

Canadian  
Forces  
College

Collège  
des  
Forces  
Canadiennes



## ESSAI SUR DES PROCESSUS INTERMINISTÉRIELS ADAPTÉS OU DÉSUETS

Maj Jean-François Gaudreau

**JCSP 43 DL**

***Exercice Solo Flight***

### **Disclaimer**

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2018.

**PCEMI 43 AD**

***Exercice Solo Flight***

### **Avertissement**

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2018.

CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES  
JCSP 43 DL – PCEMI 43 AD  
2017 – 2018

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**ESSAI SUR  
DES PROCESSUS INTERMINISTÉRIELS ADAPTÉS OU DÉSUETS**

Maj Jean-François Gaudreau

*“This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”*

Word Count: 3456

*“La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.”*

Compte de mots: 3456

# ESSAI SUR DES PROCESSUS INTERMINISTÉRIELS ADAPTÉS OU DÉSUETS

## INTRODUCTION

Plusieurs initiatives ont vu le jour depuis l'annonce de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense.<sup>1</sup> Pour les officiers affectés dans les Quartiers généraux au sein d'États-majors, il n'est pas anormal de devoir composer avec une multitude de processus rigoureux pour satisfaire aux exigences institutionnelles. Mais lorsque de nouveaux processus sont instaurés parmi tant d'autres, cela ne se fait pas sans difficultés, surtout considérant l'interaction qu'ils peuvent avoir entre eux. Or, comment *souples* les nouveaux processus découlant d'initiatives interministérielles doivent-ils être afin de répondre à la fois aux contextes des projets et à la doctrine des Forces armées canadiennes (FAC)? C'est ce que nous analyserons en abordant le bien-fondé des processus puis, ensuite, les défis associés à l'exécution de nouveaux processus comme ceux provenant de la Stratégie d'approvisionnement en matière de Défense. Par la suite, nous examinerons l'aspect de gestion des attentes et, enfin, l'importance de s'assurer que les processus supportent la doctrine des FAC.

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Canada. Services publics et Approvisionnement Canada. "Stratégie d'approvisionnement en matière de défense." (2016). <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/samd-dps/index-fra.html>, consulté le 19 avril 2018.

## LE BIEN-FONDÉ DES PROCESSUS

### Définitions en fonction du domaine

Il existe une très grande variété de définitions du terme *processus*. En explorant quelques exemples, dans le domaine de la *gestion du contrôle de la qualité* entre autres, on définit un processus comme un « (ensemble) d'activités corrélées ou interactives qui transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie ». <sup>2</sup> Dans le domaine de la *sécurité aérienne*, les termes *processus* (ou *procédure*) ont été uniformisés par l'Organisation de l'aviation civile internationale qui les définit comme étant une « (série) d'étapes systématiques permettant d'exécuter une activité (ce qui doit être fait, par qui, quand, où et comment; quels matériel, équipement et documentation seront utilisés et comment ils seront contrôlés) » <sup>3</sup>. Dans la conduite générale des *opérations militaires*, on définit *processus* comme le « (déroulement) rationnel d'une opération ou d'une suite d'opérations (...) [ou comme un] (...) agencement logique des éléments d'une fonction (...) » <sup>4</sup>. Dans ce domaine, on n'a qu'à penser au processus de planification opérationnelle qui est organisé de manière assez méthodique. On connaît également le processus de planification fondée sur les capacités qui est organisé selon un déroulement logique en trois phases (mise en œuvre, évaluation, intégration) pour orienter les futures décisions stratégiques des FAC. <sup>5</sup> En comparant les domaines, on peut remarquer que les attentes des personnes exerçant ces processus (aussi surnommés les praticiens) peuvent avoir des perspectives très différentes de ce qu'on s'attend des processus. On constate aussi une différence d'approche plus

---

<sup>2</sup> Gouvernement du Canada. *Termium Plus, La banque de données terminologiques et linguistiques du gouvernement du Canada*, (2018). 18 fiches sur les ``Processus``.  
[http://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2alpha/alpha-fra.html?lang=fra&i=1&srchtxt=processus&index=alt&codom2nd\\_wet=1#resultreccs](http://www.btb.termiumplus.gc.ca/tpv2alpha/alpha-fra.html?lang=fra&i=1&srchtxt=processus&index=alt&codom2nd_wet=1#resultreccs), consulté le 18 avril 2018.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Canada. Ministère de la Défense nationale. « *Guide de planification fondée sur les capacités.* » (Ottawa: Chef – Développement des Forces, 2013), 2-3.

systemique pour un domaine (sécurité aérienne) et plus logique pour l'autre (opérations militaires). Enfin, cette grande diversité de définitions dépendamment du domaine d'application n'enlève cependant rien à leur raison d'être.

### **Raison d'être des processus**

Comme le disait le statisticien W. Edwards Deming, « [si] vous ne pouvez pas décrire ce que vous faites en tant que processus, vous ne savez pas ce que vous faites » On pourrait donc dire que la plus grande valeur associée au suivi d'un processus *éprouvé* c'est qu'il permet une approche cohérente et normalisée permettant la répétition ainsi que la compréhension. En d'autres mots, les processus permettent de décrire ce que l'organisation fait de manière répétitive, c'est-à-dire que ceux-ci expliquent le travail nécessaire qui mène à l'accomplissement des objectifs fixés. Enfin, sans vouloir remettre en question la raison d'être des processus, il faut cependant prendre le temps de les examiner lorsque l'on doute de leur applicabilité ou de leur efficacité en termes de bénéfices selon les ressources investies.

### **Conjuguer rigueur et souplesse**

Étant donné l'importance qu'on accorde au suivi des processus, toutes les différentes conceptions du terme *processus* peuvent cependant conduire à différentes interprétations ou attentes chez les gestionnaires et dirigeants quant au besoin de rigueur (ou à l'opposé, à la nécessité de souplesse) dans l'approche à suivre lorsque le contexte l'exige. On entend ici par *souplesse* la capacité de changer facilement de méthode pour répondre à de nouvelles

circonstances, ce qui peut comprendre l'agilité, la réactivité, la résilience et l'adaptabilité.

Dépendamment de la rigueur exigée, cela peut mener à de grands défis.

## DÉFIS ASSOCIÉS À L'EXÉCUTION DE NOUVEAUX PROCESSUS

### Initiatives récentes

Au cours des dernières années, des initiatives interministérielles ont été mises en place pour satisfaire de nouvelles stratégies, notamment dans le domaine de l'approvisionnement en matière de Défense.<sup>6</sup> L'*Initiative de soutien* est l'une de ces initiative qui semble consommer présentement beaucoup de ressources parmi les projets et qui mérite d'être étudiée davantage.

### L'Initiative de soutien

Dans un effort de collaboration interministérielle comprenant le ministère de la Défense nationale (MDN), Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), ainsi qu'Innovation, Sciences et Développement Économique (ISDE), l'*Initiative de soutien* vise à transformer « la façon dont le gouvernement du Canada envisage et gère l'entretien d'équipement militaire ». <sup>7</sup> En d'autres mots, l'*Initiative en soutien* a pour objectif « de générer des solutions sur mesure qui maximisent la valeur pour le Canada grâce à l'équilibre et à l'optimisation de quatre principes de soutien » : rendement; optimisation des ressources; souplesse; et retombées économiques.<sup>8</sup> Cette

---

<sup>6</sup> Gouvernement du Canada. Services publics et Approvisionnement Canada. «*Stratégie d'approvisionnement en matière de défense.*», (2016). <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/samd-dps/index-fra.html>, modifié le 23 septembre 2016, consulté le 29 avril 2018.

<sup>7</sup> Gouvernement du Canada. «*Approvisionnement en matière de défense - Initiative de soutien.* » (2016) <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/avis-relatifs-aux-politiques/AP-118>, modifié le 4 avril 2017, consulté le 18 mai 2018.

<sup>8</sup> *Ibid.*

initiative appuie, entre autres, le rapport Jenkins avec ses recommandations axées principalement sur les Capacités industrielles clés.<sup>9</sup> Elle vise également la création de « contrats plus rentables et souples qui appuient l'état de préparation et qui réalisera des avantages économiques au Canada et pour les entreprises canadiennes ».<sup>10</sup>

### **Initiative, synonyme de changement**

Tout comme une organisation en transformation qui passe à travers les différentes étapes de changement, cette nouvelle *Initiative de soutien* doit nécessairement être bien planifiée, coordonnée et dirigée pour effectuer des changements qui seront durables.<sup>11</sup> Kotter prévient d'ailleurs les gestionnaires empressés dans ce genre de changement organisationnel que ça prendra des années.<sup>12</sup> Il ne faut surtout pas négliger cet aspect, qui a besoin d'un leadership fort. Or, dans ce cas-ci, non seulement l'*Initiative de soutien* invoque clairement des « raisons pour un changement » mais, de plus, elle est interministérielle, ce qui rajoute à sa complexité.<sup>13</sup> Voyons maintenant ce qu'elle exige.

---

<sup>9</sup> Jenkins, Tom. *Le Canada d'abord – Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés*. (Canada: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, février 2013), 53-54. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/documents/eam-lmp-fra.pdf>, consulté le 16 avril 2018.

<sup>10</sup> Gouvernement du Canada. *L'initiative de soutien : la façon dont le gouvernement modernise l'approvisionnement en matière de défense - Document d'information*. (2017). <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/nouvelles/2017/02/initiative-soutien-facon-dont-gouvernement-modernise-approvisionnement-matiere-defense.html>, consulté le 17 avril 2018.

<sup>11</sup> Kotter, John. "Leading Change", *Harvard Business Press*, (1996), 2.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>13</sup> Gouvernement du Canada. « *Sustainment Initiative*. » [http://www.gcpcedia.gc.ca/wiki/Defence\\_Sustainment](http://www.gcpcedia.gc.ca/wiki/Defence_Sustainment), modifié le 8 février 2018, consulté le 20 mai 2018.

## Un processus d'analyse de rentabilisation du soutien à ses débuts

Dans le cadre de l'*Initiative de soutien*, « tous les services d'entretien ou de réparation d'équipement militaire dont la valeur est supérieure à 20 M\$ » sont maintenant tenus d'effectuer une *Analyse de rentabilisation du soutien (ARS)*. Celle-ci consiste à s'assurer que les recommandations considèrent *quatre principes* de l'*Initiative de soutien*: rendement, optimisation des ressources, souplesse et retombées économiques.<sup>14</sup> L'ARS semble également s'inspirer du *Modèle d'analyse de rentabilisation* du Conseil du Trésor, ce qui rajoute à sa crédibilité de processus rigoureux.<sup>15</sup> Tous les grands projets de remplacement de capacités qui nécessitent des services de soutien sont donc assujettis à une ARS. Cependant, on reconnaît déjà parmi les praticiens et les unités impliqués dans ce processus d'ARS, dont le centre d'expertise (Air) entre autres, que l'application du processus n'est pas nécessairement adaptée à toutes les situations et doit conséquemment être ajustée au besoin. De fait, ce processus n'existe que depuis 2016, ce qui est relativement récent lorsque l'on considère que l'approvisionnement et la gestion du soutien de la Défense ont subi d'importants changements au cours des vingt dernières années. De plus, on vient tout juste de publier et de « recommander fortement » aux exécutants l'utilisation d'une troisième version du *Guide d'ARS* afin d'y voir plus clair.<sup>16</sup> Enfin, on ne dénombre à ce jour peu de grands projets d'équipement qui sont passés au travers de toutes les étapes du processus. On peut donc constater que le processus d'ARS demeure encore jeune et fragile.

---

<sup>14</sup> Gouvernement du Canada. *Approvisionnement en matière de défense - Initiative de soutien*. 2016. <https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/avis-relatifs-aux-politiques/AP-118>, modifié le 4 avril 2018, consulté le 5 mai 2018.

<sup>15</sup> Gouvernement du Canada. « *Modèle d'analyse de rentabilisation.* » <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/gestion-information-technologie-projets/gestion-projets/modele-analyse-rentabilisation.html>, consulté le 24 mai 2018.

<sup>16</sup> Gouvernement du Canada. « *Processus d'analyse de rentabilisation du soutien* ». [http://www.gcpeia.gc.ca/wiki/Defence\\_Sustainment\\_-\\_SBCA\\_Process](http://www.gcpeia.gc.ca/wiki/Defence_Sustainment_-_SBCA_Process), modifié le 17 mai 2018, consulté le 18 mai 2018.

### **Limites du processus d'analyse de rentabilisation du soutien**

Reprenons par exemple le processus d'ARS. En bref, suite à l'établissement des besoins, ce processus nous amène à analyser les options possibles selon les *quatre principes* susmentionnés afin de pouvoir recommander l'approche à suivre en vue d'une solution contractuelle.

D'apparence, ce processus semble assez bien structuré et applicable à toutes les situations, mais en réalité, il a cependant ses limites. Il semble qu'il ait été conçu selon une approche plutôt typique ou « prescriptive » où l'on est en mesure d'établir une demande de soumission remplie d'énoncés du type « l'entrepreneur doit (ou devra)... ». Or, ce processus n'avait pas envisagé le scénario d'une approche atypique (ou moins prescriptive) qui, malgré des exigences de base, demeure ouverte aux propositions de soutien très variées des fournisseurs, et qui pourrait se conclure par une combinaison d'ententes (avec un gouvernement ou agence étrangère) ou un (ou plusieurs) contrats avec l'industrie. Peu importe la manière dont le processus a été conçu, il doit être adapté, il en revient à la gouvernance d'autoriser toute déviation au processus établi.

### **Gouvernance de la Stratégie d'approvisionnement en matière de Défense**

Pour les projets de 20M\$ et plus, les praticiens (c.-à-d. ceux qui exécutent les processus) doivent engager les comités de gouvernance entre les différentes étapes du processus. Ces comités, dirigés au niveau des directeurs-généraux pour les approvisionnements de 100M\$ et plus, permettent en quelque sorte l'avancement des politiques respectives aux ministères impliqués dans ces projets. Sur ce comité, on retrouve entre autres un directeur général d'Innovation, Sciences et Développement Économique (ISDE) qui veille à l'application de sa politique sur les

retombées industrielles et technologiques.<sup>17</sup> Tel qu'expliqué par Milne, on pourrait comparer ce comité de gouvernance à une extension de comité interministériel. « La résolution des différends et l'édification d'une synergie s'effectuent par voie d'un comité interministériel, de groupes spéciaux moins officiels ou d'un réseautage. »<sup>18</sup> À plus bas niveau, les groupes de travail interministériels constitués de gestionnaires se consultent pour en arriver à cerner les besoins relatifs aux projets et à tenter de résoudre, au besoin, les défis associés au suivi des processus.

### **Processus mal adapté pour certains contextes ou projets**

Prenons le *Projet de capacité des futurs chasseurs* par exemple.<sup>19</sup> Ce projet a ses particularités en termes d'approvisionnement car il correspond à une description plutôt atypique de ce qui a trait à une demande de soumission.<sup>20</sup> « Chaque équipe de fournisseurs est composée d'un gouvernement étranger et d'un fabricant de chasseurs (...) »<sup>21</sup> Suite aux consultations avec le centre d'expertise (Air), il a donc fallu rajuster le processus d'ARS pour composer avec un imprévu (selon le processus tel qu'initialement conçu), soit le fait qu'on doive composer durant la phase de définition avec des gouvernements étrangers comme fournisseurs plutôt qu'avec des entrepreneurs. Cela change la donne lorsqu'il s'agit, entre autres, de définir, de négocier et de

---

<sup>17</sup> Industrie Canada. «Politique des retombées industrielles et technologiques: Guide sur la proposition de valeur», (2014). [https://www.ic.gc.ca/eic/site/086.nsf/vwapj/GuidePVFra.pdf/\\$file/GuidePVFra.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/086.nsf/vwapj/GuidePVFra.pdf/$file/GuidePVFra.pdf), consulté le 13 avril 2018.

<sup>18</sup> Milne, Glen. *L'élaboration de politiques : Un guide sur le fonctionnement du gouvernement fédéral*. (Ottawa: Cognitus Associates, 2014), 45.

<sup>19</sup> Gouvernement du Canada. *Projet de capacité des futurs chasseurs*. (Ottawa : Défense nationale et les Forces armées Canadiennes.) <http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-equipement/capacite-futurs-chasseurs.page>, modifié le 28 mars 2018, consulté le 20 mai 2018.

<sup>20</sup> Gouvernement du Canada. Services publics et Approvisionnement Canada. *Infographie : Projet de capacité future en matière de chasseurs*. (22 février 2018). <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/air/snac-nfps/infographie-infographic-fra.html?wbdisable=true>, consulté le 21 avril 2018.

<sup>21</sup> Gouvernement du Canada. « Le Projet de capacité future en matière d'avions de chasse s'adjoint cinq équipes de fournisseurs ». *La feuille d'érable*. (25 avril 2018). <https://ml-fd.caf-fac.ca/fr/2018/04/12306>, consulté le 22 avril 2018.

mettre en place les termes et conditions. De plus, il est pratiquement impossible de définir à l'avance avec grande spécification en quoi ressemblera la solution de soutien étant donné le large éventail d'options possibles dépendamment du fournisseur de chasseur.

Autre particularité intéressante, dans le cadre des séances de consultation en vue de la demande de proposition, on collabore avec les fournisseurs afin d'améliorer les méthodes d'achat et la passation des contrats, les concepts d'opérations et de soutien, et les documents de demande de proposition.<sup>22</sup> Cette étape n'est pas hors de l'ordinaire en soi, mais l'ordre dans lequel elle s'est déroulée est en avance du processus normalement prescrit.

### **Non-ingérence gouvernementale**

Markowski et Hall sont catégoriques quant à l'importance du principe de non-ingérence gouvernementale en matière d'approvisionnement. Des lignes directrices sont nécessaires, mais on doit « (...) laisser ensuite aux personnes directement impliquées dans les activités d'acquisition et d'achat de trouver les meilleures façons de traiter des affaires (traduction libre) ». <sup>23</sup> Cela ne semble pas être qu'un avertissement exclusif aux nouveaux processus seulement, mais bien applicable à l'ensemble des processus développés par les fonctionnaires pour répondre aux directives ministérielles. On doit rester également à l'affût de ces potentielles influences dans les processus.

---

<sup>22</sup> Gouvernement du Canada. Services publics et Approvisionnement Canada. « *Infographie : Projet de capacité future en matière de chasseurs.* » <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/air/snac-nfps/infographie-infographic-fra.html>, modifié le 22 février 2018, consulté le 20 mai 2018.

<sup>23</sup> Markowski, Stefan, et Peter Hall. "Mandated defence offsets: can they ever deliver?" *Defense and Security Analysis* 30, no. 2 (2014), 160.

## LA GESTION DES ATTENTES

### Facteur temps

Le facteur temps est souvent une contrainte imposée aux projets. Dans le but d'accélérer le processus d'acquisition à l'interne, au début des années 2000, le MDN s'était fixé des objectifs de réduction de 30% du temps requis.<sup>24</sup> La nouvelle politique de Défense de 2017 semble encore plus ambitieuse dans sa rationalisation en lançant plusieurs réformes visant à réduire « de moitié les délais d'approbation ministérielle (...) ». <sup>25</sup> Or, tout changement majeur apporté au fonctionnement institutionnel est certainement source de tension auprès des différents acteurs. D'autant plus que les ressources investies (humaines et financières) demeurent limitées et consommées par cet effort. Cette pression est d'autant plus accentuée lorsqu'on impose des contraintes de temps dans l'exécution d'un nouveau processus en plus des autres processus existants (administratifs, législatifs, etc.) qui doivent bien sûr être suivis. Dans le cas du *projet de capacité des futurs chasseurs* par exemple, un délai a déjà été fixé pour compléter l'ébauche de l'outil de sollicitation et demeure très peu flexible. Or, puisque le processus d'ARS doit quand même être complété avec une certaine rigueur, on doit donc concentrer les efforts sur les éléments (ou analyses) qui doivent être absolument complétés peu importe la situation du projet. De plus, le plan d'engagement avec les fournisseurs était tellement primordial qu'il a dû être approuvé avant même que les besoins de soutien ne soient approuvés, ce qui doit normalement se faire après selon le processus d'ARS. Heureusement, cette déviation rencontre le principe pour «

---

<sup>24</sup> Stone, J.C. *A Separate Defence Procurement Agency: Will it Actually Make a Difference?* (Ottawa: CDFAI, 2012), 9-10.

<sup>25</sup> Canada. Ministère de la Défense nationale. *Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada.* (Ottawa: Ministère de la Défense nationale, 2017), 16.

un engagement tôt » selon une autre initiative d'*Approvisionnement éclairé*.<sup>26</sup> Voilà donc une autre bonne raison d'ajuster le processus d'ARS pour un engagement plus tôt avec les fournisseurs et afin de respecter l'échéancier serré du projet.

### **Attentes des gestionnaires**

La gestion des attentes lors de la mise en place d'un nouveau processus est primordiale. Si la gouvernance est bien au fait des objectifs du processus et que les praticiens (normalement ingénieurs et agents situés aux niveaux inférieurs) sont bien formés dans l'exécution du processus, il en n'est pas nécessairement de même pour les cadres intermédiaires. Ces derniers agissent comme courroie de transmission entre la haute gestion et les centres d'expertise qui "parrainent" l'exécution et ceux qui essaient de l'exécuter. Si les cadres intermédiaires impliqués dans les nouveaux processus ne sont pas informés (ou adéquatement formés) des attentes d'un nouveau processus, ils risquent alors d'y faire inconsciemment abstraction ou même obstacle aux attentes. Ainsi, les employés exécutants (ou praticiens) risquent de perdre facilement leurs repères. De plus, cela peut empêcher ceux responsables de la planification et des groupes de travail d'en arriver à un consensus sur ce qui doit être produit (les résultats du processus) ainsi que les recommandations à soumettre.

---

<sup>26</sup> Gouvernement du Canada. *À propos de l'Approvisionnement éclairé*. <https://achatsetventes.gc.ca/initiatives-et-programmes/l-approvisionnement-eclairé/a-propos-de-l-approvisionnement-eclairé>, modifié le 30 août 2017, consulté le 23 mai 2018.

## **Ouverture au changement dans le changement**

La haute gestion et les centres d'expertise doivent absolument considérer ajuster leur processus lorsque ces derniers découlent d'initiatives récentes ou sont remis en doute par le personnel « praticien » qui s'exerce à l'appliquer. Pour citer encore à propos W. Edwards Deming, « 85% des raisons de l'échec sont des déficiences dans les systèmes et les processus plutôt que chez l'employé. Le rôle de la direction est de changer le processus plutôt que de harceler les individus pour qu'ils fassent mieux ». Conséquemment, si l'exécution intégrale d'un nouveau processus semble difficile et que des praticiens identifient des lacunes dans son application, les responsables du processus doivent donc les écouter et considérer des ajustements. Parallèlement, si les praticiens sont incertains du bien-fondé ou de l'applicabilité de certaines étapes d'un processus, ils ont avantage à consulter abondamment leur centre d'expertise afin de bien saisir les déficiences s'il y a lieu. Sinon, on risque mettre en péril l'entreprise, c'est-à-dire, de produire des résultats qui respectent les étapes d'un processus, mais absolument non-désirés en bout de ligne.

## **Attentes de l'industrie**

Selon les nouveaux processus établis comme celui d'ARS, le secteur privé fait partie intégrante des consultations exigées. La publication en 2016 d'un *Guide d'acquisition de la Défense* destiné à l'industrie canadienne, mais qui n'a d'ailleurs pas été mis-à-jour depuis cette première publication, aurait avantage à être maintenu afin de continuer de répondre aux attentes de

l'industrie.<sup>27</sup> Ce ne sont là que certaines des attentes qu'il faut gérer dans tout nouveau processus.

## PROCESSUS QUI SUPPORTENT LA DOCTRINE DES FAC

### Considérations doctrinales

La doctrine interarmées des Forces armées canadiennes (FAC) reconnaît bien l'importance d'une approche pangouvernementale dans la conduite d'opérations, mais aussi qu'« il pourrait falloir l'adapter aux circonstances et aux situations particulières ».<sup>28</sup> Si on prend par exemple la doctrine de la Force aérienne, qui est présentement en cours de révision pour se recentrer sur les capacités, celle-ci s'est toujours appuyée sur ce principe de souplesse et continuera de le faire si on se fie aux autres doctrines.<sup>29</sup> « Le maintien en puissance doit également s'adapter à l'évolution des besoins et s'adapter aux nouvelles technologies et initiatives. »<sup>30</sup> De plus, les solutions de maintien en puissance qui permettent la conduite de diverses opérations doivent faire preuve de souplesse afin de ne pas empêcher la capacité d'agir du commandant. D'ailleurs, cela a fait l'objet d'observations de la part du vérificateur général dans son dernier rapport (2016) sur l'entretien du matériel. Le ministère de la Défense nationale reconnaît cependant qu'« une souplesse accrue entraîne habituellement une hausse du coût dans le contexte des contrats et il

---

<sup>27</sup> Canada. Ministère de la Défense nationale. « *Guide d'acquisition de la Défense 2016.* », 2016.

<sup>28</sup> Canada. Ministère de la Défense nationale. *B-GJ-005-000/FP-002, PIFC 01 – Doctrine militaire canadienne.* (Ottawa, ON: Chef d'état-major de la Défense, 2011), 6-5.

<sup>29</sup> Canada. Aviation royale canadienne. « *Doctrine de l'Aviation royale canadienne.* » Modifiée le 7 mars 2018. <http://www.rcacf-arc.forces.gc.ca/fr/centre-guerre-aerospatiale-fc/doctrine-aerospatiale.page>, consulté le 20 mai 2018.

<sup>30</sup> Canada. Ministère de la Défense nationale. *B-GA-402-003/FP-001, Doctrine de l'Aviation royale canadienne : Maintien en puissance de la force, 2e édition.* (2017), 8.

faut trouver un juste équilibre entre la souplesse opérationnelle et le rapport coût-efficacité »<sup>31</sup>. Un peu de la même manière qu'on planifie le maintien en puissance des opérations, on devrait s'attendre à de la souplesse lors de la génération de nouvelles capacités. La possibilité d'ajuster les nouveaux processus interministériels aux contextes auxquels les projets font face, avec la collaboration des centres d'expertise, est également de mise.

### **Processus branchés sur la doctrine**

Tout comme la doctrine sert de guide au commandant dans la conduite d'opérations, les processus (et procédures à suivre) guident les employés et gestionnaires des quartiers généraux dans la conduite de leurs activités quotidiennes. Mais encore faut-il que les activités faisant partie de processus consacrés à la planification et génération de la force demeurent et puissent s'adapter aux besoins d'emploi de la force. Conséquemment, il faut bien suivre l'évolution de la doctrine et continuer d'y puiser les exigences opérationnelles à être considérées lors d'exécution de tout processus institutionnalisé. Autrement dit, lorsqu'un besoin doctrinal est reconnu et consigné dans la doctrine, tout processus de planification qui demande qu'on identifie les besoins devrait s'y fier et ne devrait pas passer trop de temps à le remettre en question.

### **CONCLUSION**

Rien n'est simple dans l'application de nouveaux processus et il faut parfois les adapter aux contextes. Dans cet essai, on a exploré brièvement le bien-fondé des processus en passant en

---

<sup>31</sup> Bureau du Vérificateur Général du Canada. *Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale*, 2016. [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201611\\_07\\_f\\_41836.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201611_07_f_41836.html), consulté le 17 avril 2018.

revue une variété de définitions pertinentes au domaine de la Défense, ce qui peut générer différentes attentes. On a vu que les processus sont importants, mais qu'il faut parfois comprendre dans quelle mesure il est possible de conjuguer rigueur et souplesse dans leur exécution. Ensuite, nous avons vu les défis associés à l'instauration de nouveaux processus, notamment dans le cadre de l'*Initiative de soutien* qu'on pourrait qualifier de transformation complexe car elle touche plus d'un ministère. On a vu par exemple le processus d'ARS qui n'est en place que depuis 2016 et qui a besoin d'être ajusté pour les besoins du *projet de capacité des futurs chasseurs*. Pour ce qui est de la gestion des attentes dans les nouveaux processus, on reconnaît son importance à tous les niveaux dont celui des cadres intermédiaires. Si les attentes ne sont pas bien communiquées, cela peut évidemment être contre-productif et faire perdre un temps précieux. On note également le besoin d'ouverture du personnel, même chez les experts, au changement dans le changement (c.-à-d. d'accepter la possibilité d'adapter tout nouveau processus lorsque nécessaire). Enfin, on a saisi l'importance que les processus puissent considérer la doctrine des FAC et qu'ils demeurent branchés sur l'évolution de cette dernière car elle n'est pas immuable. À la question de savoir comment souples les nouveaux processus découlant d'initiatives interministérielles doivent-ils être afin de répondre à la fois aux contextes des projets et à la doctrine des FAC, on pourrait en conclure qu'une certaine souplesse est parfois nécessaire, comme pour la *Stratégie d'approvisionnement en matière de défense* par exemple. Cependant, toute souplesse doit être justifiable, concertée avec les responsables du processus, et suivre une logique toujours selon les principes formant la base des processus établis. Un suivi trop rigide de processus pour satisfaire différentes initiatives peut au mieux servir de guide efficace mais au pire pourrait nuire à la mise en œuvre de solutions qui répondent aux contextes de différents projets et à la doctrine des FAC. On doit diriger l'institution afin qu'elle

fonctionne et, ainsi, considérer adapter ses processus (au lieu de s'y enliser) afin de continuer de répondre aux besoins opérationnels. La *Stratégie d'approvisionnement en matière de défense* est un changement inter-organisationnel qui a besoin d'être orchestré et ceci, à plusieurs niveaux. Or, ce qui est fascinant dans l'*Initiative de soutien*, c'est qu'on la considère comme une « entreprise commune » sans explicitement identifier un leader quelconque dans sa gouvernance, soit un chef d'orchestre pour harmoniser les efforts ou autoriser qu'on ajuste les processus lorsque nécessaire.<sup>32</sup> En cas d'embuche interministérielle, il serait intéressant d'analyser à qui ou quel organisme reviendrait la tâche de résoudre les conflits ou de trancher s'il y a impasse?

---

<sup>32</sup> Gouvernement du Canada. « *Sustainment Initiative*. » [http://www.gcpc.ca/wiki/Defence\\_Sustainment](http://www.gcpc.ca/wiki/Defence_Sustainment), modifié le 8 février 2018, consulté le 20 mai 2018.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bureau du Vérificateur Général du Canada. *Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale*, 2016.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. *B-GA-400-000/FP-001, Doctrine aérospatiale des Forces canadiennes, 3e éd.*, 2016.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. *Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada*. Ottawa: Ministère de la Défense nationale, 2017.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. *B-GA-402-003/FP-001, Doctrine de l'Aviation royale canadienne : Maintien en puissance de la force*, 2e édition, 2017. (Archivée)
- Canada. Ministère de la Défense nationale. *B-GJ-005-000/FP-002, PIFC 01 – Doctrine militaire canadienne*. Ottawa: Chef d'état-major de la Défense, 2011.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. “*Guide d'acquisition de la Défense 2016.*”, 2016.
- Canada. Ministère de la Défense nationale. *Guide de planification fondée sur les capacités*. Ottawa: Chef – Développement des Forces, 2013.
- Gouvernement du Canada. *L'initiative de soutien : la façon dont le gouvernement modernise l'approvisionnement en matière de défense - Document d'information*, 2017.
- Industrie Canada. “Politique des retombées industrielles et technologiques: Guide sur la proposition de valeur”, 2014.
- Jenkins, Tom. *Le Canada d'abord – Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés*. Canada: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2013.
- Kotter, John. “Leading Change”, *Harvard Business Press*, 1996.
- Markowski, Stefan, et Peter Hall. "Mandated defence offsets: can they ever deliver?" *Defense and Security Analysis* 30, no. 2, 2014.
- Milne, Glen. *L'élaboration de politiques : Un guide sur le fonctionnement du gouvernement fédéral*. Ottawa: Cognitus Associates, 2014.
- Gouvernement du Canada. Services publics et Approvisionnement Canada. “*Stratégie d'approvisionnement en matière de défense.*”, 2016.

Stone, J.C. "*A Separate Defence Procurement Agency: Will it Actually Make a Difference?* ", 2012.