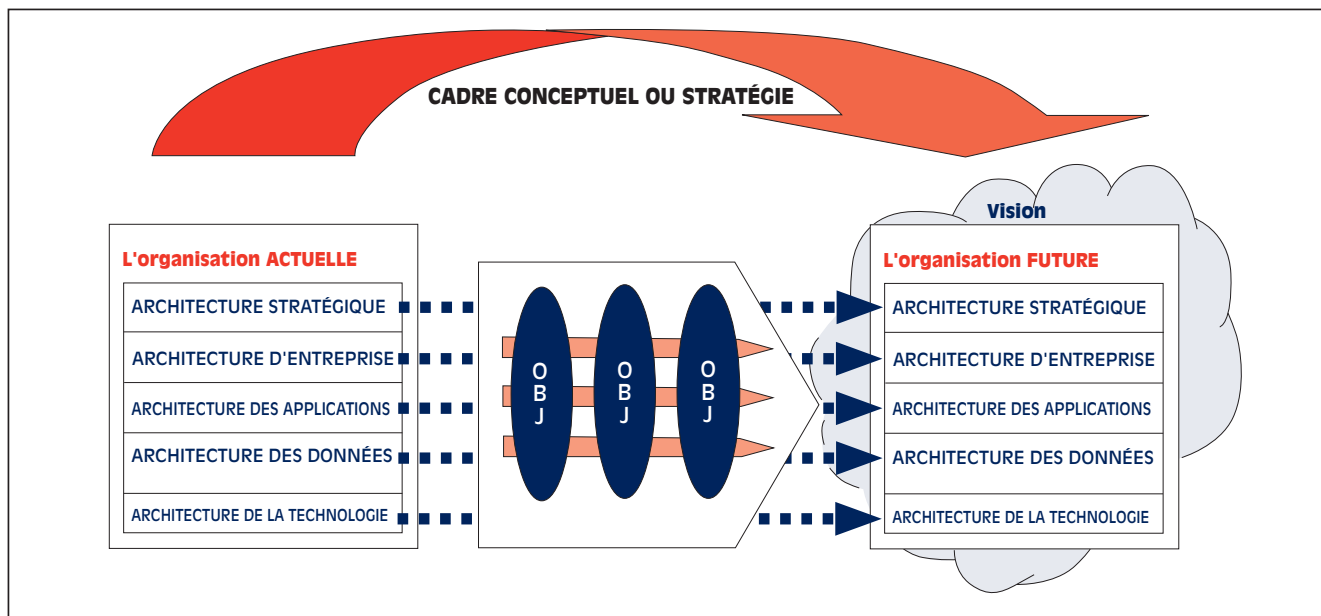


Tableau 1 : Dynamique du changement organisationnel⁵

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. C'est alors qu'a commencé ce que certains ont appelé la guerre contre le terrorisme, dans laquelle le Canada a joué un rôle important. Les tactiques mécanisées propres à l'ère industrielle ont été abandonnées au profit d'opérations nettement asymétriques. Il s'en est suivi un conflit opposant les forces classiques du XXI^e siècle, dont le matériel est très perfectionné, et des guerriers tribaux de l'ère agraire ou, comme l'a qualifié le général britannique Sir Rupert Smith, une « guerre au sein des populations⁴ ».

Si la guerre froide a façonné les Forces canadiennes, les 15 années d'opérations et d'événements après la guerre froide ont sans aucun doute pavé la voie à 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 pendant plus de dix années d'opérations exigeantes a profondément modifié la façon de combattre dans tous les environnements. 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 veut pas dire qu'aucune tentative de réorientation n'a été faite, mais 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 nature du changement organisationnel

Pour bien analyser la transformation des Forces canadiennes, il faut d'abord comprendre la dynamique du changement organisationnel. Les principes et les facteurs propres à ce processus sont décrits dans *Inside Canadian*

Forces Transformation. La plupart des grandes organisations traversent différentes phases afin de revitaliser, rationaliser ou réorganiser leurs activités, souvent en appliquant les idées du dernier gourou de la gestion organisationnelle. 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.

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, et une stratégie ou un cadre conceptuel qui orientera le changement organisationnel. La stratégie est donc le « moteur » de l'ensemble du changement.

En matière de changement organisationnel, les mesures doivent naturellement être prises en fonction d'un cadre assurant

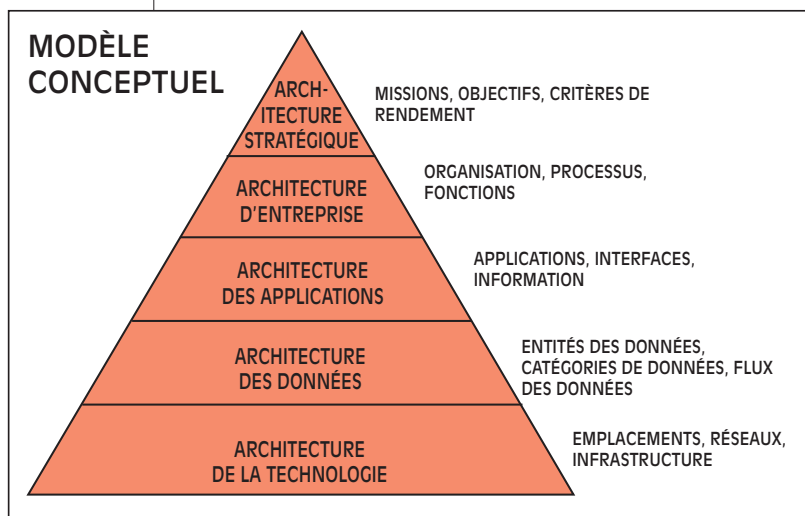


Tableau 2 : Modèle conceptuel de l'architecture d'entreprise

le maintien de la cohérence et de l'efficacité de l'organisme. 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.

Voici une représentation graphique de ces éléments organisationnels :

Tout changement a une incidence sur tous les éléments organisationnels : objectif, organisation, processus, conception du commandement, technologie, ressources humaines et culture (pour une description détaillée de chaque élément, consulter l'ouvrage), mais à des degrés et à un rythme variables. Les organisations saines sont caractérisées par l'équilibre et l'harmonie de tous leurs éléments. Il est toutefois difficile de maintenir un juste équilibre entre les éléments organisationnels en période de changement, et les différentes étapes doivent être rigoureusement planifiées pour préserver cet équilibre au fil du temps. Le tableau suivant illustre comment cette progression peut maintenir l'équilibre au fil du temps.

Tout changement organisationnel, qu'il soit *planifié* ou *imprévu*, peut prendre de nombreuses formes, qui se retrouvent généralement dans la principale initiative de changement⁶. La transformation moderne est en fait le changement holistique qui modifie fondamentalement les activités d'une organisation ou sa façon d'atteindre ses objectifs. Ce changement repose sur le renouvellement ou l'adaptation de la culture organisationnelle. Sans modification de la culture, on ne peut parler de transformation.

Cela est particulièrement vrai dans le cas des cultures fortes comme celle de l'armée, dont la doctrine et la formation 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 jugée

aller à l'encontre des valeurs intrinsèques de la culture. Un modèle, un guide ou une feuille de route peuvent se révéler utiles, mais il existe de nombreuses théories sur la façon de réaliser le changement. La transformation des Forces canadiennes s'inspire beaucoup de l'ouvrage de John Kotter, *Eight-Stage Process of Creating Major Change* (l'étude de cas⁷ décrit les principales étapes du processus). Les promoteurs du changement doivent bien comprendre les principes sous-tendant le changement organisationnel, comme ceux que décrit Kotter, pour assurer la réussite de leur projet, mais ils doivent d'abord et avant tout être de véritables *leaders*.

La transformation des Forces canadiennes

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 qui a guidé ce processus. Il ne s'agit pas de montrer que le général Hillier n'a pris que de bonnes ou de mauvaises décisions en matière de changement. L'étude de cas montre que le général est un chef solide et visionnaire qui a façonné le changement et l'institution selon sa volonté, en se basant sur des jugements réfléchis. Il a obtenu de nombreuses victoires mais n'a pas manqué de se heurter à des difficultés et d'essuyer des revers.

Dès sa prise de fonctions de chef d'état-major de la Défense, le général Hillier a entrepris de changer l'institution. Il a fait faire des études, à la suite desquelles un cadre général et une série de changements ont été définis. Quatre phases de changements ont été planifiées : la phase 1 portait sur l'élaboration de la vision, la phase 2, sur la restructuration de l'architecture de commandement et de contrôle opérationnels, la phase 3, sur l'alignement des moteurs stratégiques et opérationnels et la phase 4, sur l'évolution de la constitution des forces. Cette séquence a été globalement suivie, bien que divers facteurs aient modifié les échéanciers. Au moment de mettre sous presse, les deux premières phases étaient en grande partie terminées et les deux dernières étaient toujours en cours de réalisation.

Utilisée par le général Hillier en 2007 pour expliquer les phases, la métaphore du missile illustre bien le plan de la transformation. Chaque élément du processus représente une partie du missile, le changement commençant à la pointe de l'engin par l'emploi d'une force, puis traversant successivement les phases de constitution des forces jusqu'au développement des forces.

Pourquoi changer ?

Il ne fait pas de doute que l'armée canadienne a connu au début du XXI^e siècle de grandes dif-

Les organisations saines sont caractérisées par l'équilibre et l'harmonie de tous leurs éléments.

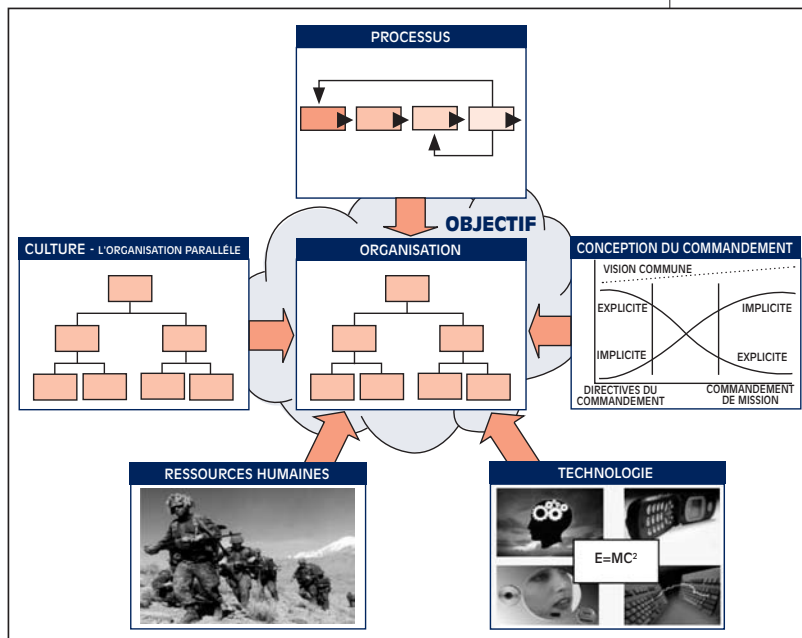


Tableau 3 : Éléments organisationnels

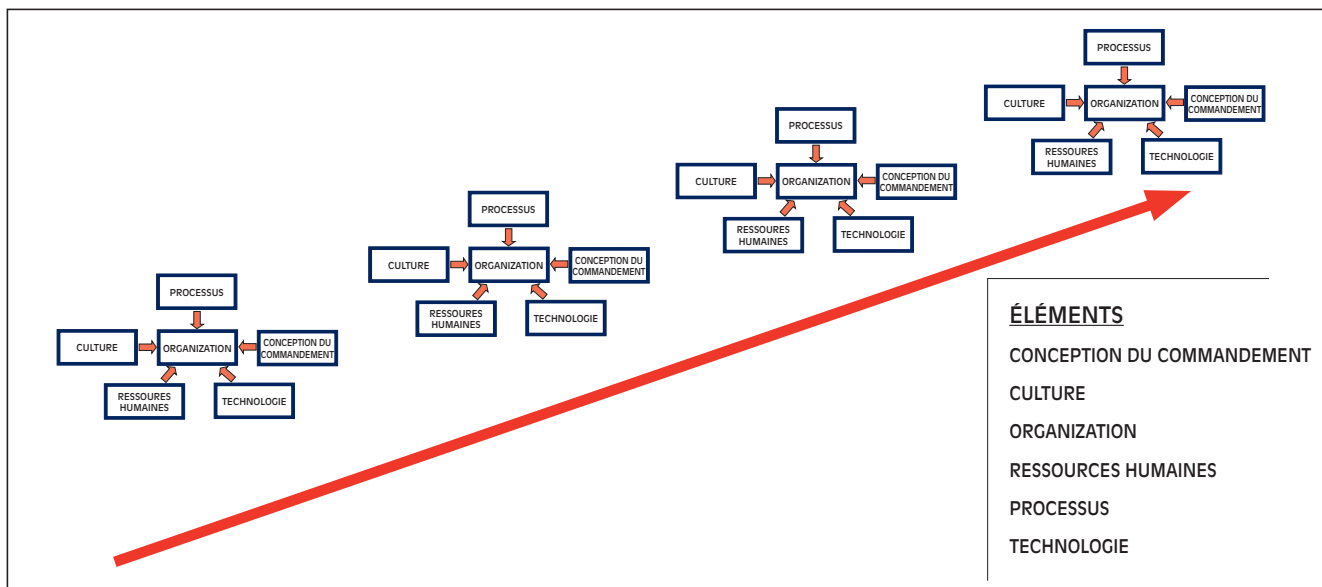


Tableau 4 : Progression du changement

ficultés qui ont remis en question sa viabilité à long terme et sa valeur pour la nation. Le général Hillier ne croyait pas que le statu quo représentait une option viable et il était surtout préoccupé par l'efficacité opérationnelle. Bien que l'armée ait 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 l'environnement, autant de facteurs qui réduisaient l'efficacité des militaires et limitait leur aptitude à remplir les missions qui les attendaient au XXI^e siècle.

Lorsque l'occasion de changement s'est présentée, le général Hillier, qui disposait de très peu de temps pour évaluer

tous les facteurs, a dû décider s'il était prêt à prendre le risque inhérent à l'approche accélérée qu'il savait nécessaire. Il ne fait aucun doute qu'il a pris en même temps la décision d'accepter le poste de chef d'état-major de la Défense et celle de transformer l'institution militaire. N'étant pas du genre à se contenter d'un rôle de « gardien », il a accepté le poste parce qu'il était convaincu qu'un changement s'imposait. De son point de vue, le jeu en valait la chandelle.

Certains diront que le moment était mal choisi, que le faible renouvellement du personnel et la certitude que les opérations en Afghanistan feraient payer un lourd tribut aux militaires justifiaient amplement le report du changement ou du moins une approche plus modérée. Selon un analyste, cette approche était une erreur car il n'y avait pas les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs; cela équivalait à entreprendre un long voyage avec un réservoir d'essence à moitié vide. Le

général Hillier jugeait néanmoins qu'il était vain d'attendre que toutes les conditions favorables soient réunies pour entreprendre une transformation d'une telle ampleur. Un report ou un ralentissement aurait uniquement pour effet de gâcher l'occasion qui se présentait.

Une vision stimulante

Pour remédier aux lacunes qu'il avait constatées, le général Hillier a envisagé une armée entièrement nouvelle et rédigé en conséquence son énoncé de vision⁹ : « les Forces canadiennes seront dorénavant plus efficaces, pertinentes et prêtes à intervenir, et plus en mesure d'assumer

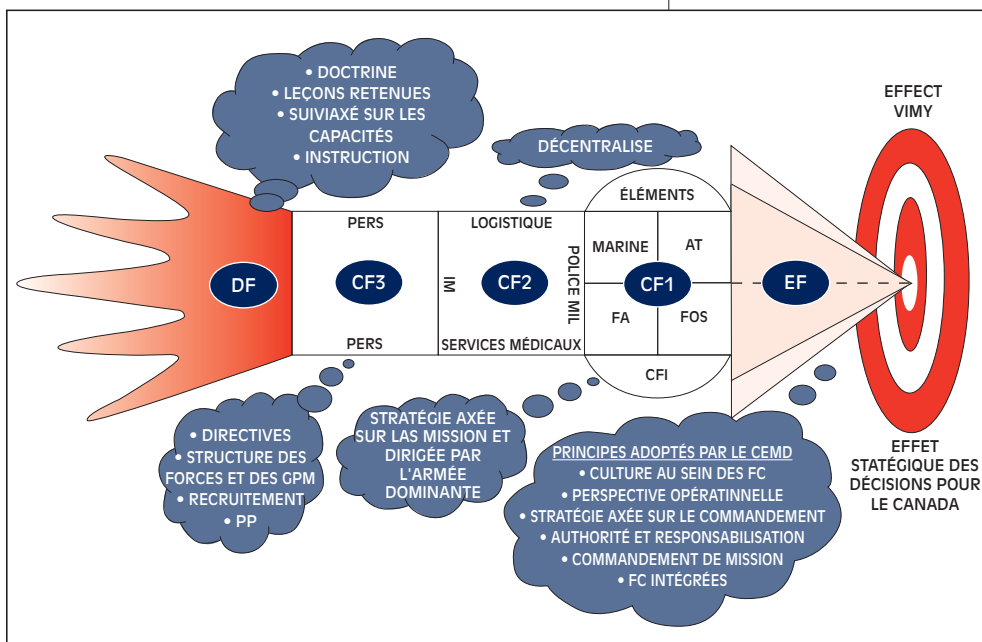


Tableau 5 : Missile de la transformation défini par le chef d'état-major de la Défense⁹

un rôle de premier plan au pays et à l'étranger¹⁰ ». Il estimait, ce qui était implicite dans sa vision, qu'il fallait apporter trois changements fondamentaux au *modus operandi* : se départir de la mentalité inspirée de l'après-guerre froide, accorder beaucoup plus d'importance à la sécurité nationale et continentale et jouer un rôle plus important sur la scène internationale; aborder différemment la conception du commandement afin de redonner à celui-ci la place qui lui revient et assurer la subordination adéquate du personnel; et créer une culture intégrée, qui permettrait de cibler et d'unifier les opérations pour que tous les militaires puissent contribuer à la mission.

Le général Hillier a aussi envisagé un nouveau paradigme stratégique qui donnerait à l'armée un plus grand rôle dans l'atteinte des objectifs stratégiques de la nation, qui lui permettrait de faire vraiment partie du tissu national et qui lui ferait ainsi gagner l'appui moral et matériel de la population et du gouvernement.

La transformation a été lancée avec vigueur et n'a pas manqué de capter l'attention de la plupart des observateurs, militaires et civils. Beaucoup se sont sentis interpellés par la vision du général Hillier, exprimée avec passion et conviction, et si le message manquait parfois de substance, l'énergie, elle, était toujours palpable. Le général Hillier était d'abord et avant tout un chef charismatique, le « soldat des soldats », qui en a inspiré et « regonflé » plus d'un. Enfin, les troupes se sentaient guidées par quelqu'un qui incarnait le changement. Pour les Canadiens habitués aux politiciens fades, le général Hillier était un chef charismatique et coloré qui les égayait et les faisait se sentir bien. En présentant sa vision et en convainquant les militaires et la population, il a établi de solides bases de compréhension et de confiance. Grâce à sa crédibilité, il a obtenu le soutien nécessaire des militaires et des civils, sur lequel il a fondé ses efforts de transformation.

La stratégie

Le général Hillier a opté pour une approche stratégique éclairée. Réalisant qu'il disposait de peu de temps pour préparer la transformation, il n'a pas fait de plans détaillés et a choisi une stratégie dynamique axée sur le commandement. S'appuyant sur son expérience et sur ses points forts, il a conçu une stratégie qui avait intentionnellement pour objectif de déloger la culture en place et de créer un environnement plus malléable. En créant une nouvelle structure de commandement et en ne donnant plus la responsabilité opérationnelle au quartier général de la Défense nationale, il a miné un système bureaucratique centré sur le personnel. Puis, en accordant plus d'importance à l'efficacité des opérations, il a réduit la bureaucratie et remanié l'architecture de commandement et de contrôle afin de modifier la culture du ministère de la Défense nationale et des forces armées.

Le général Hillier estimait qu'il fallait absolument créer rapidement les conditions propices au changement et a conçu sa stratégie en ce sens. Certains diront que le temps ne pressait pas autant et qu'une planification plus poussée aurait permis d'éviter bien de problèmes. Même si sa décision

d'agir rapidement était fondée étant donné son objectif général, elle le hantera durant tout le processus du changement.

La stratégie adoptée était sans doute celle qui était la mieux adaptée au style et aux compétences du général Hillier.

Il estimait, ce qui était implicite dans sa vision, qu'il fallait apporter trois changements fondamentaux au *modus operandi*...

Penseur stratégique doté d'une grande intuition, celui-ci savait qu'il aurait de nombreux obstacles à franchir pour atteindre son objectif. Sa stratégie reposait sur son expérience et sa conception des opérations et, à titre d'officier de l'arme blindée, il a opté pour une approche axée sur la « manœuvrabilité ». 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 du *blitzkrieg* allemand, sa stratégie visait à réaliser une percée et à déstabiliser la situation. Il pourrait alors consolider 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 a sans aucun doute été le *blitzkrieg* du général Hillier. Cela a déstabilisé la culture et la structure matricielle désuète du quartier général de la Défense nationale tout en permettant au général et à ses commandants opéra-



Général Rick Hillier

Photo du MDN

tionnels de continuer à tenir les rênes. 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.

La rapidité du changement était un élément essentiel de la stratégie du général Hillier, destiné à créer les conditions propices à l'atteinte de l'objectif à long terme. Pour obtenir l'appui et les ressources nécessaires, il fallait montrer que l'armée était une institution désireuse et capable de changer et prouver qu'elle pouvait servir les intérêts de la nation.

La réalisation de l'unité

Pour le promoteur du changement, une des tâches les plus importantes et les plus difficiles consiste à créer un esprit d'équipe afin que tous adhèrent à sa vision et à sa stratégie et le suivent durant tout le processus. Il est évident que la plupart des militaires canadiens ont été inspirés par la vision et le style du nouveau chef d'état-major de la Défense, et tous étaient impatients de voir se concrétiser les changements promis, mais certains officiers supérieurs et officiers chevronnés, qui connaissaient bien les limites de l'institution, nourrissaient des doutes. En définitive, si le général Hillier a rallié autant de personnes à ses idées, c'est parce qu'il a su faire partager sa vision et gagner la confiance de ses officiers.

La vision, bien que captivante, n'a jamais été entièrement comprise et n'était assurément pas partagée par l'ensemble de la direction. On doutait principalement de sa faisabilité et on craignait son caractère inclusif, ce qui s'est traduit par la fragmentation de la vision et de l'approche utilisée pour la mettre en œuvre. Cette vision était assurément inspirante, et beaucoup l'ont interprétée comme le début d'une nouvelle ère d'unité. Le général Hillier ne l'avait toutefois pas « opérationnalisée », c'est-à-dire qu'il n'avait pas donné les détails et la façon de la concrétiser, ce qui a entraîné un manque de clarté. Étant donné le peu de temps disponible pour planifier la transformation, ce manque de clarté relatif à l'état final était compréhensible, mais le passage du temps n'a pas résolu les problèmes.

Beaucoup n'arrivaient pas à se projeter dans cette vision ou s'y voyaient confinés à un rôle beaucoup moins important. La Marine et l'Armée de l'air redoutaient surtout ce que certains considéraient comme une vision axée sur l'Armée de terre qui

ne leur donnerait, pensaient-elles, qu'un rôle de soutien. Les chefs d'état-major d'armée redoutaient le rôle qui leur serait réservé au sein de la nouvelle structure du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes. On continuait également de s'interroger sur la faisabilité de cette vision, entre autres parce que les ressources étaient jugées insuffisantes (la situation perdurerait) pour effectuer tous les changements qu'envisageait le général Hillier. La question de la faisabilité n'était pas une surprise, puisque tous les éléments des forces armées menaient une existence marginale depuis quelque temps déjà. Aux yeux du chef d'état-major de la Défense, la mise en œuvre d'une nouvelle vision était l'occasion de pallier bon nombre de lacunes. Pour autant qu'il y ait une volonté de changement et une ouverture à la réforme, tous en profiteraient. Le général Hillier aimait prendre des risques, et l'aversion de ses collègues pour le risque ne lui plaisait guère.

Ce n'était pas seulement la vision qui inquiétait les officiers supérieurs, mais le fait de ne pas être inclus dans le processus de transformation. Vu, entre autres choses, la nécessité d'élaborer la vision dès le début du processus, le général Hillier s'est surtout entouré d'un petit cercle de membres du personnel et de conseillers de confiance pour décider de la voie à suivre. Pour une raison ou pour une autre, il n'a pas tout de suite fait part de ses projets aux chefs d'état-major d'armée qui, en pratique, n'ont pas contribué de façon importante à définir la vision. Par conséquent, les hauts gradés n'ont pas fait corps suffisamment tôt au cours du processus, n'ont pas embrassé la vision avec enthousiasme, et ont adopté une attitude passive. Vu l'urgence de la situation et conformément à la philosophie axée sur le commandement, les questions soulevées en cours de route par les changements étaient généralement présentées au chef d'état-major de la Défense pour qu'il prenne une décision.



Soldats canadiens patrouillant le village de Teymurian, en Afghanistan, le 7 décembre 2009.

MDN - photo AR2009-5001-27, prise par le caporal-chef Matthew MacGregor

Comme la consultation n'était pas la norme, la haute direction n'était pas toujours au courant des décisions et se sentait exclue du processus.

Quand on aborde ce sujet très délicat, on risque de généraliser à outrance et de ne pas faire comprendre que le courant passait très bien dans une situation très difficile et très changeante. Mais les futurs dirigeants doivent absolument avoir une certaine connaissance de la situation. Le premier aspect, et sans doute le plus influent, des rapports de commandement était le style de leadership du général Hillier, qui abordait son rôle de chef d'état-major un peu comme un commandant opérationnel. Cela était dû en partie à son parcours et à son expérience, mais c'était également le résultat d'une décision, car il estimait que c'était précisément cet aspect du commandement qui devait changer dans la culture du ministère de la Défense et des forces armées. Suivant ce modèle opérationnel, le général Hillier savait qu'il ferait clairement part de ses intentions et solliciterait l'avis de ses subordonnés avant de décider comment les Forces canadiennes devraient procéder. Il n'avait aucune objection à ce que les autres discutent des éléments du nouveau plan, mais il n'avait pas l'intention de participer à ce débat. Dans une culture axée sur le consensus où ces débats sont courants, cette approche n'a pas aidé sa cause. Cela a créé un environnement causant des tensions dans les rapports hiérarchiques, ce qui a provoqué une dégradation du respect et de la confiance mutuels.

En définitive, le général Hillier 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 ne pourrait pas 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 qu'il ne s'est pas montré suffisamment ouvert aux compromis pour réaliser 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. On peut conclure qu'il était prêt à faire abstraction de certaines personnes au besoin, comptant plutôt sur le grand soutien des militaires et de la population.

La promotion du changement

En tant que promoteur du changement, le général Hillier était un *visionnaire*, et la transformation de l'armée canadienne était son *initiative*. Fidèle à ses habitudes, il a dirigé la transformation depuis les premières lignes. Il a incarné le changement au sein des forces armées et a été une source de motivation, surtout pour les troupes et la population canadiennes. C'est d'ailleurs sur cela qu'il s'est concentré, se rendant peut-être compte qu'il n'avait pas la capacité d'influencer tous les éléments de l'institution. La perception que les gens avaient de lui reflétait en grande partie leur idée de la transformation, et sa crédibilité reposait sur son charisme et ses talents de communicateur. C'était la première fois qu'un chef d'état-major de la Défense devenait une personnalité aussi connue. Tout comme les troupes au front, le peuple canadien était très impressionné et

voyait en lui le véritable visage des forces canadiennes. S'y est pour beaucoup et lui a permis de faire beaucoup de choses. En fin de compte, sa crédibilité auprès des civils et des militaires a fait contrepoids au manque d'appui de la haute direction.

La gestion du changement

Le leadership est sans doute l'élément le plus important du changement dans toute organisation. La gestion apporte toutefois la cohérence au sein de l'organisation, ce qui est tout aussi essentiel pour assurer une transformation durable. Cela suppose une planification et une coordination efficaces pour mettre la stratégie en œuvre et réaliser les objectifs; cela suppose aussi un équilibre constant entre l'ambition et la capacité de l'institution.

L'élaboration de plans internes, essentiels à la compréhension et à la coordination des changements, n'a pas été un élément dominant de la période analysée. Tout était axé sur la vision, mais il n'existait pas de stratégie claire pour la concrétiser, aucun document stratégique n'ayant été rédigé. Ainsi, l'« intention du commandant », un élément tellement important de la conception du commandement des missions du chef d'état-major de la Défense, n'était pas toujours claire. En outre, le changement avait fragilisé et réduit la capacité de la structure institutionnelle de l'armée, ce qui a brisé la cohérence essentielle à la saine gestion organisationnelle. Si beaucoup de progrès ont pu être accomplis et si les grandes déchirures ont pu être évitées, c'est grâce au travail acharné de quelques joueurs clés.

Selon un proverbe anglais, il faut toujours essayer de reculer les limites du possible. C'est peut-être une bonne chose sur le plan personnel, mais pour une organisation en plein changement cela pourrait avoir de graves conséquences. Pour maintenir l'efficacité et la cohésion, l'ambition ne doit pas outrepasser la capacité de l'institution à effectuer et à coordonner les changements. Il ne fait pas de doute que les attentes du général Hillier pendant son mandat étaient très élevées et qu'il a intentionnellement poussé l'institution à faire tout ce qu'il jugeait possible. Cependant, certains signes montrent que la capacité est un facteur qui a *nui* et *continuera de nuire* aux tentatives de changement au sein de l'armée.

Deux aspects de ce problème ont grandement aggravé les difficultés. Le premier est l'augmentation du rythme des opérations. Ce n'est pas uniquement le nombre de troupes déployées qui a eu les conséquences les plus importantes, mais aussi l'accroissement de l'intensité des opérations. Depuis son déploiement dans la région de Kandahar, la Force opérationnelle en Afghanistan participe à des opérations de combat majeures qui font malheureusement des victimes dans ses rangs et sa crédibilité. Résultat : on s'attend à ce que les forces canadiennes, leurs dirigeants et le gouvernement fassent de plus en plus de choses pour gérer le conflit, ce qui met une pression considérable sur l'ensemble des activités de l'armée. Par ailleurs, à la suite du changement de gouvernement, il a fallu consacrer beaucoup d'énergie pour s'adapter à la nouvelle orientation politique. Comme pour tout changement de cette nature, l'harmonisation

Pour maintenir l'efficacité et la cohésion, l'ambition ne doit pas outrepasser la capacité de l'institution à effectuer et à coordonner les changements.

des mesures prises et du programme du nouveau gouvernement exige du temps, et il est toujours possible que le gouvernement veuille changer de plans. Or, le nouveau ministre de la Défense et le chef d'état-major de la Défense avaient des visions bien différentes des forces canadiennes, ce qui a causé d'énormes tensions. De plus, un délai démesuré long s'est écoulé avant qu'on puisse s'entendre sur la voie à suivre. Cela a eu pour effet de ralentir et d'altérer le plan de transformation du général Hillier, qui s'était lancé dans un projet risqué et qui voyait ses appuis politiques s'effriter, sinon disparaître.

Les forces armées se sont donc retrouvées surchargées et, avec le recul, dans l'impossibilité de faire les choix difficiles qui s'imposaient. En période de changement, il faut absolument trouver un juste équilibre entre les ambitions et les capacités. Or le temps, la capacité et l'appui politique s'envolaient, ce qui a eu pour conséquence de ralentir les changements.

Vers le milieu de 2006, alors que les commandements opérationnels avaient été établis, le général Hillier a jugé nécessaire de procéder à une évaluation indépendante de la nouvelle structure de commandement et de préparer le terrain pour les autres phases de la transformation. Trois officiers supérieurs à la retraite ont entrepris une étude de validation de la structure de commandement, qui portait principalement sur l'emploi des forces. Les deux rapports rédigés à la suite de cette étude¹¹ ont

permis au général de réfléchir à la transformation de l'armée, de corriger le tir lorsque nécessaire afin d'atteindre ses objectifs globaux et de façonner la suite du processus. La plus importante des recommandations est peut-être celle qui incitait le général, qui personnifiait la transformation, à s'investir de nouveau dans le processus de changement et à s'en faire le champion, surtout en ce qui avait trait à la transformation culturelle qu'il envisageait. Cette recommandation a galvanisé le général, qui a entrepris de recalibrer les efforts de transformation et de faire en sorte que son équipe insuffle une nouvelle énergie à l'opération. Vers la fin de 2007, la transformation était globalement dans une phase de consolidation qui s'est en gros terminée au milieu de 2008, à la fin du mandat du général Hillier.

L'avenir de la transformation

Le changement organisationnel est très exigeant, surtout pour les institutions militaires, et oblige le promoteur du changement à maintenir l'énergie du projet et à gérer les perceptions et les attentes d'un grand nombre d'intervenants, tout en assurant la stabilité et l'équilibre de l'organisation. Le général Hillier le savait parfaitement et s'il n'a pas pleinement satisfait à ces exigences, ce n'est pas faute d'avoir ménagé ses efforts. C'est un leader stratégique qui a indubitablement été animé par une vision à long terme durant tout le processus. Des événements, dont certains étaient indépendants de sa volonté, l'ont toutefois empêché de pouvoir respecter l'échéancier et d'atteindre tous les objectifs ainsi que d'effectuer constamment une gestion ciblée du changement.

Malgré les difficultés rencontrées, il ne fait pas de doute que le général Hillier a fait des changements importants. Il a mis en place une structure de commandement et de contrôle qui a profondément modifié le fonctionnement de l'armée et du ministère de la Défense nationale. Il a aussi créé une dynamique qui a déjà permis de donner plus d'importance aux opérations. Il a amorcé un changement dans la culture institutionnelle pour répondre à ces exigences, et l'organisation est sans doute déjà beaucoup plus souple.

Il y a cependant toujours des sceptiques. Certains s'inquiètent de la viabilité à long terme de la structure de commandement et de contrôle. On se demande si les forces armées, sous leur nouvelle forme, pourront répondre aux besoins du Canada en matière de défense, mais le plus grand problème qui se pose est de pouvoir refaçonner la culture afin qu'elle soit axée sur les opérations.

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 réussite du chef d'état-major de la Défense à consolider ses efforts et à solidifier ces bases. Au bout du compte, la réussite dépendra également de ses successeurs.



MDN, photo IS2009-3063-02, prise par le caporal-chef Angela Abbey

Section de l'Équipe de liaison et de mentorat opérationnel – Police (ELMO – Police) en patrouille de présence dans le village de Deh-e-bagh, dans le district de Dand, en Afghanistan, le 6 novembre 2009.

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 étant de sortir la roche de la boue. On peut ensuite la déplacer sans trop de mal. Certains diront que le général Hillier n'a pas sorti la

roche de la boue, mais il ne fait pas de doute qu'il a réussi à la déloger et à la retourner. Le mouvement est dès lors inévitable.



NOTES

- 1 Lieutenant-général à la retraite Michael K. Jeffery, *Inside Canadian Forces Transformation: Institutional Leadership as a Catalyst for Change*, Kingston, Ontario : Presses de l'Académie canadienne de la défense, 2009. L'auteur a pu consulter des centaines de documents relatant les intentions, l'orientation, les actions et les préoccupations de la direction des Forces canadiennes. Il a également pu consulter des hauts dirigeants et des employés clés des Forces canadiennes, militaires et civils, ce qui a donné lieu à plus de 40 entrevues officielles et confidentielles. De plus, il a participé à des séances de perfectionnement professionnel destinées aux dirigeants des Forces canadiennes, ce qui lui a donné une occasion unique d'observer la dynamique au sein de l'équipe de généraux et d'officiers généraux.
- 2 John P. Kotter, *Leading Change*, Boston, MA : Harvard Business School Press, 1996.
- 3 Ministère de la Défense nationale, *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, Ottawa : ministère de la Défense nationale, juin 1999.
- 4 Général Sir Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Il s'agit d'une des nombreuses études évaluant l'évolution de l'environnement de conflit. Voir également

Another Bloody Century de Colin S. Gray, *The Sling and the Stone* du colonel T. Hammes et *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* de Mary Kaldor.

- 5 Les quatre premiers tableaux sont de l'auteur.
- 6 Lippitt, Ronald, J. Watson et B. Westley, *Organizational Transformation: Approaches, Strategies, Theories*, Westport, CT : 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.
- 7 John P. Kotter, *Leading Change*, p. 21. L'auteur a présenté pour la première fois les huit étapes de ce processus dans « Why Transformation Efforts Fail », *Harvard Business Review*, mars-avril 1995, p. 61.
- 8 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

tenu 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 par le chef du développement des forces, dans un texte intitulé *Domaines d'action pour transformer durablement les Forces*.

- 9 « 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, n° 2, 2008, p. 6-15.
- 10 « The Way Ahead for the Canadian Forces ».
- 11 Lieutenant-général à la retraite Ray R. Crabbe, vice-amiral à la retraite Lynn G. Mason et lieutenant-général à la retraite Fred R. Sutherland, *A Report on the Validation of the Transformed Canadian Forces Command Structure*, 31 janvier 2007, et *A Report on the Impact of Canadian Forces Transformation on Defence Strategic Enablers*, 5 septembre 2007.



MDN, photo AR2008-0011-26