

Canadian  
Forces  
College

Collège  
des  
Forces  
Canadiennes



## LA STRATÉGIE D'ENGAGEMENT DE LA DÉFENSE – UN PROBLÈME EN PERPÉTUELLE ÉVOLUTION

Par le lieutenant-colonel Yves Desbiens

**JCSP 46 DL**

**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.

© 2021 Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence.

**PCEMI 46 AD**

**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.

© 2021 Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale..



CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES

JCSP 46 DL – PCEMI 46 AD

2019 – 2021

SOLO FLIGHT

**La stratégie d'engagement de la Défense – un problème en perpétuelle évolution**

Par le lcol Yves Desbiens

*“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.”*

*« 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. »*

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	3
ÉLÉMENTS CLEFS DE PROBLÈMES ÉPINEUX.....	5
STRATÉGIE D'ORIENTATION ET D'ACTION .....	9
CONCLUSION.....	13
BIBLIOGRAPHIE.....	15

# LA STRATÉGIE D'ENGAGEMENT DE LA DÉFENSE – UN PROBLÈME EN PERPÉTUELLE ÉVOLUTION

## INTRODUCTION

Du point de vue de la politique publique, les problèmes pernicioeux sont une variété particulièrement complexe de problèmes de par leur nature persistante et résistante.<sup>1</sup>

Comme le souligne Morrison (2013), ils se distinguent des problèmes simples et complexes surtout par l'absence de toute formulation définitive tant sur leur définition que sur leur solution. Les problèmes simples sont facilement définis, tout comme le moment où ils sont résolus. La majorité du temps, on peut rapidement les résoudre de la même manière que d'autres problèmes similaires l'ont été. Bien qu'ils ne soient pas nécessairement faciles à résoudre, il n'en demeure pas moins que la formulation de leur définition et leur solution est un exercice relativement simple. Dans le cas des problèmes complexes, les détenteurs d'intérêt s'entendent généralement sur la nature du problème, mais sont en désaccord sur la solution.

**Tableau 1 : Position des détenteurs d'intérêts envers les problèmes simples, complexes et pernicioeux**

	<b>Simple</b>	<b>Complexe</b>	<b>Pernicioeux</b>
<b>Nature du problème</b>	Accord	Accord	Désaccord
<b>Meilleure solution</b>	Accord	Désaccord	Désaccord

Source : (Roberts, 2000)

Le concept de problèmes pernicioeux trouve son origine dans les travaux de Rittel & Webber publiés en 1973 dans lesquels ils soutiennent que de tels problèmes ne peuvent pas être résolu de manière linéaire tel qu'on résoudrait un problème d'ingénierie ou

---

<sup>1</sup> Morrison, Val. "Wicked Problems and Public Policy." National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (June 2013).

mathématique. Pour résoudre un problème pernicieux, il faut d'abord le définir, et ceci n'est rendu possible seulement lorsqu'une solution a été proposée.<sup>2</sup> Facile à dire mais beaucoup plus difficile à réaliser, notamment parce qu'il n'y a jamais de solution définitive aux problèmes pernicieux.

Le programme d'engagement des Forces armées canadiennes (FAC) correspond clairement aux critères de définitions de problèmes pernicieux. Au cours de la dernière décennie, les FAC ont été confrontés à de nombreux événements politiques, opérationnels et institutionnel marquants.<sup>3</sup> Désireux de relever ces nouveaux défis et de définir les impulsions nécessaires, les FAC ont procédé à de nombreuses revues et remises en question de leur programme d'engagement.<sup>4</sup> Bien que de nombreux progrès aient été réalisés, il reste beaucoup à faire. Et c'est d'ailleurs là que repose tout le problème. Pour poursuivre sur la bonne voie et étendre ces succès au-delà des réalisations des dernières années, les FAC devront revoir leurs façons de faire et s'attaquer au problème autrement.

Dans cet essai, nous allons démontrer que l'accroissement de l'efficacité et du succès du programme d'engagement des FAC repose avant tout sur l'acceptation d'une seule définition du problème. Nous débiterons par une analyse des éléments clefs des problèmes pernicieux que l'on retrouve dans les travaux de Steane *et al.* (2015) sur leur

---

<sup>2</sup> Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973): 155-169

<sup>3</sup> Parmi ces événements, notons le retrait complet et définitif des troupes en Afghanistan en 2011, la hausse marquée du nombre d'opérations domestiques, la publication du rapport accablant de la juge Deschamps, ainsi que le changement de gouvernement en 2015.

<sup>4</sup> Canada. Department of National Defence. *Stakeholder Engagement A National Plan 2017-2020*. Ottawa: Department of National Defence, 2017

évaluation des changements au sein des administrations publiques. Puis, nous préciserons notre position en faisant la démonstration que la nature du problème est relationnelle et qu'une mobilisation significative des parties prenantes internes et externes en vue de trouver des solutions ne peut se faire que s'ils parviennent à un consensus concernant la nature et la définition du problème. Ceci sera réalisé à l'aide des travaux de Rittel et Webber (1973) sur les nombreux dilemmes auxquels nous sommes confrontés lors de la gestion d'enjeux de politiques sociales.

## ÉLÉMENTS CLEFS DE PROBLÈMES ÉPINEUX

Dans cette section, à l'aide des travaux de Rittel et Weber (1973), mais principalement ceux de Steane *et al* (2015), nous allons examiner les éléments clefs au cœur de la définition des problèmes pernicieux afin de mieux comprendre ce qui les distinguent. Cela nous permettra de mieux comprendre le caractère dérangeant de ces types de problèmes et de leurs difficultés inhérentes à les résoudre.

Dans leurs recherches visant à soulever les obstacles rencontrés lors d'initiatives de changements encouragées par sur la nouvelle gestion publique, Steane *et al.* (2015) sont on ne peut plus clairs; nous sommes devant un cas de problèmes pernicieux. Pour nous aider à mettre en œuvre un raisonnement novateur dans une situation semblable, telle que l'élaboration et le déploiement de la stratégie d'engagement des FAC, ils nous proposent cinq éléments à considérer.

Les influenceurs. Lorsqu'il est question de gérer et de résoudre des problèmes pernecieux, Steane *et al.* soutiennent que les influenceurs sont au cœur du défi.<sup>5</sup> Ceci n'est pas étranger au FAC. Dans sa lettre de mandat à l'attention de son Ministère de la Défense, le Premier Ministre soulève l'importance d'inclure les détenteurs d'intérêts dans l'élaboration et l'application de la stratégie d'engagement des FAC.<sup>6</sup> Il va sans dire que l'atteinte d'un accord, ou d'une forme de consensus parmi eux est essentiel au bon déroulement du programme et son succès. Or, cela constitue un enjeu de taille pour de multiples raisons. Non seulement ces derniers ne partagent pas tous la même opinion, mais ils n'ont pas tous la même importance. En d'autres mots, ils n'ont pas tous la même capacité de fournir une partie de la solution. Pour relever ce défi de taille, Steane *et al.* mentionnent les travaux de Conklin (2006). Ce dernier nous propose le 'dialogue mapping' afin d'aborder les questions sujettes à controverses.<sup>7</sup> Cette approche repose sur le dialogue et la collaboration et vise une plus grande inclusion des détenteurs d'intérêts afin de minimiser autant que possible les risques de déraillement. En d'autres mots, nos efforts d'engagements avec les détenteurs d'intérêts ne doivent pas se limiter qu'à alimenter une pensée unique. De plus, on ne peut pas se concentrer que sur les détenteurs d'intérêts qui, a priori, semblent en mesure de nous offrir une plus grande portée de rayonnement.

Comportements. Comme le soulève les auteurs, la solution à de nombreux problèmes pernecieux inclue un changement de comportement. Dans le cadre du programme

---

<sup>5</sup> Steane, Peter, Yvon Dufour, and Donald Gates. "Assessing Impediments to NPM Change." *Journal of Organizational Change Management* 28, no. 2 (2015): p.265

<sup>6</sup> Canada. Office of the Prime Minister. *Minister of National Defence Mandate Letter*. Ottawa: Office of the Prime Minister, 2015.

<sup>7</sup> Head, Brian W. "How can the Public Sector Resolve Complex Issues?" *Asia-Pacific Journal of Business Administration* 2, no. 1 (2010): p.11

d'engagement des FAC, cela se traduit par le taux de participation des détenteurs d'intérêts aux événements organisés par les FAC, et leur niveau d'engagement subséquents visant à relayer l'information reçue vers d'autres publics cibles.

Évidemment, cela ne se fait pas sans difficultés. Pour augmenter nos chances de succès, Steane *et al.* recommandent de minimiser autant que possible le coût transactionnel, c'est-à-dire faire en sorte que le comportement souhaité puisse s'effectuer avec le moins d'effort possible.<sup>8</sup> Il suggère également que le comportement souhaité comporte des bénéfices clairs et attrayants.

Idéologies. Comme nous l'avons soulevé précédemment, la pensée unique n'existe pas. Plus grand sera le nombre de détenteurs d'intérêts, plus grande sera la variété d'idées, d'opinions, de croyances, d'intérêts et objectifs. Si cette diversité n'est pas reconnue et comprise, elle peut donner suite à des interactions houleuses. Steane et al. nous proposent le modèle de Douglas et al. (2003, p.103) afin de grouper les détenteurs d'intérêts sous quatre idéologies. Cette approche vise à sélectionner l'approche la plus appropriée pour chacun d'entre eux. Dans le cadre de la stratégie d'engagement des FAC, il va sans dire que cette approche aurait avantage à être mieux connue. Utilisons à titre d'exemple l'approche que les FAC ont adoptée face au problème du harcèlement sexuel et de l'agression sexuelle. En s'appuyant sur les travaux de Douglas *et al.* (2003), le leadership des FAC et les victimes d'harcèlement et d'agression représentent deux idéologies différentes. L'approche du leadership, dominée par une idéologie hiérarchique, a privilégié une stratégie misant sur l'équilibre entre le court et le long terme tout en s'appuyant sur un argumentaire voulant que le futur ne soit pas une continuation du

---

<sup>8</sup> Steane, Peter, Yvon Dufour, and Donald Gates. "Assessing Impediments to NPM Change." *Journal of Organizational Change Management* 28, no. 2 (2015): p.265

présent. Selon ce type d'idéologie, des changements peuvent être apportés mais ils doivent être mis en équilibre avec le résultat global à long terme qu'il préconise avant toute chose. Cela s'est traduit par une résistance au changement qui s'explique entre autre par le désir de l'institution de conserver son pouvoir, et par surcroît le statu quo. Quant à lui, le groupe représenté par les victimes revendique depuis toujours des actions immédiates. Pour eux, il n'existe pas mieux que les actions prises aujourd'hui et maintenant pour garantir les succès de demain. C'est l'idéologie individualiste. Visiblement, les FAC ont privilégié au cours des dernières années l'idéologie hiérarchique. Malgré un examen externe et une opération ayant durée quelques cinq années, les tensions et les divisions au sein des détenteurs d'intérêt semblent plus grandes que jamais. Ces derniers ne s'entendent toujours pas à propos de la formulation du problème. C'est donc sans grande surprise que toutes solutions déployées aux cours des dernières années soient considérées par plusieurs comme étant un échec flagrant.<sup>9</sup>

Connaissances. Au cours des dernières années, les FAC ont subi d'importants changements opérationnels, politiques et institutionnels. Ces changements ne se sont pas fait sans défis. Ce fut plus difficile pour certain, notamment les responsables de l'élaboration de la stratégie d'engagement des FAC. Pour réaliser une telle tâche, il est primordial de posséder des directions précises et une information de qualité et complète. Un manquement à cet égard, comme nous l'indique Steane *et al.* augmente considérablement le risque d'échec. Parmi les raisons qui peuvent expliquer un tel manquement, on retrouve notamment les actions ou inactions de nos dirigeants visant à

---

<sup>9</sup> Global news, "Operation Honour has aged like rotten milk," Last accessed 30 May 2020. <https://globalnews.ca/video/7773650/operation-honour-has-aged-like-rotten-milk-committee-probing-misconduct-hears>

toujours se garder une marge de manœuvre, un pivot advenant un changement de situation. En agissant de la sorte, ils minimisent le risque de se retrouver dans un coin sans issue et d'être confrontés à prendre des décisions contre leur gré. Bref, leur retenu en matière de communication augmente leur champs d'actions possibles advenant un changement de situation. Malheureusement, cela se fait au détriment de l'élaboration de la stratégie d'engagement. La manque de directives et d'informations précises donne lieu à diverses interprétations.

Barrières. Les compétences et capacités pour gérer des problèmes perniciose vont au-delà d'une seule organisation. Ces problèmes complexes requièrent une approche multidisciplinaire et multi institutionnelle.<sup>10</sup>

La mise en œuvre de la stratégie d'engagement des FAC a rencontré ces défis. La coordination entre les bureaux régionaux eux-mêmes ne s'est pas fait sans défis, ainsi que la coordination de ces bureaux avec les QG divisionnaires, et finalement avec Ottawa. Tout ceci sans compter les défis rencontrés auprès des autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux. Plusieurs barrières – institutionnelles, cognitives, légales – sont en cause.

## STRATÉGIE D'ORIENTATION ET D'ACTION

Dans cette section, nous allons faire un survol des dix propriétés distinctives des problèmes perniciose formulées par Rittel et Webber (1973) afin de mettre en relief la composante relationnelle entre la définition du problème et la recherche de solutions. Les

---

<sup>10</sup> Head, Brian W. "How can the Public Sector Resolve Complex Issues?" Asia-Pacific Journal of Business Administration 2, no. 1 (2010): p.11

parties prenantes de la stratégie d'engagement des FAC doivent être attentives à ces propriétés, faute de quoi la mobilisation des détenteurs d'intérêt pourrait s'avérer un échec.

Il n'existe aucune formulation définitive d'un problème pernicieux. Toute résolution de problème nécessite un accès à des informations claires et compréhensibles. Cette dite information rend possible la formulation du problème, qui à son tour permet d'identifier la solution requise. C'est du moins le cas pour la résolution de problèmes simples. Or, cela constitue un défi de taille lorsque que nous sommes dans une situation de problème pernicieux, telle que la stratégie d'engagement des FAC. L'information requise pour formuler une définition du problème est complètement dépendante de la perspective et des idées de celui ou celle qui tente de le résoudre. En d'autres mots, la compréhension du problème et la formulation d'une solution sont concomitants l'un l'autre. Ainsi, l'évaluation des résultats de la stratégie d'engagement des FAC déterminera la nature du problème en cause. En même temps, c'est la définition du problème à résoudre qui nous permet de concevoir des solutions. Bref, comme l'affirme Rittel et Webber (1973), la formulation du problème est le problème.<sup>11</sup> Une véritable équation sans issue!

Les problèmes pernicieux sont intemporels. En science ou dans tout type d'équation linéaire, l'existence de critères précis dictent clairement à quel moment le problème est résolu. Or, dans le contexte des problèmes pernicieux, il n'est jamais possible de déterminer un début et une fin. C'est une des particularités des systèmes ouverts qui poussent les parties prenantes prises avec de tels défis à imposer d'autres limites telles que le temps, l'allocation de ressources, ou encore tout simplement lorsque par manque

---

<sup>11</sup> Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." Policy Sciences 4, no. 2 (June 1973): p.161

de patience ils jugent que le travail est suffisant. C'est exactement le cas pour la stratégie d'engagement des FAC. Jamais n'arrivera le moment où on affirmera que la stratégie a accompli tout ce qu'elle devait accomplir et qu'il est maintenant venu le moment d'y mettre fin.

Les solutions aux problèmes pernicioeux ne sont ni vraies ni fausses. L'existence de critères objectifs en science notamment nous permettent sans équivoque de se prononcer sur toute solution proposée à un problème. Dans un cas de problème pernicioeux, il existe autant de critères d'évaluation qu'il existe de parties prenantes intéressées ou interpellées à se joindre à la discussion. Cela dit, l'évaluation de la stratégie d'engagement des FAC sera toujours un processus subjectif orientée par les idéologies dominantes, les valeurs et les intérêts de ceux qui y prêteront attention. La citation suivante de Margaret Wolfe Hungerford ne pourrait pas mieux résumer la situation : la beauté est dans l'œil de celui qui regarde. Pour éviter de s'écarter dans toutes les directions, une des solutions proposées par Head (2010) consiste à établir une stratégie de pilotage ayant comme but d'établir un cadre d'analyse à long terme, des buts communs, une clarification des rôles et responsabilités des détenteurs d'intérêt, et des plans d'actions pour s'adapter aux incertitudes et nouvelles tendances.<sup>12</sup>

Les multiples vagues d'effets compliquent le processus d'évaluation. Mesurer les effets de la stratégie d'engagement des FAC est une tâche ardue puisqu'ils sont cumulatifs et sans fin. Une évaluation satisfaisante de l'atteinte des objectifs d'une telle stratégie ne peut être réalisée que lorsque nous sommes d'avis que les répercussions de nos actions ont atteint leur limite. Puisqu'il est impossible de retracer tous les effets, il devient

---

<sup>12</sup> Head, Brian W. "How can the Public Sector Resolve Complex Issues?" Asia-Pacific Journal of Business Administration 2, no. 1 (2010): p.12

d'autant plus important de débattre des mesures de rendement qui seront employées pour déterminer le succès de la stratégie. Encore une fois, ceux-ci risquent fort bien d'être définis par les idéologies dominantes de ceux et celles qui s'y intéressent. Ce qui est bon pour certain peut s'avérer mauvais pour d'autres et vice versa.

Il existe un nombre illimité de solutions et elles sont toutes uniques. Quiconque s'embarque dans un processus de résolution de problèmes pernicioux comprend rapidement qu'il est impossible d'énumérer toutes les solutions possibles pour la simple et unique raison qu'elles sont infinies. De plus, malgré que certains problèmes puissent avoir des ressemblances, les solutions seront néanmoins toutes différentes. Les auteurs pour nous aider à surmonter cette difficulté recommandent de faire preuve de réalisme dans notre jugement et d'encourager les idées créatives et novatrices. Mais pour y parvenir, il doit au préalable exister un niveau de confiance et de crédibilité mutuelle au sein des parties prenantes. Autrement, il est fort possible que le statu quo prévale.

Les problèmes pernicioux sont tous le symptôme d'un autre problème. Cet énoncé ne vise pas à rendre futiles les efforts déployés en vue de définir et résoudre de tels problèmes. Il s'agit plutôt de prendre conscience que ce que nous apprécions comme bon ne le sera pas nécessairement pour d'autres. Par exemple, advenant que la stratégie d'engagement des FAC se positionne en faveur de l'armée en matière d'achat d'équipement, il est possible que l'aviation et la marine en souffre. Ou encore dans un souci de faire connaître un programme plutôt qu'un autre, il se pourrait que cela fasse ombrage aux efforts de d'autres groupes. Cependant cela ne veut pas dire que tout ce que l'on fait est mal et qu'il

faut se retenir de poser toute action. Selon Skaburskis, une résolution de problème pernicieux qui dérange serait gage de son succès.<sup>13</sup>

## CONCLUSION

Dans ce travail, nous avons abordé les défis inhérents de la stratégie d'engagement des FAC à partir d'une perspective de problèmes pernicieux. À l'aide des travaux de Steane *et al.* (2015) et de Rittel et Weber (1973), nous avons fait la démonstration que le succès de la stratégie d'engagement repose à la fois sur l'acceptation d'une seule définition du problème et sur la mobilisation interne et externe des parties prenantes et détenteurs d'intérêt.

Les cinq éléments de base décrits par Steane *et al.* nous démontrent avant tout l'importance que les influenceurs revêtent dans le déploiement de toute stratégie d'engagement. La définition du problème ainsi que la proposition de solutions leur reviennent. Cependant, la tâche est loin d'être simple compte tenu du caractère politique souvent associé à ce type de problèmes, des différentes idéologies des acteurs clefs, de leur niveau de connaissances varié, ainsi que les nombreuses barrières nuisant aux efforts de coordination. Le choix des détenteurs d'intérêt peut également s'avérer un défi de taille puisque tous n'ont pas le même poids en matière de contribution, ainsi qu'en matière de risque à faire dérailler les efforts déployés.

Le survol du concept de problèmes pernicieux selon Rittel et Webber (1973) soulève les propriétés distinctives face auxquelles il est essentiel de demeurer vigilant pour s'y

---

<sup>13</sup> Skaburskis, Andrejs. "The Origin of 'Wicked Problems'." *Planning Theory & Practice* 9, no. 2 (June 2008): p.279

attaquer efficacement. Il apparaît à première vue que la tâche semble une cause perdue. Peu importe le temps, les efforts et les ressources qu'on choisit d'accorder à de tels problèmes, on ne parvient jamais à une définition et une résolution complète et satisfaisante du problème.

À la lumière de ces faits, il est donc fortement recommandé de mettre l'accent sur les détenteurs d'intérêts et leur implication dans le processus visant à développer un consensus sur la nature du problème et sur leur désir d'y répondre. La réelle cause perdue serait de s'acharner sur la recherche et la définition de critères d'évaluation de solutions. Non seulement les solutions retenues sont toutes et toujours entièrement subjectives, leur évaluation ne servira qu'à démontrer les différences de positions au sein des détenteurs d'intérêt qui en font partie.

## BIBLIOGRAPHIE

Canada. Department of National Defence. *Stakeholder Engagement A National Plan 2017-2020*. Ottawa: Department of National Defence, 2017

Global news, "Operation Honour has aged like rotten milk," Last accessed 30 May 2020.  
<https://globalnews.ca/video/7773650/operation-honour-has-aged-like-rotten-milk-committee-probing-misconduct-hears>

Head, Brian W. "How can the Public Sector Resolve Complex Issues?" *Asia-Pacific Journal of Business Administration* 2, no. 1 (2010): 8-16.

Morrison, Val. "Wicked Problems and Public Policy." National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (June 2013): 4 p.

Canada. Office of the Prime Minister. *Minister of National Defence Mandate Letter*. Ottawa: Office of the Prime Minister, 2015

Rittel, Horst W.J., and Melvin M. Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4, no. 2 (June 1973): 155-169.

Skaburskis, Andrejs. "The Origin of 'Wicked Problems'." *Planning Theory & Practice* 9, no. 2 (June 2008): 277-280.

Steane, Peter, Yvon Dufour, and Donald Gates. "Assessing Impediments to NPM Change." *Journal of Organizational Change Management* 28, no. 2 (2015): 263-270.