

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



LE RENFORCEMENT DE LA RESERVE DE L'ARMEE DE TERRE, UN PROBLEME EPINEUX

Major Yanick Robert

JCSP 44

Exercise 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, 2019.

PCEMI 44

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, 2019.

EXERCISE *SOLO FLIGHT* — EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**LE RENFORCEMENT DE LA RÉSERVE DE L'ARMÉE DE TERRE,
UN PROBLÈME ÉPINEUX**

Par le major Yanick Robert

“This paper was written by a candidate 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.”

« 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. »

LE RENFORCEMENT DE LA RÉSERVE DE L'ARMÉE DE TERRE, UN PROBLÈME ÉPINEUX

INTRODUCTION

Depuis la création de la milice en 1855, maintenant renommé Réserve de l'Armée canadienne (Rés AC), le Canada a eu recours à une force de citoyen-soldat dans sa politique de sécurité nationale. Les Forces armées canadiennes (FAC) ont toujours été structurées, entraînées et équipées afin de répondre aux politiques de Défense du Canada. Les FAC ont donc varié et évolué selon la menace perçue, les contextes stratégiques, les valeurs de la société et surtout comme on pourrait l'anticiper, selon les politiques et les contextes budgétaires qui se sont succédé¹. L'équilibre entre les forces régulières et les forces de Réserves et surtout les rôles donnés à la Réserve ont donc pareillement évolué, et ce, depuis la création des premières Forces armées au Canada.

En 2015, suite au déclin des effectifs et à de nombreux rapports sur la Réserve exposant la précarité de la Réserve des FAC, le gouvernement a finalement mandaté les FAC de renforcer la Réserve à un effectif viable estimé à 30 000 membres². Suite à la directive du CEMD³, l'Armée a lancé sa propre initiative « Le renforcement de la Réserve

¹ McDonald, Corinne. Les forces armées canadiennes : le rôle des réserves, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, 29 novembre 1999, page 1.

² Armée canadienne. Le Renforcement de la Réserve de l'Armée. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/star/index.page>. Consulté le 30 avril 2019.

³ Strengthening the primary reserve, CDS initiating directive reserve strategy 2015: Quartier général de la Défense nationale. 9 octobre 2015.

de l'Armée⁴ », et ce, afin d'atteindre les objectifs mandatés d'augmenter ses effectifs de 1 850 membres⁵.

Cet essai vise à démontrer que l'initiative de renforcement de la Réserve de l'Armée est un problème épineux. Plus particulièrement que celui-ci ne pourra être résolu tant qu'il n'y aura pas un rôle primaire clair d'établir et une compréhension commune du rôle de la Réserve de l'Armée. Pour se faire, nous exposerons d'abord ce qu'est un problème épineux, et ce, principalement selon la théorie des problèmes épineux de Rittel et Webber⁶. Ensuite, nous utiliserons un historique du rôle de la Réserve de l'Armée pour démontrer le flou qui continue à exister, principalement entre le rôle de mobilisation et le renforcement de la force régulière.

Mentionnons que bien que les FAC soient composées de quatre éléments et six composantes⁷, notre analyse se concentrera uniquement sur la Réserve de l'Armée. De plus, il est aussi important de mentionner que cet essai ne vise aucunement à fournir des solutions à ce problème épineux⁸, mais plutôt à proposer que l'assise à l'analyse de ce

⁴ Le Renforcement de la Réserve de l'Armée comporte 12 lignes d'effort : Enrôlement accéléré, croissance, servir avec honneur, tâches de mission, instruction, équipement, amélioration du cadre de la Force régulière, initiative pilote en leadership civilo-militaire, modèle de financement de la Rés AC, emploi d'été à temps plein, programme d'enseignement coopératif à l'école secondaire et infrastructure. Canada. Armée canadienne. Le Renforcement de la Réserve de l'Armée. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/star/index.page>. Consulté le 30 avril 2019.

⁵ Le Renforcement de la Réserve de l'Armée. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/star/index.page>. Consulté le 30 avril 2019.

⁶ Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973).

⁷ «La Réserve compte quatre éléments : la Première réserve, la Réserve supplémentaire, le Service d'administration et d'instruction pour les organisations de cadets et les Rangers canadiens. [...] Ses six composantes sont la Réserve de l'Armée de terre, la Réserve navale et la Réserve aérienne, la Réserve du Commandement-Forces d'opérations spéciales du Canada, la Réserve des services de santé et la Réserve du Juge-avocat général». Répondre à l'appel, Le rôle de la Première réserve du Canada dans l'avenir. Rapport provisoire du comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Décembre 2011. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sen/yc33-0/YC33-0-411-4-fra.pdf

⁸ Éléments pouvant faire partie de l'analyse du problème-solution : tradition, histoire, structure, infrastructure, menace, entraînement individuel et collectif, équipement, avantages sociaux, niveau de qualification,

problème épineux qui vise la définition concomitante du problème et de la solution passe premièrement par la détermination du rôle primaire de la Force de Réserve de l'Armée.

Problème épineux

Rittel et Webber sont parmi les premiers à définir et formaliser une théorie des problèmes épineux⁹. Ils mentionnent qu'à la différence des problèmes classiques en sciences naturelles, qui sont définissables, mesurables, séparables et qui ont une solution finie, les problèmes épineux de planification gouvernementale des politiques sociales et publiques sont mal définis, car ils se basent sur le jugement politique. Par la suite, ils relatent également que les problèmes sociaux ne sont jamais complètement résolus et qu'ils sont en perpétuelle résolution¹⁰. Les dix attributs d'un problème épineux selon Rittel et Webber¹¹:

1. There is no definitive formulation of a wicked problem
2. Wicked problems have no stopping rule
3. Solutions to wicked problems are not true-or-false, but good-or-bad
4. There is no immediate and no ultimate test of a solution to a wicked problem
5. Every solution to a wicked problem is a "one-shot operation"; because there is no opportunity to learn by trial-and-error, every attempt counts significantly
6. Wicked problems do not have an enumerable (or an exhaustively describable) set of potential solutions, nor is there a well-described set of permissible operations that may be incorporated into the plan
7. Every wicked problem is essentially unique
8. Every wicked problem can be considered to be a symptom of another problem
9. The existence of a discrepancy representing a wicked problem can be explained in numerous ways. The choice of explanation determines the nature of the problem's resolution
10. The planner has no right to be wrong

rôles, missions, objectifs, effectifs, recrutement, rétention, cours de carrière, protection de l'emploi, niveau de financement, budget dédié et séparé, nombre de classes B et leur emploi, diversité, équité, lien avec la communauté, prédictibilité, mobilisation, renfort et augmentation à la régulière, politiques, etc...

⁹ Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973).

¹⁰ Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973), page 160.

¹¹ Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973).

Le fait qu'une nation comme le Canada se dote d'une Force armée est une politique publique et comme la planification des politiques publiques est un problème épineux, on peut de ce fait également considérer que la politique de défense est un problème épineux. En poursuivant cette analyse, comme les FAC doivent être positionnées (structurées, équipées, entraînées) pour atteindre les objectifs de cette même politique, nous pouvons considérer que les rôles des FAC sont également un problème épineux. Bien qu'« il incombe aux Forces armées canadiennes d'assurer le commandement, le contrôle et l'administration de leur effectif pour la réalisation des missions décrites¹² », le tout doit se faire afin de répondre à la politique publique choisie par le gouvernement. C'est ainsi le gouvernement qui décide directement et indirectement de la structure des FAC en déterminant les effectifs autorisés, les missions et les budgets. Conséquemment, le renforcement des Forces de Réserve, dans ce contexte, est donc aussi un problème épineux.

Selon Rittel et Webber, dans l'analyse des problèmes épineux le problème le plus difficile à résoudre sera la définition et la localisation du problème dans le système¹³. Dans le cas qui nous intéresse, les causes du déclin des effectifs de la Réserve de l'Armée dans l'institution que sont les FAC. Encore une fois, la prémisse de cet essai est que l'analyse du problème-solution ne peut débuter sans la définition préalable d'un rôle clair pour la Réserve.

¹² Rapports du vérificateur général du Canada. Rapport 5, Recrutement et maintien de l'effectif dans les Forces armées canadiennes, Défense nationale, automne 2016. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201611_05_f_41834.html. Consulté le 15 mai 2019.

¹³ Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973), page 159.

Quel est donc le rôle de la Réserve ?

Suite à la Seconde Guerre mondiale, l'un des rôles officiels de la milice est demeuré de mobiliser des forces pour un conflit important¹⁴. Par contre, avec l'avènement de la guerre froide la majorité des nations ont misé sur des forces régulières prêtes aux combats, car on entrevoyait que la possibilité d'une guerre de courte durée¹⁵. À la fin des années 1970, le Canada a adopté pour la première fois le concept de force totale qui intègre les deux forces (régulière et réserve) dans une structure unique. Par contre, il a fallu attendre le Livre blanc sur la politique de Défense de 1987, pour que le concept soit réellement mis en pratique en donnant de nouvelles tâches et en revitalisant la Force de Réserve¹⁶.

En 1992, le bureau du vérificateur dresse « un sombre tableau de l'état de préparation, de l'équipement et de la formation de la Force de Réserve ainsi que du manque de planification des activités de celle-ci par le ministère de la Défense nationale ¹⁷ ». Notons que jusqu'au livre blanc de 1994, le rôle de mobilisation a été omis des différentes politiques de défense qui se sont dès lors concentrées que sur un rôle d'augmentation et de renforcement de la force régulière pour la Réserve¹⁸. Avec la fin de la guerre froide, le

¹⁴ McDonald, Corinne. Les Forces armées canadiennes : le rôle des réserves, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, 29 novembre 1999, page 4.

¹⁵ McDonald, Corinne. Les Forces armées canadiennes : le rôle des réserves, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, 29 novembre 1999, page 4.

¹⁶ McDonald, Corinne. Les Forces armées canadiennes : le rôle des réserves, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, 29 novembre 1999, page 5.

¹⁷ McDonald, Corinne. Les Forces armées canadiennes : le rôle des réserves, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, 29 novembre 1999, page 5.

¹⁸ Pratt, David. Canada's Citizen Soldiers: A Discussion Paper, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2011, pages 47–48.

livre blanc de 1994 vient de la sorte ré-établir les bases de la mobilisation avec un cadre en quatre étapes¹⁹. Par contre, il est important de mentionner que le rôle de la Réserve demeurera tout de même d'augmenter et de soutenir les forces régulières et que le tout a créé certaines attentes par rapport à la quatrième étape de mobilisation (mobilisation de masse) chez la Réserve²⁰. Durant ce temps, on voit aussi l'augmentation des engagements internationaux de maintien de la paix, ou le Canada utilise de plus en plus ses réservistes dans les opérations par principalement des renforcements individuels, et ce, tout en mettant de plus en plus de côté le concept de mobilisation.

En 2008, la Stratégie de défense Le Canada d'abord, expose que la force de Réserve devait être complètement intégrée pour rencontrer tous les objectifs et les missions définies²¹. La Réserve de l'Armée canadienne se voit donc totalement intégrée à l'Armée

¹⁹ Stage One—Force Generation: This entails all measures needed to prepare elements of the CF to undertake new operational tasks and to sustain and support them. These functions will be undertaken within the existing resource framework of the Canadian Forces. They will include the training and preparation of Reservists to augment the Regular Force.

Stage Two—Force Enhancement: This provides for the improvement of the operational capabilities of the existing forces through the allocation of more resources. It would be undertaken without permanent change in the posture or roles of the Canadian Forces, although the formation of temporary units or specialist elements could prove necessary. This level of mobilization is similar to actions taken in response to the 1990 war in the Persian Gulf and all current peacekeeping commitments.

Stage Three—Force Expansion: This involves the enlargement of the CF—and perhaps selected elements of the Department of National Defence—to meet a major crisis or emergency. It will involve permanent changes in the roles, structures and taskings of the CF—and could call for the formation of new units, the enhancement of existing facilities, and the procurement of additional equipment. This stage is similar to the structural and role changes undergone by all elements of the CF and the Department of National Defence in 1950–1952, when Canada provided armed forces to the United Nations' multinational force in Korea, and to the newly formed NATO in Europe.

Stage Four—National Mobilization: Noting that a major global war is highly unlikely at this time, it remains prudent to have ready “no-cost” plans for total “national mobilization”. This fourth step could touch upon all aspects of Canadian society and would only come into effect with the proclamation by the Governor-in-Council of a “war emergency” under the Emergencies Act.

Pratt, David. Canada's Citizen Soldiers: A Discussion Paper, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2011, page 48.

²⁰ Pratt, David. Canada's Citizen Soldiers: A Discussion Paper, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2011, page 48.

²¹ “La Stratégie de défense Le Canada d'abord de 2008 prévoit six missions essentielles :

- Mener des opérations quotidiennes nationales et continentales, y compris dans l'Arctique.

canadienne afin de contribuer au succès des opérations tant au pays qu'à l'étranger²². Aujourd'hui, tous s'entendent finalement pour dire que la Défense nationale et l'Armée canadienne ont besoin de la Réserve de l'Armée pour s'acquitter pleinement de leurs missions²³. De la Bosnie à l'Afghanistan, en passant par les opérations nationales, les réservistes ont constitué une partie non négligeable des effectifs afin de contribuer au succès des opérations.

Mobilisation²⁴ ou le renforcement de la force régulière ?

Depuis les dernières décennies, on observe un manque de directions stratégiques et opérationnelles claires pour la Réserve. Nous pouvons donc observer une interprétation différente entre la régulière et la Réserve sur le rôle de Réserve. De plus, il y a parfois des visions différentes entre le QG de l'Armée, l'État-major interarmées stratégique et les groupes de pression représentant la Réserve (Réserve 2000). La Force de Réserve, elle-

-
- Offrir un soutien dans le cadre d'un événement international important au Canada, comme les Jeux olympiques.
 - Répondre à une attaque terroriste importante.
 - Appuyer les autorités civiles en cas de crise au Canada, par exemple en cas de catastrophe naturelle.
 - Diriger ou réaliser une opération internationale importante durant une période prolongée.
 - Déployer des forces en cas de crise à l'étranger pour une période de plus courte durée."

Rapports du vérificateur général du Canada. Rapport 5, La Réserve de l'Armée canadienne, Défense nationale Printemps 2016. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201602_05_f_41249.html. Consulté le 7 mai 2019.

²² Canada. Armée canadienne. Réserve de l'armée canadienne. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/reserve/index.page>. Consulté le 30 avril 2019.

²³ Rapports du vérificateur général du Canada. Rapport 5, La Réserve de l'Armée canadienne, Défense nationale Printemps 2016. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201602_05_f_41249.html. Consulté le 7 mai 2019.

²⁴ Mobilization: "The process by which the armed forces or part of them are brought to a state of readiness for war or other national emergency. This includes assembling and organizing personnel, supplies, and material for active military service"

NATO glossary of terms and definitions, AAP-06, Edition 2018, page 83.

même, comporte des divergences d'opinions à l'interne, particulièrement entre la nouvelle génération et l'ancienne garde. Ceci est en conformité avec le fait que les problèmes épineux impliquent des différences fondamentales entre les parties prenantes qui ont habituellement des visions diamétralement opposées et des visions quasi immuables de leur point de vue²⁵.

La doctrine de l'Armée de 1998 mentionne : [traduction] « le but premier de l'armée est de défendre la nation et, le cas échéant, de combattre et de gagner la guerre. L'armée remplit cette fonction lorsqu'elle dispose d'une capacité de dissuasion militaire crédible et visible en temps de paix et qu'elle est en mesure de mener des opérations de combat en cas d'échec de la dissuasion²⁶ ». On y mentionne également que pour les besoins de Défense du Canada, l'on doit maintenir une force permanente de grandeur crédible, soutenu par une Réserve effective et un plan de mobilisation solide²⁷. En 2002, le CEMD déclarait pareillement qu'au sein de l'Armée, la Réserve fournit les bases pour la mobilisation, la connexion avec les Canadiens et l'augmentation au sein des FAC²⁸.

Selon le vice-chef d'état-major de la Défense en 2011, le rôle de la première Réserve lors d'opérations internationales est « de compléter, de maintenir et de soutenir les forces déployées²⁹ ». Le modèle traditionnel ou la force de Réserve est donc principalement un outil d'augmentation de la force régulière qui doit par contre être revisité si l'on

²⁵ Bateman, Sam. Solving the “Wicked Problems” of Maritime Security, page 2.

²⁶ Canada's Army. We stand on Guard for thee. B-GL-300-000/FP-000. 1 avril 1998, page 2.

²⁷ Canada's Army. We stand on Guard for thee. B-GL-300-000/FP-000. 1 avril 1998, page 65.

²⁸ English, Jack. The Role of the Militia in Today's Canadian Forces, Strategic Studies Working Group Papers, page 8.

²⁹ Répondre à l'appel, Le rôle de la Première réserve du Canada dans l'avenir. Rapport provisoire du comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Décembre 2011, page 9.

désire améliorer le modèle et renverser le déclin actuel³⁰. On peut donc se demander si le modèle ou les rôles sont inadéquats?

Un rapport du sénat recommandait aussi en 2011 de redéfinir les rôles de la Réserve et d'éliminer le concept de mobilisation à grande échelle, car celui-ci était dépassé³¹. On recommandait également de définir des rôles spécialisés et ce qu'on entend par maintenir une empreinte dans la communauté pour la Réserve³².

En 2016, Tremblay et Coombs mentionnent qu'il y a toujours « absence d'un concept d'emploi stratégique des forces de Réserve³³ ». Par la suite, le Rapport du vérificateur général du Canada confirme que les unités de la Réserve ont reçu des directives claires pour les rôles au Canada, mais qu'elles n'ont pas reçu « de directives claires en vue de leur préparation pour des missions internationales³⁴ ».

À part dans les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (ORFC), dans la Loi sur la défense nationale, et dans une publication de statistique Canada en 2008³⁵ la mobilisation et la mise en service actif ne semblent plus être

³⁰ Canada. Armée canadienne. Designing Canada's army of tomorrow. Land operations 2021 publication. Directorate of Land Concepts and Designs. Kingston, Ontario, 2011, page 50.

³¹ Répondre à l'appel, le rôle de la Première réserve du Canada dans l'avenir. Rapport provisoire du comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Décembre 2011, page 67.

³² Répondre à l'appel, le rôle de la Première réserve du Canada dans l'avenir. Rapport provisoire du comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Décembre 2011, page 35.

³³ Tremblay, Éric et Coombs, Howard. Les réserves des Forces armées canadiennes — Quo vadis ? Revue militaire canadienne Vol. 16, No 3, été 2016. <http://www.journal.forces.gc.ca/vol16/no3/page16-eng.asp>, page 18.

³⁴ Rapports du vérificateur général du Canada. Rapport 5, La Réserve de l'Armée canadienne, Défense nationale Printemps 2016. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201602_05_f_41249.html. Consulté le 7 mai 2019.

³⁵ « Les membres de la Réserve servent à temps partiel. Il s'agit d'officiers et de militaires du rang enrôlés mais n'étant pas en service militaire continu et à plein temps lorsqu'ils ne sont pas en service actif. Tous les

mentionnées dans les documents récents de politiques de défense. De plus, mentionnons aussi que l'on n'utilise plus le terme mobilisation, mais plutôt celui de « mise en service actif » afin de répondre à des situations d'urgence. Par exemple, il n'y a aucune mention dans le plan d'opération de l'Armée canadienne et dans le Rapport sur les résultats ministériels du MDN 2017-2018. Y a-t-il donc une déconnexion, une demi-vérité, une divergence d'opinions par rapport à la possibilité de mise en service actif entre ce qui est annoncé officiellement par le gouvernement du Canada, les FAC et la réalité ? Un autre exemple est le processus de recrutement où l'on ne communique plus que la primauté du service volontaire des Forces de Réserve, et ce, sans mentionner qu'ils peuvent être placés en service actif lors de situation d'urgence par le gouverneur en conseil. On peut donc se demander si le tout pourrait contribuer à maintenir un rôle flou et donc à l'effondrement du maintien des effectifs lorsque les réservistes à temps plein sont envoyés sur des tâches ou lorsqu'ils n'ont pas vraiment de raison d'être opérationnels à part des renforts individuels (jusqu'à 20 %) pour les Forces régulières et des tâches pour des opérations nationales.

Actuellement selon la nouvelle politique de défense « Protection, Sécurité, Engagement » du gouvernement du Canada, les FAC doivent se doter avec leur force de Réserve, d'une capacité à plein temps par l'entremise du service à temps partiel pendant que « [d]e nouveaux rôles opérationnels seront confiés à la Force de Réserve, qui s'intégrera

membres de la Force de réserve ainsi que de ses unités et autres éléments peuvent être astreints à l'instruction pour les périodes fixées par règlement du gouverneur en conseil et peuvent être soumis à l'obligation de service légitime autre que l'instruction, aux époques et selon les modalités fixées par le gouverneur en conseil par règlement ou toute autre voie. »

Park, Jungwee. Profil des Forces canadiennes, statistiques Canada, no 75-001-X au catalogue, juillet 2008. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-001-x/2008107/pdf/10657-fra.pdf>, page 22.

davantage à la force totale³⁶ ». Notons que le concept de mobilisation est aussi absent de la nouvelle politique. Plusieurs des initiatives de cette nouvelle politique sont dignes de louanges, mais demeure toujours très vague³⁷, ce qui ne vient pas aider à définir le rôle de la Réserve.

Selon l'Armée, la Réserve de l'Armée contribue à presque toutes les opérations nationales et lors des « opérations expéditionnaires internationales, le rôle de la Rés AC est de venir renforcer, maintenir en puissance et appuyer les membres de la Force régulière en mission³⁸ ». Concrètement, on s'attend à ce que les réservistes constituent jusqu'à 20 % des effectifs lors des déploiements outre-mer³⁹.

Le Modèle d'emploi de la force 2018 et le plan gestion de la disponibilité opérationnelle donnent désormais des tâches de missions spécifiques à la Réserve⁴⁰. Depuis 2018, des unités la Réserve de l'Armée ont été assignées des tâches de mission :

« l'utilisation de mortiers, le travail de pionniers, la recherche et le sauvetage en milieu urbain de niveau opérationnel léger et l'appui-feu direct. Ces initiatives permettront à la Réserve de l'Armée canadienne de répondre aux exigences opérationnelles changeantes et aussi d'être intégrée complètement à la Force régulière afin de fournir une capacité à temps plein grâce au service à temps partiel⁴¹ ».

³⁶ La politique de Défense du Canada : Protection, Sécurité, Engagement, page 16.

³⁷ Lindsay Rodman, *Modernizing the Military Personnel System: Lessons from the Force of the Future*, Canadian Global Affairs Institute, May 2018.

³⁸ Réserve de l'Armée canadienne. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/reserve/index.page>. Consulté le 30 avril 2019.

³⁹ Forces armées canadiennes. Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018, document d'appui, Forces de réserve du Canada.

⁴⁰ Waypoint 2018. *The Canadian army advancing toward land operations 2021*, page 33.

⁴¹ Plan d'investissement de la Défense 2018, page 27.

Par contre, il y a toujours un besoin de développer une stratégie afin de consacrer des fonds pour l'entraînement et la préparation pour l'atteinte de haute disponibilité opérationnelle lorsqu'une mission n'a pas été identifiée⁴², car « [l]'état de disponibilité opérationnelle est toujours une réponse calculée à une situation hypothétique. De plus, il faut se rappeler [encore une fois] que la politique détermine la capacité⁴³ ».

Une revue des différents rapports sur les plans et priorités ministériels des dix dernières années expose des concepts similaires (soutenir la régulière, opérations nationales, liens avec la communauté), mais avec des termes et des priorités plus ou moins différents. Par contre, il est important de noter que le dernier rapport où l'on mentionne explicitement le terme mobilisation, soit « [l]e rôle de la Réserve de l'Armée de terre consiste à fournir un cadre pour la mobilisation, à renforcer et à soutenir la Force régulière, et à servir d'intermédiaire entre la collectivité militaire et la collectivité civile⁴⁴ » a été celui de 2008-2009.

Dans le dernier Rapport ministériel 2018-2019, on y mentionne que « [l]e VCEMD établira une nouvelle vision pour la Force de Réserve afin d'améliorer ses capacités et son rôle au sein des FAC. Il y aura un examen exhaustif de l'organisation et des effectifs de la Force de Réserve pour s'assurer qu'elle peut produire en permanence les effets opérationnels définis⁴⁵ ».

⁴² Waypoint 2018. The Canadian army advancing toward land operations 2021, page 37.

⁴³ La disponibilité opérationnelle des FAC, Rapport du comité permanent de la Défense nationale, Chambre des communes, Canada, page 2.

⁴⁴ Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2008-2009. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/dnd/dnd02-fra.asp>

⁴⁵ Ministère de la Défense nationale. Plan de la Défense 2018-2023, page 9.

Comme nous venons de le voir, le problème épineux de renforcer la Réserve est toujours en cours de définition et de résolution. Il demeure toujours une confusion importante et différentes interprétations du rôle de la Réserve dans les FAC et dans l'Armée. Certains croient que le développement, le renforcement et le maintien des Forces de Réserve passent par l'opérationnalisation de la Réserve par des tâches de missions dans un concept de force total et dans le renforcement ou l'augmentation de la Force régulière tandis. D'autres croient toujours que le tout repose principalement sur un rôle clair et affirmé dans un concept de mobilisation de masse pour la Réserve.

La Réserve de l'Armée comme principale constituante de la force de Réserve a souvent été la cible des planificateurs du gouvernement, de la Défense et de l'Armée pour des coupes budgétaires afin de réduire ou rééquilibrer les budgets. De plus au cours des années, la priorité pour le rôle de la Réserve a constamment changé entre la mobilisation, les opérations au Canada, le lien avec les Canadiens, et finalement le renforcement ou l'augmentation de la Régulière, ce qui n'a fait qu'envenimer les différences et maintenir la confusion dans le rôle primaire de la Réserve.

Sans une politique de Défense claire [traduction] « la prise de décision ne représente guère plus qu'une série de réponses ponctuelles à des pressions immédiates sans stratégie globale⁴⁶ ». On a souvent tendance à réagir aux défis présents en matière de sécurité, prenons l'exemple de l'Afghanistan. Par contre, comme le monde est de plus en

⁴⁶ Pratt, David. Canada's Citizen Soldiers: A Discussion Paper, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2011. Page 17.

plus incertain et si l'on prend en considération les leçons de l'histoire il serait imprudent, comme plusieurs le mentionnent vivement, de ne pas avoir un plan de mobilisation. Il faut du temps pour développer une nouvelle capacité militaire et pour changer la structure de la force. Il en est donc aussi de même pour obtenir un résultat opérationnel et une disponibilité opérationnelle avec la Réserve de l'Armée.

Selon Morrison, les problèmes épineux de politique publique, que lui nomme « vicieux », sont complexes, persistants et résistants et ne sont surtout pas définies tant que la solution n'est pas établie⁴⁷. Par conséquent, pour qu'une solution soit viable, il est primordial que le problème soit abordé d'une perspective multisectorielle dans le but de l'atteinte d'une compréhension collective du problème⁴⁸. Par le passé, plusieurs tentatives de transformation des FAC et de renforcement des effectifs de la Réserve ont eu lieu, tous avec un succès plus ou moins mitigés. Par exemple, la dernière transformation des FAC au niveau de la Réserve « intégrée et efficace ne s'est jamais concrétisée, et aucune ressource ne lui a été affectée⁴⁹ ». On peut donc se demander si l'initiative présentement en

⁴⁷ Six caractéristiques pour les problèmes vicieux :

1. Un problème vicieux ne peut pas être défini tant qu'une solution n'a pas été proposée.
2. Les problèmes vicieux n'ont pas de règle d'arrêt précise.
3. Il n'existe pas de bonnes ou de mauvaises solutions, mais des solutions meilleures ou pires.
4. Chaque problème vicieux est unique et propre à son contexte particulier.
5. Toute solution proposée pour un problème vicieux est unique et peut avoir un impact sur un ensemble infini de problèmes connexes.
6. Les problèmes vicieux sont essentiellement instables et résistants aux interventions politiques, dans la mesure où celles-ci requièrent l'implication de multiples parties prenantes.

Morrison, Val. Les problèmes vicieux et les politiques, pages 1-2.

⁴⁸ Morrison, Val. Les problèmes vicieux et les politiques, page 3.

⁴⁹ Tremblay, Éric et Coombs, Howard. Les réserves des Forces armées canadiennes — Quo vadis ? Revue militaire canadienne Vol. 16, No 3, été 2016. <http://www.journal.forces.gc.ca/vol16/no3/page16-eng.asp>, page 25.

cours, qui elle aussi doit se faire par des économies à l'interne, car aucune nouvelle ressource n'y sera consacrée⁵⁰, subira le même sort si le rôle primaire de la Réserve n'est pas défini avant l'analyse proprement dite.

CONCLUSION.

Les nations, dont le Canada, ne considèrent plus uniquement leur réserviste comme un simple atout stratégique, principalement destiné à la mobilisation lors de guerres majeures, mais plutôt comme une composante complémentaire et intégrale du concept de force totale⁵¹. Peu de nations de nos jours, ont des ressources pour maintenir des Forces armées permanentes suffisantes en temps de paix, pour répondre aux besoins en temps de guerre. Une force de Réserve bien entraînée et équipée, en nombre suffisant pour l'augmentation et l'expansion de la Force régulière, est donc parfaitement logique du point de vue militaire et économique⁵². La contribution de la Réserve à la sécurité du Canada et à l'opérationnalité de l'Armée canadienne et des FAC est aujourd'hui indéniable. Dans les dernières décennies, le rôle de la Réserve s'est lentement éloigné de la mobilisation tout en allant de plus vers la multiplicité des rôles et vers celui de l'augmentation de la Force régulière. Il est maintenant temps de se concentrer sur ce que nous voulons vraiment comme force de Réserve au Canada.

⁵⁰ Strengthening the primary reserve, CDS initiating directive reserve strategy 2015: NDHQ, 9 octobre 2015.

⁵¹ Weitz, Richard. The reserve policies of nations: A comparative analysis. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute. September 2007, page 7.

⁵² Pratt, David. Canada's Citizen Soldiers: A Discussion Paper, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2011, page 47.

Le but principal de cet essai était donc de démontrer que le renforcement de la Réserve de l'Armée canadienne est un problème épineux. Un problème épineux ne peut être défini tant qu'une solution n'a pas été établie. Il y aura toujours des intérêts et des opinions qui différeront sur le rôle primaire de la Réserve. Par contre, dans la structure actuelle ce sont toujours les besoins opérationnels de la force régulière qui motiveront le changement et le processus de transformation de la Réserve, car les institutions résistent toujours aux changements et dans le cas présent, celle-ci est dirigée par la Force régulière. Sans trop de directions stratégiques, ou des directions vagues, floues et même obscures, l'Armée comme institution aura peut-être tendance à préconiser le statu quo ou des changements graduels qui lui permettent de maintenir une flexibilité opérationnelle à court et moyen terme ou d'attendre un nouveau gouvernement ou de nouveaux commandants. Dans ce contexte et dans la définition du rôle de la Réserve, il pourrait donc être opportun de réexaminer le rôle dans son ensemble. Par exemple, le Lieutenant-Général et Sénateur Dallaire⁵³ tout comme le rapport Leslie⁵⁴ proposent un concept de deux divisions, une Régulière supportée par la Réserve et l'une de Réserve supportée par la Régulière. Le tout pourrait se faire aussi selon un plan de mobilisation et d'augmentation de la force régulière, car les deux sont complémentaires et non exclusifs⁵⁵.

⁵³ Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence, May 2017, page 54.

⁵⁴ Leslie, Andrew. Rapport sur la transformation 2011. <https://www.canada.ca/en/departement-national-defence/corporate/reports-publications/report-on-transformation-2011.html>

⁵⁵ Minister of National Defense Monitoring committee, Progress Report 2, Land Force Reserve Restructure. June 2003, page 10.

Ultimement c'est le manque d'une définition claire du rôle des forces de Réserve qui entraîne un problème épineux quasiment impossible à résoudre. Sans directions politiques et stratégiques claires, le problème ne peut être défini avec rigueur, et par conséquent, résolu efficacement. Ce manque de direction est le risque le plus important, comme démontré par l'échec des initiatives passées d'augmentation des effectifs de la Réserve. Les FAC et particulièrement l'Armée risquent de perdre leur légitimité institutionnelle si l'augmentation en nombre des forces de Réserve réussit, et que l'établissement de capacités opérationnelles (output) concrètes et mesurables ne sont pas établies, et ce, peu importe que ce soit une structure de mobilisation ou une de renforcement des effectifs la régulière.

Finalement, il y a peu de questions de Défense qui créent autant de turbulences et de frictions politiques que la Réserve⁵⁶. Comme le mentionne David Pratt, le rôle de la Réserve ne peut être laissé à « quelques individus dans la communauté de la Réserve, au commandement supérieur des FC, quelques experts et un groupe restreint de hauts fonctionnaires. Elle devrait plutôt être décidée par un débat ouvert et public impliquant une sensibilisation du public et des parties prenantes importantes par le biais d'une commission spéciale ou d'une forme d'étude parlementaire⁵⁷ ».

⁵⁶ George Petrolekas. Reserve Options, 2016 Policy Review Series, Defence Collection, CGAI July 2016. https://www.cgai.ca/reserve_options

⁵⁷ Pratt, David. Canada's Citizen Soldiers: A Discussion Paper, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2011, page 5.

Sommes-nous prêts pour attaquer ce problème épineux ? Si oui, définissons maintenant le rôle primaire de la Réserve de façon claire et passons à l'analyse concomitante de l'analyse du problème et de sa solution afin de renforcer l'effectif de la Réserve.

BIBLIOGRAPHIE

Bateman, Sam. Solving the “Wicked Problems” of Maritime Security: Are Regional Forums up to the Task? *Contemporary Southeast Asia : A Journal of International & Strategic Affairs* 33, no. 1 (2011).

Boucher, Pierre (Bgén), Séance d’information de Réserves 2000 sur la force de Réserve de l’Armée canadienne, Comité permanent de la défense nationale, Chambre des communes, 19 mai 2016.

<https://www.noscommunes.ca/Committees/fr/NDDN/StudyActivity?studyActivityId=8918853>

Canada. Department of National Defence. Canadian Army. Canada’s Army, We stand on Guard for thee. B-GL-300-000/FP-000, 1 avril 1998.

Canada. Department of National Defence. Canadian Army. Designing Canada’s army of tomorrow a land operations 2021 publication. Directorate of Land Concepts and Designs. Kingston, Ontario, 2011.

Canada. Department of National Defence. Strengthening the primary reserve, CDS initiating directive reserve strategy 2015: NDHQ. 9 octobre 2015.

Canada. Department of National Defence. The Canadian Armed Forces Primary Reserves Infrastructure Strategic Asset Study—Backgrounder.

<http://www.army.forces.gc.ca/en/news-publications/national-news-details-no-menu.page?doc=the-canadian-armed-forces-primary-reserves-infrastructure-strategic-asset-study-backgrounder/jnz1ness>, Consulté le 30 avril 2019.

Canada. Department of National Defence. Waypoint 2018. The Canadian army advancing toward land operations 2021.

Canada. Gouvernement du Canada. La disponibilité opérationnelle des FAC, Rapport du comité permanent de la Défense nationale, chambre des communes, Canada, décembre 2012

<https://www.noscommunes.ca/content/committee/411/nddn/reports/rp5881736/nddnrp05/nddnrp05-f.pdf>

Canada. Gouvernement du Canada. Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence, May 2017.,

Canada. Gouvernement du Canada. La disponibilité opérationnelle des FAC, Rapport du comité permanent de la Défense nationale, Chambre des communes, Canada, décembre 2012. <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/411/NDDN/Reports/RP5881736/nddnrp05/nddnrp05-f.pdf>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Armée canadienne. Document d'information : Renforcement de la Réserve de l'Armée grâce aux tâches liées à la mission. 26 avril 2018. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/nouvelles-publications/nationaux-nouvelles-details.page?doc=document-d-information-renforcement-de-la-reserve-de-l-armee-grace-aux-taches-liees-a-la-mission/jgb8dbj5>. Consulté le 30 avril 2019.

Canada. Ministère de la Défense nationale. Forces armées canadiennes. Plan ministériel 2018-2019. https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/migration/assets/FORCES_Internet/docs/fr/a-propos-rapports-pubs/mdn_plan-ministeriel_2018-2019.pdf

Canada. Ministère de la Défense nationale. Plan d'investissement de la Défense 2018.

Canada. Ministère de la Défense nationale. Armée canadienne. Réserve de l'Armée canadienne. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/reserve/index.page>. Consulté le 30 avril 2019.

Canada. Ministère de la Défense nationale. Forces armées canadiennes. Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018, document d'appui, Forces de Réserve du Canada. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/resultats-ministeriels-2017-2018-index/documents-dappui-index/force-reserve-canada.html>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Le Renforcement de la Réserve de l'Armée. <http://www.army-armee.forces.gc.ca/fr/star/index.page>. Consulté le 30 avril 2019.

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2008-2009. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2008-2009/inst/dnd/dnd02-fra.asp>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2009-2010. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/dnd/dnd02-fra.asp>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2009-2010. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/dnd/dnd02-fra.asp>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2011-2012. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/dnd/dnd02-fra.asp>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2012-2013. <https://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/dnd/dnd02-fra.asp>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2013-2014. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2013-14/force-reserve.html>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2014-2015. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2014-15/force-reserve.html>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2015-2016. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2015-16/force-reserve.html>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2016-2017. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2016-17/section-i-vue-densemble-des-depenses-de-lorganisation.html>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Rapport sur les plans et priorités 2017-2018. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2017-18.html>

Canada. Ministère de la Défense nationale. Forces armées canadiennes. Strengthening the primary reserve, CDS initiating directive reserve strategy 2015: QGDN. 9 octobre 2015.

Canada. Minister of National Defense Monitoring committee, Progress Report 2, Land Force Reserve Restructure. June 2003

Canada. Ministère de la Défense nationale. Stratégie de Défense Le Canada d'abord, 2008.

Canada. Ministère de la Défense nationale. Plan de la Défense 2018-2023.

Canada. Ministère de la Défense nationale. La politique de Défense du Canada : Protection, Sécurité, Engagement, 2017. <http://dgpaapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/index.asp>

Canada. Rapports du vérificateur général du Canada. Rapport 5, La Réserve de l'Armée canadienne, Défense nationale Printemps 2016. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201602_05_f_41249.html. Consulté le 7 mai 2019.

Canada. Rapports du vérificateur général du Canada. Rapport 5, Recrutement et maintien de l'effectif dans les Forces armées canadiennes, Défense nationale, automne 2016. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201611_05_f_41834.html. Consulté le 15 mai 2019.

Conley, Devin (major), et Ouellet, Éric. La transformation des Forces canadiennes : la quête de l'insaisissable efficacité. Le Journal de l'Armée du Canada 14, no. 1 (2012) : 79-93.

Doran, Dan. Attrition and Retention in the Reserves, Canadian Military Journal Vol. 16, No. 2, Spring 2016. <http://www.journal.forces.gc.ca/vol16/no2/PDF/CMJ162Ep59.pdf>

English, Jack. The Role of the Militia in Today's Canadian Forces, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, September 2011.

Granatstein, J.L. and Belzile, Charles. The Special Commission on the Restructuring of the Reserves, 1995: Ten Years Later. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, September 2005. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/cdfai/pages/41/attachments/original/1413661138/Restructuring_The_Reserves_-_English.pdf?1413661138

Leslie, Andrew. Rapport sur la transformation 2011. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/report-on-transformation-2011.html>

Lindsay Rodman, Modernizing the Military Personnel System: Lessons from the Force of the Future, Canadian Global Affairs Institute, May 2018

McDonald, Corinne. Les Forces armées canadiennes : le rôle des Réserves, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, 29 novembre 1999.

Morrison, Val. Les problèmes vicieux et les politiques. Institut national de santé publique du Québec (juin 2013).

NATO glossary of terms and definitions, AAP-06, Edition 2018.

Petrolekas, George. Reserve Options, 2016 Policy Review Series, Defence Collection, CGAI July, 2016. https://www.cgai.ca/reserve_options

Park, Jungwee. Profil des forces canadiennes, statistique canada, no 75-001-X au catalogue, juillet 2008. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75-001-x/2008107/pdf/10657-fra.pdf>.

Pratt, David. Canada's Citizen Soldiers: A Discussion Paper, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council and Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2011.

Répondre à l'appel, Le rôle de la Première Réserve du Canada dans l'avenir. Rapport provisoire du comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, décembre 2011. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sen/yc33-0/YC33-0-411-4-fra.pdf

Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences 4, no. 2 (June 1973).

Tremblay, Éric et Coombs, Howard. Les Réserves des Forces armées canadiennes — Quo vadis ? Revue militaire canadienne Vol. 16, No 3, été 2016. <http://www.journal.forces.gc.ca/vol16/no3/page16-eng.asp>

Weitz, Richard. The reserve policies of nations: A comparative analysis. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute. Septembre 2007. <https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/display.cfm?pubID=786>