

Archived Content

Information identified as archived on the Web is for reference, research or record-keeping purposes. It has not been altered or updated after the date of archiving. Web pages that are archived on the Web are not subject to the Government of Canada Web Standards.

As per the [Communications Policy of the Government of Canada](#), you can request alternate formats on the "[Contact Us](#)" page.

Information archivée dans le Web

Information archivée dans le Web à des fins de consultation, de recherche ou de tenue de documents. Cette dernière n'a aucunement été modifiée ni mise à jour depuis sa date de mise en archive. Les pages archivées dans le Web ne sont pas assujetties aux normes qui s'appliquent aux sites Web du gouvernement du Canada.

Conformément à la [Politique de communication du gouvernement du Canada](#), vous pouvez demander de recevoir cette information dans tout autre format de rechange à la page « [Contactez-nous](#) ».

COLONEL RICHARD V. BLANCHETTE

**ESSAI
COURS DES ÉTUDES DE SÉCURITÉ NATIONALE 4**

**L'INTERFACE ENTRE L'ÉQUIPE DE LA DÉFENSE
ET LE CONSEIL DU TRÉSOR :
UN DÉFI À RELEVER**

**REMIS À
M. STÉPHANE ROUSSEL, Ph.D.**

**LE 4 AVRIL 2002
COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES
TORONTO**

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	5
PARTIE 1 — LE CONSEIL DU TRÉSOR ET SON ÉVOLUTION	7
CE QU'EST LE CONSEIL DU TRÉSOR	8
L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE	10
<i>L'expansion</i>	11
<i>Le repli</i>	12
PARTIE 2 — LA NATURE DE LA DIFFICULTÉ	13
UNE ANALYSE LOGIQUE DE LA DIFFICULTÉ D'APPLICATION.....	13
<i>Une définition de « gestion horizontale »</i>	13
<i>La difficulté</i>	14
<i>Des leviers mal compris</i>	18
DES EXEMPLES DE LA DIFFICULTÉ D'APPLICATION.....	19
<i>Les limites de la notion de clientélisme</i>	19
<i>La Diversification des modes de prestations des services</i>	22
<i>La gestion du risque</i>	25
PARTIE 3 — COMPRENDRE L'INTERFACE, C'EST EN PARTIE L'AMÉLIORER	27
LE POINT DE VUE DE LA DÉFENSE	29
LE POINT DE VUE DU CONSEIL DU TRÉSOR.....	31
CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE	36

Résumé

Cet essai vise à démontrer que la gestion horizontale du Secrétariat du Conseil du Trésor s'applique difficilement au Ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes. Une description fonctionnelle et historique du Conseil du Trésor est d'abord présentée en se basant sur les grands changements qu'a connus la fonction publique depuis la Deuxième Guerre mondiale. La démonstration de la thèse s'appuie sur une analyse logique et une illustration de trois cas d'espèce permettant de mieux saisir le défi que constitue l'interface entre le SCT et le MDN. Un recul par rapport à l'argumentation permet finalement de considérer les points de vue respectifs des deux organisations et de tirer quelques déductions dans un cadre d'étude de la sécurité nationale du Canada.

Avant-propos

Dans le cadre du Cours des études de sécurité nationale, cet essai s'inscrit sous la rubrique générale des **relations entre les différents ministères et agences** du gouvernement canadien. Selon la hiérarchie d'apprentissage à six niveaux de Bloom, cet essai vise le niveau « **analyse** », suggérant une « capacité de séparer les parties constituantes d'information de manière à en éclaircir la structure hiérarchique, y compris définir les parties, analyser les rapports entre les parties et élucider les principes d'organisation sous-jacents ». ¹

L'idée de recherche et le problème général

Le sujet général aurait pu m'amener à écrire sur n'importe laquelle des nombreuses relations que le Ministère de la Défense nationale (MDN) entretient avec les autres ministères et agences. J'ai choisi l'interface avec le Conseil du Trésor (CT) parce qu'il s'agissait de l'une des organisations gouvernementales qui m'étaient les moins familières. Du même coup, j'espérais satisfaire une curiosité personnelle à propos du rôle et de l'influence de cette organisation dont le nom est très souvent invoqué dans de nombreux domaines de soutien à la Défense nationale.

J'ai ensuite procédé à un survol de la littérature relative au CT, particulièrement en ce qui a trait à sa relation avec le MDN. D'emblée, j'ai reconnu que le CT, ou plutôt son secrétariat (SCT), traitait avec le MDN dans une relation qui se fondait dans le rapport global que le SCT entretient avec l'ensemble des ministères axiaux, sociétés d'État et autres organismes de services spéciaux. Cette « **gestion horizontale** » devenait le terme générique utilisé dans ma réflexion pour décrire l'action du SCT en sa qualité « d'organisme central ». Dans le contexte, cette gestion se définit comme **l'ensemble des actions, initiatives et influences engendrées par le SCT visant la coordination et la normalisation des activités fonctionnelles des ministères axiaux et autres agences.**

De cette brève recension des écrits, j'ai perçu que cette **gestion horizontale** était pratiquement toujours énoncée de façon générique et que son **application** spécifique au MDN paraissait **difficile**. J'avais ainsi identifié le **problème général** dont je désirais traiter.

¹ Syllabus du Cours des études de sécurité nationale (CESN 4), Collège des Forces canadiennes, CFC 453, Toronto, Septembre 2001, p. 1-2/4.

La perspective de recherche

L'approche que j'ai privilégiée a été « holistico-inductive ».² Sous ce paradigme de recherche, mon défi a été de percevoir le phénomène de la relation entre le CT et le MND en faisant abstraction de toute idée préconçue. Cela était relativement facile compte tenu de ma situation de néophyte. Le problème général dont je voulais traiter, au fur et à mesure de l'avancement de la recherche, m'a permis d'avancer une **thèse simple** mais tout de même **significative**.

Énoncé de la thèse de l'essai

La gestion horizontale du Secrétariat du Conseil du Trésor s'applique difficilement au Ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes.

Méthodologie

Mes instruments de cueillette de données étaient conventionnels. La recension des écrits m'a permis de développer une bibliographie d'ouvrages et de publications gouvernementales traitant peu du sujet précis ; cette rareté des sources m'a encouragé par rapport à la pertinence du sujet. De nombreuses sources de l'Internet furent utilisées, en regard des progrès du « cyber-gouvernement » qui restreint l'émission de versions papier de ses publications. Des entrevues avec des fonctionnaires du SCT et du MDN ont complété cette approche méthodologique.

² « Sous ce paradigme, le défi du chercheur est donc de réussir à percevoir un phénomène selon le point de vue des sujets observés et d'essayer d'y découvrir des formes communes de compréhension. Pour ce faire, l'approche holistico-inductive est favorisée. À l'opposé de l'approche déductive, l'approche inductive va du particulier vers le général. Selon cette approche, le chercheur tente initialement de faire complètement abstraction de la théorie existante pour aborder le phénomène particulier qu'il a choisi d'étudier avec le moins d'idées préconçues possible. » Cité de la section « Le paradigme constructiviste et l'approche holistico-inductive » dans : Gérald d'Amboise (avec la collaboration de Josée Audet), *Le projet de recherche en administration : Un guide général à sa préparation*, Faculté des Sciences de l'Administration de l'Université Laval, Québec, 1998, p. 15-16.

Introduction

Dans tous les pays du monde, le secteur public traverse une période de profond changement et de renouvellement. Au Canada, l'arrivée au pouvoir des Libéraux en 1993 a donné naissance à au moins **trois** grandes révisions gouvernementales, soit « L'Examen des programmes », « Réinventer l'État et Repenser le rôle de l'État » et « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes ».³ La gestion de ces grandes initiatives de changement n'a pas été perçue de la même manière dans tous les ministères axiaux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est au centre de ces initiatives par ses fonctions d'outil administratif du CT. Le CT, et par extension son secrétariat, a pour mandat de s'acquitter des responsabilités légales qui lui incombent en sa qualité d'organisme fédéral central.⁴ De façon à remplir ce mandat, le SCT doit émettre des politiques et des directives qui influencent latéralement le fonctionnement des ministères axiaux dont l'essence des opérations s'effectue sur le plan vertical de la hiérarchie de chacun des ministères.

Conformément à l'énoncé de la thèse, cet essai vise à démontrer que **la gestion horizontale du SCT s'applique difficilement au Ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes (FC)**. Pour ce faire, l'argumentation sera découpée en **trois** parties qui correspondent au cadre théorique informel (une organisation centrale exerçant une influence horizontale sur une organisation verticale) que suggère la thèse.

³ Lucienne Robillard, « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes - Un cadre de gestion pur le gouvernement du Canada », message de la présidente, Site Internet du Conseil du Trésor www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_1_f.html, mis à jour le 15 août 2001.

⁴ Ces responsabilités découlent des pouvoirs généraux que lui confèrent la « Loi sur la gestion des finances publiques » et plusieurs autres lois relatives à la fonction publique. Voir : Secrétariat du Conseil du Trésor, « Budget des dépenses 2000-2001 - Un rapport sur les plans et les priorités », aperçu du Ministère, site Internet du Conseil du Trésor www.tbs-sct.gc.ca/report/TBSPlans/00-01/rpp00_1_f.html, mis à jour le 15 août 2001, p. 2

Dans un **premier** temps, une description du CT s'appuiera sur une perspective historique de son fonctionnement à travers les grands changements qu'a connus la fonction publique depuis la Deuxième Guerre mondiale. La **deuxième** partie constituera le cœur de l'argumentation alors qu'y seront développés les éléments supportant la thèse de la difficulté d'application de la gestion horizontale à la Défense nationale. Pour ce faire, il était possible de procéder par démonstration logique, par analyse de cas ou par recension détaillée des écrits. Comme cette dernière option n'offrait que peu de latitude en raison de la pauvreté du registre littéraire, une argumentation d'analyse logique épaulée par trois cas a été choisie. Sans être des analyses de cas complètes, ces exemples permettent de mieux saisir la « friction » qui survient lorsque le SCT étend son champ d'action global et que celui-ci couvre nécessairement les activités de la Défense. **Troisièmement**, cette interface sera considérée avec un peu de recul pour mettre en relief les points de vue respectifs de la Défense et du CT et faire ressortir l'importance de la qualité des communications entre les deux organisations.

Avant de suivre ce plan de présentation, il faut souligner la nature restreinte de la recherche sur laquelle s'appuient les idées qui suivent. La notion de « **difficulté** » est éminemment **relative** et elle devrait impliquer un référentiel d'autres ministères que le MDN pour soutenir la thèse de façon rigoureuse. C'est ainsi que la démonstration de la thèse s'effectuera davantage « **dans l'absolu** », une limitation qui n'empêchera pas pour autant la formulation de déductions utiles à une meilleure compréhension de facteurs relatifs au financement de la sécurité nationale.

Partie 1 — Le Conseil du Trésor et son évolution

Les organismes centraux sont parfois représentés comme étant des extensions du bureau du Premier ministre. Certains auteurs les qualifient de zones grises entre les politiciens et la démocratie.⁵ Il serait étonnant que ce soit là ce que John A. MacDonald avait en tête lorsque au lendemain de la naissance de la Confédération, il créait par décret le Conseil du Trésor avec comme président le Ministre des Finances. En fait, il serait plus probable qu'il reproduisait un prototype canadien des « *Treasury Lords who assisted the Chancellor of the Exchequer in coordinating financial affairs in the United Kingdom.* »⁶

Comme de nombreuses institutions canadiennes d'inspiration britannique, il a fallu assez peu de temps pour que le CT se développe en s'ajustant à la politique et aux réalités de la jeune démocratie canadienne. Cette évolution ne sera pas reprise en détail car elle a déjà été bien couverte par les écrits de politologues et d'économistes. L'accent sera plutôt mis sur le CT tel qu'il existe aujourd'hui, depuis l'arrivée au pouvoir des Libéraux. Cela ne signifie pas que les décennies précédant 1993 seront ignorées car l'évolution de la fonction publique a influencé la nature de l'interface entre le CT et ses « satellites ». ⁷ Avant de faire le pas vers ce retour sur la fonction publique, il sied de situer le CT au sein de l'appareil gouvernemental.

⁵ Donald J. Savoie, « *Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics*, University of Toronto Press, Toronto, 1999, p. 2. Cette idée est reprise par White *et al* qui soutiennent qu'il est très rare qu'un ministre pourrait faire renverser une décision du CT parce que celui-ci est normalement composé des « poids lourds » du gouvernement et que le premier ministre se refuserait à créer une telle dissension dans son cabinet. Voir : W.L. White, R.H. Wagengerg et R.C. Nelson, *Introduction to Canadian Politics and Government*, 2^e édition, Holt, Rinehart and Winston of Canada, Limited, Toronto, 1977, p. 136.

⁶ W.L. White et J.C. Strick, *Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government*, Simon and Schuster, New York, 1970, p. 1.

⁷ Cette analogie a été utilisée par Tom Fitzpatrick dans un exposé « Une gestion horizontale dans un monde vertical » au Cours de gestion des ressources de la Défense, 1^{er} mai 2001, Ottawa, 31 p.

Ce qu'est le Conseil du Trésor

Dans son livre qui a fait école sur les organismes centraux, Savoie décrit qu'il existe **quatre** « *Core central agencies* » : le Bureau du Premier ministre, le Bureau du Conseil privé (BCP), le Ministère des Finances et le CT.⁸ D'autres ministères et agences ont des responsabilités centrales mais elles ne forment pas l'essence de leurs responsabilités. Le CT est l'un des **cinq** comités du Cabinet⁹ et il est actuellement présidé par Lucienne Robillard. Les membres sont Paul Martin (Finances), John Manley (Vice-premier ministre — infrastructure et sociétés d'État), Arthur Eggleton (Défense), Don Boudria (Travaux publics et services gouvernementaux) et Gerry Byrne (agence de promotion économique du Canada atlantique). Cet imposant comité de ministres assume des responsabilités touchant les **finances**, le **personnel** et **l'administration** du gouvernement fédéral.¹⁰

Comme gestionnaire des **finances**, le CT prépare les budgets des dépenses du gouvernement et assure le contrôle des dépenses de programmes dans les ministères. C'est dans ce domaine que l'influence du CT se fait le plus sentir au MDN et elle sera discutée tout au long de cet essai.

En ce qui concerne le **personnel**, un des rôles du CT qui échappe à l'observateur occasionnel est celui **d'employeur** du gouvernement du Canada. À ce titre, il définit les conditions en vertu desquelles la fonction publique recrute et maintient à son service le personnel dont elle a besoin. Les pratiques d'embauche de fonctionnaires n'ont pas toujours été des modèles de transparence et ce secteur d'activité demeure encore un défi aujourd'hui. Le SCT fait

⁸ Donald J. Savoie, *op. cit.*, p. 10.

⁹ Site officiel du Bureau du Conseil privé, <http://www.pco-bcp.gc.ca>. Les autres comités sont 1) l'union économique, 2) l'union sociale, 3) le comité spécial du Conseil et 4) les communications gouvernementales.

¹⁰ Site officiel du CT, « Mandat », [wysiwyg://184/http://www.tbs-sct.gc.ca/wwa/tbmand_miss_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/wwa/tbmand_miss_f.html)

également le suivi de la performance des FC en matière de bilinguisme et de représentation équitable des **quatre** groupes désignés (femmes, personnes handicapées, minorités visibles et Autochtones).¹¹ Ce ne sont pas là des dossiers simples lorsque l'on considère toute l'énergie déployée par le MDN à satisfaire les exigences gouvernementales motivées par la Charte des droits et libertés. En tenant compte des caractéristiques distinctes d'une force armée par rapport à la société dont elle fait partie, il ressort que ces dossiers épineux deviennent des points de friction entre le MDN et le CT dans son rôle d'employeur de la fonction publique.

L'espace ne permet pas de traiter ici du degré de difficulté de chacun de ces dossiers mais il faut souligner que la mise en place de directives de plus en plus complexes a rendu la gestion des ressources humaines plus difficile que jamais. En 1934, une directive du CT pouvait ne s'exprimer qu'en **quelques lignes**, à l'instar de celle-ci : « Cet ordre en conseil doit être interprété comme une demande pour que tout soit fait afin que les coûts reliés au personnel soient réduits le plus possible. »¹² Cette gestion d'antan est fort distante de la gestion horizontale contemporaine qui comptait **433 initiatives** relatives aux ressources humaines qu'un sous-secrétaire du SCT avait répertoriées en 1996.¹³ Si l'on ajoute à cela les différences d'emploi fondamentales entre un fonctionnaire et un militaire (malgré les parallèles des échelles salariales), il n'est pas étonnant que le sous-ministre adjoint responsable des ressources humaines du côté militaire (**SMA(RH-Mil)**) considère le CT comme un « terrain vital »¹⁴ de l'espace bureaucratique d'Ottawa.

¹¹ Site officiel du Conseil du Trésor, wysiwyg://184/http://www.tbs-sct.gc.ca/www/tbmand_miss-f.html.

¹² Saul J. Frankel, *Staff Relations in the Civil Service*, McGill University Press, Montréal, 1962, p. 68.

¹³ Secrétariat du Conseil du Trésor. « Stratégies en matière de ressources humaines d'une période en évolution : Recueil d'initiatives », bilingue, Ottawa, mars 1996, 111 p. (fr.)

¹⁴ Colonel L. Colwell, notes d'entretien avec la Directrice générale - Rémunération et avantages sociaux, 18 janvier 2002.

Finalement, en tant que responsable de l'**administration** et directeur général du gouvernement, le CT définit le cadre stratégique dans les domaines de la comptabilité, de la vérification, des marchés, des technologies de l'information et des biens immobiliers. Au vu de l'importance de ces dossiers au sein de la Défense, le SCT a d'ailleurs reconnu que le MDN était une « grosse cible » dans le collimateur des analystes de la rue O'Connor.¹⁵

Par ailleurs, il faut se garder de confondre le CT et le SCT. Le **Secrétariat du Conseil du Trésor** est le volet administratif du Conseil du Trésor et c'est par l'entremise de cette organisation que l'Équipe de la Défense interagit avec le CT. Le mandat du Secrétariat est **double**; il doit fournir au comité des ministres du CT les **services auxiliaires** nécessaires et s'acquitter des responsabilités qui lui sont confiées par la loi en sa qualité **d'organisme central** de l'administration gouvernementale.¹⁶

L'évolution de la fonction publique

Les deux organisations dont l'interface est ici analysée sont tout aussi vieilles—ou jeunes—que le Canada lui-même. À ce titre, il est utile de voir comment Marcel Massé, en tant que président du CT en 1997¹⁷, segmentait en **trois** phases les années de gouvernance qui se sont écoulées depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Ces **trois** phases distinctes mais tout de même chevauchantes sont l'**expansion**, le **repli** et le **renouvellement**. Seules les deux premières phases, soit l'expansion et le repli, seront couvertes dans cette première partie de l'essai. Il est utile de s'arrêter à ce contexte historique évolutif car il est indicatif des grandes tendances qui sous-tendent l'ère de changement actuelle. Desmond Morton permet de mieux comprendre cette

¹⁵ Tina Namiesniowski, notes d'un entretien avec la Directrice - Division des affaires étrangères et Défense au Secrétariat du Conseil du Trésor, le 11 mars 2002.

¹⁶ SCT, « Budget des dépenses 2000-2001 - Un rapport sur les plans et les priorités », *op. cit.*, p. 2.

période lorsqu'il décrit les années de 1945 à 1996 avec la formule de « *strains of affluence* »¹⁸ ; il est approprié de se garder à l'esprit ces « tensions de la richesse » en révisant les phases utilisées par l'ex-président du CT.

L'expansion

Avec la richesse relativement soudaine et l'explosion des naissances qui a marqué les décennies qui ont suivi la guerre, le Canada a continué sur la lancée **centralisatrice** que le gouvernement avait dû adopter durant le conflit mondial. L'expansion de l'appareil gouvernemental était majeure¹⁹ et la population, largement impliquée dans la conversion de la base industrielle de guerre, voyait d'un bon œil **l'implication de l'État**. Comme Marcel Massé le soutenait, il était cependant devenu évident au début des années 70 que les gouvernements avaient trop dépensé. On ne pouvait plus se permettre ces programmes, les **déficits** accumulés ayant créé une dette dont les intérêts désagrégeaient la marge de manœuvre des décideurs publics. C'était le retour du balancier ou « la richesse dans sa version stressante » comme le dirait l'historien Morton. Le CT, durant cette période, commençait à faire l'objet de critiques de la part de nombreux sous-ministres qui auraient voulu voir une plus grande délégation d'autorité vers les ministères. Selon eux, le SCT assumait un rôle à la fois administratif et politique en révisant les activités des ministères.²⁰

¹⁷ Marcel Massé, « Gouverner pour l'avenir : L'expérience canadienne », Notes d'allocution à Rendez-vous 97, Québec, 15 juillet 1997.

¹⁸ Desmond Morton, « *Strains of Affluence* » dans *The illustrated History of Canada*, éd. par Craig Brown, Key Porter Books, Toronto, 2000, p.469-570.

¹⁹ Douglas Auld et Harry Kitchen, *The Supply of Government Services*, The Fraser Institute, Vancouver, 1998, p. 26. Ces auteurs attribuent largement cette croissance aux bureaucrates qui, comme dans le secteur privé, veulent maximiser leur utilité. Ils ou elles sont cependant moins restreint(e)s dans la possibilité d'agrandir leur structure organisationnelle.

²⁰ W.L. White et J.C. Strick, *op. cit.*, p. 40.

Le repli

La Défense nationale a été le **premier domaine** où le couperet est tombé et, dès lors, les registres du QGDN sont devenus un terrain de chasse de prédilection pour le personnel du SCT. Le Livre blanc sur la Défense de 1971 avait ainsi donné lieu à des réductions massives alors que l'effectif des FC en Europe avait été coupé de moitié et le nombre de postes au sein de la composante régulière avait été diminué de 17 000. Dans pratiquement tous les autres domaines, les gouvernements à tous les niveaux ont aussi amorcé un mouvement de repli sous la pression du déficit, de la dette et de ses intérêts. La situation s'aggravait avec l'inflation et la réaction instinctive des gestionnaires fut de geler ou de réduire les dépenses. Massé relie à cette période le dur vocabulaire de **l'éveil financier** : réduction des effectifs, rationalisation, refonte, privatisation et gestion de la qualité totale. Ces grands changements et ces restructurations relevaient de la compétence du CT et de son secrétariat. Le niveau d'activité du secrétariat a ainsi monté en flèche en même temps qu'il y avait une **perte de confiance** dans les gouvernements. Ceux-ci se repliaient sur eux-mêmes pour équilibrer les budgets dans un contexte où il était pratiquement impossible de le faire sans s'aliéner le soutien de la population.

En terminant cette première partie qui fera passer l'analyse au CT « moderne », il importe de faire le rappel des **trois** idées principales qui ont passablement compliqué le travail de cet organisme central.²¹ **Premièrement**, le CT a pris beaucoup d'ampleur durant les préparatifs et la conduite de la Deuxième Guerre mondiale. **Deuxièmement**, le CT a eu un grand défi sur les bras en devenant employeur du gouvernement et en tentant de se débarrasser du népotisme flagrant des ministères. **Troisièmement**, la mise en place du filet social, lorsque combinée aux deux

²¹ Donald J. Savoie, *op. cit.*, p. 21. Il exprime davantage ces idées dans la perspective de l'ensemble des organismes centraux.

premières idées, faisait en sorte qu'une machinerie bureaucratique sans précédent naissait du passage de ces années. Les militaires n'avaient qu'à bien se tenir s'ils voulaient pouvoir au moins cohabiter avec ce vigile qui observait et influençait leurs opérations.

Partie 2 — La nature de la difficulté

Forts d'une meilleure connaissance du fonctionnement et de l'évolution du CT, cette deuxième partie de l'essai vise à démontrer, en procédant d'abord par analyse logique et ensuite par analyse de cas, toute la difficulté d'application de sa gestion horizontale au MDN.

Une analyse logique de la difficulté d'application

De manière à procéder à une analyse logique de la difficulté d'application de la gestion horizontale du CT à l'Équipe de la Défense, la **première** étape demandera une définition plus complète de ce qui est entendu par « gestion horizontale ». La **deuxième** étape consistera à éclaircir la notion de « difficulté » ou « application difficile ». En **troisième** lieu, la transition vers des analyses de cas succinctes sera entreprise en se penchant sur l'interface elle-même, sur une meilleure compréhension des leviers potentiels.

Une définition de « gestion horizontale »

Une définition **spécifique** de ce qu'est la gestion horizontale du CT a déjà été esquissée dans la première partie de cet essai avec la description des **trois** champs principaux d'activité (finance, personnel et administration). Une définition **générale** du terme mène au domaine des structures organisationnelles matricielles. Ces organisations ont toujours **trois** pôles

d'influence²² : **1**) un élément décideur au haut de la matrice (le Premier ministre et son cabinet), **2**) des décideurs verticaux ou axiaux qui contrôlent une fonction donnée (les ministres et leur appui) et **3**) les gestionnaires horizontaux ayant reçu une délégation d'autorité leur permettant d'influencer les activités des fonctions verticales (les organismes centraux, dont le CT). La gestion horizontale mentionnée dans l'énoncé de la thèse se **définit** donc comme l'ensemble des actions, initiatives et influences engendrées par un élément décisionnel dont la responsabilité première est la coordination et la normalisation des activités fonctionnelles des sous-ensembles de l'organisation. Évidemment, le rapport de forces que présuppose cette définition varie d'une organisation à l'autre et c'est maintenant la question qui sera traitée.

La difficulté

« Le **renouvellement** » était la troisième phase que Massé avait utilisée dans sa segmentation en triptyque. Pour reprendre l'expression consacrée par Lewin²³, la fonction publique mettait l'épaule à la roue du renouveau et se lançait dans une période dite de **décrystallisation** par rapport à ses façons de faire. Ce « dégel » des *modus operandi*, que le SCT se proposait d'initier et de contrôler à travers l'ensemble du gouvernement, allait créer une grande pression chez les organisations les moins disposées au **changement**. Pour cette raison, le MDN et les FC, encore sous le choc de l'amalgamation, se rendaient peu à peu compte que la matrice gouvernementale aurait son mot à dire sur cette autre matrice interne qui était la sienne propre. Qui dit choc ou pression dit aussi difficulté d'application car la résistance au changement

²² Thomas G Cummings et Christopher G. Worley, *op. cit.*, p. 275.

²³ Ce psychologue expliquait que le processus du changement doit respecter trois étapes soit la décrystallisation (ou dégel), le changement et la cristallisation (ou regel). Voir Kurt Lewin, « *Group Decision and Social Change* » dans G.E. Swanson, T.M. Newcomb et E.L Hartley, *Readings in Social Psychology*, New York, Holt, Rinehart et Winston, 1952, p. 459-473.

est une réaction organisationnelle tout à fait naturelle ; comme le SCT était le fer de lance de ces changements, il n'est pas étonnant que la friction se soit aggravée à ce moment-là.

Le fonctionnement des **organismes centraux** n'a pas l'attention du public; les politiciens ne gagneront pas ou ne perdront pas d'élections grâce ou en raison de changements apportés aux façons de faire du CT, du BCP ou du Ministère des Finances (cette assertion ne fait pas référence aux impacts des décisions de ces organisations sur l'électorat car il s'agit évidemment d'une tout autre question). Il n'en demeure pas moins que le pouvoir et l'influence de ces organismes centraux peuvent varier grandement d'une administration à l'autre. Cela s'explique par la latitude dont semble disposer une nouvelle administration au moment où celle-ci décide de l'organisation de ses organismes centraux.²⁴ Soulignons que les changements apportés par l'étape du renouvellement—toujours en cours—laissent poindre une **augmentation du pouvoir** des organismes centraux.²⁵ Ce faisant, le pouvoir central doit s'assurer que la gestion horizontale du changement dans les ministères et organismes soit adéquatement orchestrée.

Tel que constaté lors d'entretiens, tout n'est pas que difficulté dans l'interface étudiée.²⁶ La littérature consultée laisse d'ailleurs à penser que les organismes centraux, en particulier le CT, reflètent une remarquable **continuité**. Par exemple, l'organisation et le *modus operandi* du CT seront généralement moins perturbés par la nomination d'un nouveau président ou d'une nouvelle présidente qu'un ministère axial ne le sera à l'arrivée d'un nouveau ministre.²⁷ La gestion horizontale de l'ensemble de la fonction publique implique nécessairement une inertie

²⁴ Donald J. Savoie illustre bien cette question en présentant un tableau de la variation importante du nombre de comités du Cabinet (de 12 sous Clark à quatre sous Chrétien) et d'organismes centraux au sein de chacune des administrations depuis la Confédération. *Op. cit.*, p. 43-45.

²⁵ Donald J. Savoie, déjà cité, apparaît comme le chef de file de l'école de pensée de l'augmentation sensible de la concentration du pouvoir à Ottawa.

²⁶ Pratiquement toutes les personnes rencontrées, tant du côté du CT que du MDN, ont insisté sur la qualité croissante de l'interface entre les deux organisations.

²⁷ Tina Namiesniowski, notes d'un entretien avec la Directrice - Division des affaires étrangères et Défense au Secrétariat du Conseil du Trésor, le 11 mars 2002.

plus importante que celle d'un ministère seul et l'influence stabilisatrice du Greffier du Conseil privé y contribue également. La lecture consécutive des rapports annuels au Premier ministre sur la fonction publique²⁸ le démontre éloquemment alors que l'on y constate une continuité dans le propos qui, sans être répétitive, relie les courants d'idées émis d'une année à l'autre. Le même phénomène est perceptible avec les énoncés issus du CT. Lucienne Robillard explique sur le réseau comment les **deux** grandes initiatives antérieures, « **L'examen des programmes** » et « **Repenser le rôle de l'État** », a mené au nouveau programme « **Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes** ». Cette continuité est considérée comme remarquable alors que les discours des secrétaires et des président(e)s concordent systématiquement depuis l'arrivée au pouvoir des Libéraux. L'enchaînement logique est tout à fait solide et ne provient pas d'une justification en *a posteriori*.

Pour continuer ce tour d'horizon de la difficulté de l'interface entre le CT et le MDN, il est opportun de faire un retour aux années soixante, au moment où l'on préparait l'intégration des FC et la création du QGDN. **Doug Bland** explique que le premier changement important a eu lieu en 1964 lorsque les contrôleurs des trois branches se sont fusionnés en un Contrôleur Général du *Canadian Forces Headquarters (CFHQ)* qui se rapportait au Chef d'état-major de la Défense (**CEMD**). À ce moment-là, il existait toujours du côté du MDN un Sous-ministre adjoint responsable des finances (**SMA (Fin)**) se rapportant au Sous-ministre (**SM**) et qui ne devait compter que sur un nombre restreint de fonctionnaires, compte tenu que tout le personnel du SM faisait moins de 100 personnes. Le SCT, durant ces années, ne semblait influencer les FC que par

²⁸ Ceux de Jocelyne Bourgon (1995 et 1997) l'illustrent particulièrement bien, tout comme le dernier (29 mars 2001), signé par Mel Cappe.

l'entremise du SMA (Fin) qui servait finalement « d'écran protecteur » à « l'armée de teneurs de livres, d'officiers de la paye et de gestionnaires de comptes [traduction libre] »²⁹.

Les choses ont changé en 1972 lors de la **création** du QGDN. Le Contrôleur général qui était devenu une « force et une voix formidables »³⁰ au sein du *CFHQ*, fut amalgamé au SMA(Fin) du DM pour former le nouveau groupe du SMA (Fin) du QGDN, l'ancêtre du groupe actuel du Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) (**SMA (FinSM)**). Désormais, le SCT se frotterait les coudes à l'armée de teneurs de livres à laquelle on a fait référence. En plus, le SCT aurait à le faire en ayant à multiplier ses points d'entrée au QGDN car les organisations du SMA(Fin), Sous-ministre adjoint (Matériel) (**SMA (Mat)**) et du Vice-chef d'état-major de la Défense (**VCEMD**) se partageaient toutes des fonctions et des responsabilités que le SCT incluait dans ses objectifs de supervision horizontale. En terminant d'exposer ce point de vue, il faut souligner que Bland cite également des témoins de l'époque qui soutiennent que la création du nouveau poste SMA(Fin) enlevait au CEMD la possibilité de contrôler administrativement les forces armées. Si cette opinion décrivait la réalité organisationnelle du moment, le début de l'interface entre le SCT et l'Équipe de la Défense naissante s'échafaudait sur une surface bien **instable**. En effet, il est difficile de comprendre comment l'officier au haut de la pyramide militaire pouvait s'acquitter de sa charge officielle du « commandement, du contrôle et de **l'administration** des Forces canadiennes [caractères gras ajoutés] »³¹ sans piloter les finances et les programmes.

²⁹ Doug Bland, *The Administration of Defence Policy in Canada, 1947 to 1985*, Ronald P. Frye & Company, Publishers, Kingston, 1987, p. 139-140.

³⁰ *Ibid.*, p. 139.

³¹ Ministère de la Défense nationale, « Autorité, responsabilité et reddition de comptes », Lignes directrices pour les membres des Forces canadiennes et les employés du Ministère de la Défense nationale, Ottawa, mars 1997, p. 9. Cette polémique est d'ailleurs encore d'actualité.

Un dernier élément qui complexifie la relation avec le MDN a été la nomination du CT à titre de **conseil de gestion** du gouvernement du Canada en 1997. Ce nouveau rôle, encore mal défini malgré le passage des années³², inclut des domaines d'action relativement « **mous** » comme l'intégration du service, l'amélioration des communications, la gestion des risques (qui sera reprise dans l'une des analyses de cas) et la promotion des valeurs. Ces domaines sont bien pâles par rapport aux estimés financiers qui font qu'un projet est bloqué ou soumis au CT par le SCT. L'ajout d'un **fardeau** administratif issu de ces champs mous vient renforcer l'idée que les fonctionnaires du MDN sont réticents à faire l'objet d'une gestion horizontale pour le moins diffuse. En raison de la difficulté à discerner des avantages concrets pour le MDN, la fonction de conseil de gestion résulte ainsi en une friction supplémentaire entre les dsultot

à convaincre le centre de fournir les 85 M de dollars requis pour le déploiement d'un contingent terrestre pour l'OPÉRATION APOLLO.³³

Dans cette perspective, il appert que les avantages pour le MDN de profiter d'une « fusion de point de vue » avec le SCT devrait être mieux connus. Il est même possible d'envisager dans ce contexte des possibilités d'alliance avec d'autres ministères pour présenter des demandes relevant d'une logique commune. Les activités domestiques liées au Solliciteur-général, celles de la marine impliquant Pêches et Océans ou encore celles qui dépendent des Affaires étrangères et du Commerce international représentent de telles opportunités.

Des exemples de la difficulté d'application

Ayant maintenant établi l'importance de l'action du CT, **trois cas**

centrale, comme d'ailleurs dans l'ensemble des publications émanant du CT. En toute évidence, la fonction publique a eu tendance à suivre l'industrie dans l'attention qu'elle porte à sa clientèle. En fait, l'approche appelée « *total quality management* »³⁵ qui s'est répandue aux États-Unis durant la Deuxième Guerre mondiale—et au Japon par la suite—semble avoir été un véritable modèle pour le SCT tellement il met l'accent sur la qualité du service aux clients lorsqu'il supervise les activités des ministères. Il en résulte une espèce de credo qui, pour l'Équipe de la Défense, prend une résonance un tant soit peu discordante.

Il n'est pas évident de déterminer si les FC devraient même se poser la question de **l'applicabilité** du concept de client au MDN. L'exercice de questionnement n'est pas apparu vain à savoir effectivement qui sont les clients de l'Équipe de la Défense. Est-ce l'ensemble de la population qu'elle a la responsabilité de protéger ? Est-ce l'État lui-même ou peut-être les provinces dans le cadre de l'aide au pouvoir civil ? Est-ce que ce sont les particuliers, pris individuellement, qui sont touchés d'une manière ou d'une autre par les actions du MDN et des FC ? Ou encore est-ce que ce sont aussi ses propres membres qui, comme contribuables ayant choisi la carrière des armes, s'attendent à une qualité de vie décente ? Ne pourrait-on pas non plus prolonger l'énumération en s'interrogeant sur l'aspect « client » des entreprises de l'industrie de la Défense qui espèrent pouvoir profiter d'une manne de contrats lucratifs ?

Comme mentionné, la réponse n'est pas simple et même le « *think tank* » du « Réseau de prestation de services axés sur les citoyens » du Centre canadien de gestion ne semble pas s'être penché sur le cas d'espèce que représentent le MDN et les FC³⁶. L'utilisation centrale du mot

³⁵ Thomas G Cummings et Christopher G. Worley, *op. cit.*, p. 321. On se rappellera que c'est de cette approche que sont nés les « quatorze points » et les « sept péchés mortels » permettant de s'assurer du contrôle de la qualité, la satisfaction du client en étant le premier paramètre.

³⁶ Les quatre documents suivants ont été auscultés en détail et en vain: 1) Centre canadien de gestion. « Prestation de services axés sur le Citoyen : Rapport sur l'atelier du CCG », Ottawa, juillet 1997, 20 p. ; 2) Centre canadien de gestion, « Réseau de prestation de service axée sur les citoyens : Plan de travail

« **clients** », qui a tant aidé le secteur privé à augmenter la qualité de ses services et à viser l'excellence, n'est pas facilement transposable au contexte de la Défense nationale. À l'interne, il y a bien une possibilité de le faire dans les rapports avec les différents intervenants mais d'un point de vue stratégique externe, qui sont les clients de la puissance armée d'un État, quel est son objet, quels sont ses points d'application ? En répondant, l'analyse risque de déborder sur des questions de **stratégie nationale de sécurité**. Dans ce sens, il n'est pas nécessaire de se lancer dans une revue de l'espace diffus où les FC peuvent avoir à projeter leur puissance, tant au pays qu'à l'étranger. Il suffit plutôt de faire valoir le point de vue que le MDN et les FC devraient mettre au moins autant d'énergie à **optimiser** leur **capacité opérationnelle** que les autres ministères axiaux en mettent à satisfaire le « **clientélisme** » prôné par le CT.

Dans le cadre de sa gestion horizontale, le SCT a formulé des recommandations aux autres ministères et agences qui s'inspiraient principalement de la relation **entre l'État et le bénéficiaire/client**. Au MDN et au sein des FC, plusieurs ont accueilli ces recommandations comme telles et ont essayé, si l'on traduit l'expression anglaise, de faire entrer une tige carrée dans un trou rond. Il est cependant encourageant de constater qu'un groupe de discussion de sous-ministres rapportait les propos suivants:

Il en ressort que la tendance de plus en plus généralisée à substituer la terminologie de « clients » ou « abonnés » à celle de « citoyens » n'a rien d'innocente et pourrait avoir des conséquences à long terme aussi bien pour les valeurs de la fonction publique que pour la culture politique de nos sociétés. La citoyenneté solidarise, le « clientélisme » désolidarise. Donner satisfaction à des clients les uns après les autres, n'est pas nécessairement servir le bien commun.³⁷

proposé pour 1997-1998 », présentation au conseil de direction, Ottawa, septembre 1997, 30 p.; 3) Centre canadien de gestion, « Réseau de prestation de services axés sur les citoyens : Rapport du Forum d'Ontario », Toronto, 3-4 novembre 1997, 15 p.; et 4) Centre Canadien de gestion, « Réseau de prestation de service axée sur les citoyens », [Définition de projet et recommandations], Ottawa, 1997, 6 p.

³⁷ Gouvernement du Canada, « Document de réflexion sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique », *op. cit.*, p. 42.

Les ministères axiaux devaient revoir et évaluer leurs activités et leurs programmes en regard de lignes directrices spécifiques.³⁹

Depuis 1996, il a été possible de procéder au MDN à de nombreuses améliorations dans le cadre de ce programme. L'exemple du Bureau de logement des militaires ou des progrès enregistrés par les bases militaires qui ont sous-traité une bonne partie de leurs services de soutien étaye ce point de vue. La **difficulté** particulière survient au niveau des opérations requérant un déploiement outre-mer. Les militaires reliés de près aux opérations sur le terrain ont exprimé assez tôt leurs recommandations à l'effet que les missions opérationnelles à l'étranger ne devraient **pas** faire l'objet d'une révision sous la loupe de la DMPS. Sans que l'organisation matricielle du QGDN ne permette de retracer l'origine de la décision avec précision, le MDN a passé outre à ces recommandations et a insisté que l'on généralise la portée de la DMPS.

C'est ainsi que le **projet de rationalisation des Balkans**⁴⁰ a constitué ce qui pourrait être une distorsion de l'idée maîtresse du SCT. L'ensemble des missions des FC aurait dû être analysé afin qu'il soit possible de dégager des options générales pour le maintien en puissance des FC. Le cloisonnement en **trois** projets distincts (rationalisation des Balkans, chaîne d'approvisionnement et soutien contractuel) a fait en sorte que le processus de DMPS n'a pas apporté tout ce qu'il aurait pu apporter en matière d'innovations relatives à la sous-traitance en théâtre opérationnel. Cela pourrait être en partie dû aux exigences de soumission au CT lorsque vient le moment d'obtenir le **financement** d'une activité. Les analystes du SCT traitent ou révisent les activités de la Défense dans le cadre rigide imposé par les formalités de financement

³⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Diversification des modes de prestation des services, Contexte de la DMPS », Site Internet www.tbs-sct.gc.

⁴⁰ La Force de stabilisation de l'OTAN a décidé en 1998 de procéder à la restructuration des forces qu'elle avait déployées en Bosnie-Herzégovine, incitant par le fait même le Canada à revoir sa propre participation sur les théâtres d'opérations de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo. Parmi les mesures de rationalisation retenues par rapport à l'engagement du Canada dans les Balkans, figure la décision de

des programmes. En d'autres mots, si la Défense veut faire financer un projet, elle doit le présenter au SCT après l'avoir peut-être séparé d'autres activités qui lui sont étroitement reliées. Les gestionnaires de la Défense qui ont pris part à ce processus, en optant pour une action immédiate pour les Balkans, ont perdu de vue la globalité du concept de DMPS.

Le **Bureau du Vérificateur général** a déposé en novembre 1999 un rapport critiquant le manque de représentativité de certaines des analyses de rentabilisation ainsi que le manque de commentaires pertinents quant aux évaluations des activités essentielles (*core activities*) qui devraient être exclues du processus de DMPS.⁴¹ La réaction à cette critique a été, pour le SM et le CEMD, de donner la tâche au **VCEMD** d'élaborer une directive d'approbation afin de pallier le besoin de supervision ministérielle, tant en ce qui concerne les examens officiels de DMPS que des initiatives qui y sont apparentées.⁴² Cette directive d'approbation n'a toujours pas vu le jour et l'examen des échanges entre le SCT et le MDN laisse cette impression que « les poteaux des buts » ne cessent de se déplacer pour les ministères axiaux. En effet, la **nouvelle politique** de DMPS émise par le CT⁴³—qui devait entrer en vigueur le 1^{er} avril 2002—remplace maintenant le « Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes de 1995 » et augmente les **exigences** en matière de **formalisation** des processus d'approbation et de suivi des initiatives. Une comparaison sommaire de cette nouvelle politique et du Cadre d'examen de 1995 révèle que le SCT a mis l'accent sur « l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre stratégique amélioré en vue d'établir de meilleures modalités de régie, de reddition de comptes et de rapports plus

demander à des entrepreneurs civils d'aider à fournir bon nombre des services de soutien dont le contingent des FC a besoin en Bosnie-Herzégovine.

⁴¹ Général Maurice Baril et Jim Judd (SM), « Différents modes de prestation des services – Orientation de la stratégie » version électronique d'une lettre adressée à l'ensemble du MDN et des FC, mai 2000.

⁴² *Loc. cit.*

⁴³ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Politique sur les différents modes de prestation de services », [wysiwyg://98/http://www.tbs-sct.gc/pol/oepubs-tb_b4/asd-dmps1_f.html](http://www.tbs-sct.gc/pol/oepubs-tb_b4/asd-dmps1_f.html), p. 2.

appropriés aux fins de ces mécanismes »⁴⁴. En d'autres termes, le SCT a augmenté le niveau de contrôle et de **formalisme**⁴⁵ entourant la DMPS.

Par ailleurs, dans la même directive, le SCT ne ménage pas ses encouragements pour stimuler **l'innovation** sous toutes ses formes ; il est étonnant de constater que cet organisme central, en sa qualité désignée de conseil de gestion du gouvernement, n'ait pas identifié le **défi de cohérence organisationnelle** que constitue l'augmentation simultanée de la part occupée par l'innovation au sein d'une stratégie et du niveau de formalisme des procédés.⁴⁶ Certains fonctionnaires auraient avantage à réviser la théorie de la **contingence**⁴⁷, si essentielle à la compréhension des organisations. Cette dernière recommandation pourrait d'ailleurs aussi s'appliquer au Bureau du Vérificateur Général car celui-ci soulignait le manque de directives adéquates, au niveau gouvernemental, concernant les dispositions complexes liées à la DMPS.⁴⁸ Les « vérificateurs » recommandaient un **niveau encore plus élevé de formalisme**, une approche résolument peu adaptée à la stratégie **d'innovation** visée par le gouvernement.

La gestion du risque.

Il faut aussi s'interroger sur la pertinence d'appliquer des mesures normatives à la notion de gestion du risque comme le SCT a d'ailleurs commencé à le prôner. Le Secrétariat a publié en

⁴⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Réponse du Gouvernement au : Treizième Rapport Du Comité Permanent Des Comptes Publics « La Régie En partenariat : La Reddition De Comptes Menacée (sic) », www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_B4/grsepa1_f.html, p. 2.

⁴⁵ Le formalisme, dans le contexte de la théorie de la contingence, se définit comme les règles et autres moyens utilisés pour uniformiser les procédures et les comportements en vue d'augmenter la coordination et le contrôle. Richard M. Burton et B. Obel, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁶ Richard M. Burton et B. Obel, *Strategic Organizational Diagnosis and Design : Developing Theory for Application*, Kluwer Academic Publishers, 1995, p. 238. Une stratégie « analytique et innovatrice » requiert un niveau de formalisme moyen, ce qui n'est certainement pas le cas lorsque l'on considère l'attitude bureaucratique centralisatrice du SCT.

⁴⁷ *Idem*. Cette théorie, faut-il le rappeler, veut qu'il soit possible d'utiliser les liens qui existent entre les configurations organisationnelles et les stratégies pour influencer l'analyse ou l'ajustement d'autres variables comme la complexité organisationnelle, le formalisme, la centralisation, la taille, la maturité, l'environnement et la technologie de l'organisation étudiée.

2001 une brochure intitulée « **Cadre de gestion intégrée du risque** » à la suite des recommandations de l'initiative « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes » qui a été mentionnée plus tôt.⁴⁹ Le MDN a dû récemment réagir à cette publication en proposant son propre cadre de gestion du risque en le divisant en deux niveaux. Le **premier** touche à la gestion du risque dit « **corporatif** », dans le sens que cette gestion touche le « risque ultime » auquel le Canada fait face lorsque la taille du budget de la Défense est décidée. Le **deuxième**, plus commun, traite de la gestion du risque **opérationnel** aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique.⁵⁰

Aux deux niveaux de risque, le MDN peut se permettre de répondre d'une façon tout à fait manifeste aux recommandations du SCT. Au **premier** niveau de risque, celui du risque corporatif, les quelques officiers œuvrant au palier stratégique ont depuis longtemps compris qu'ils ne disposaient pas du levier que constitue une représentativité suffisante au sein de la population. Le parti au pouvoir, s'il veut être réélu, a naturellement tendance à favoriser **financièrement** les autres ministères où les citoyens sont des **clients** ou des **bénéficiaires**. Pourvu que la Défense ait le minimum requis pour s'acquitter de ses fonctions, les élus tendront à éluder la question du risque corporatif. C'est pourquoi cela semble être en vain que les militaires tentent de faire valoir ce risque ultime, même dans le dangereux contexte des événements du 11 septembre 2001. Cela continuera d'être le devoir de ces hauts gradés de sensibiliser le gouvernement mais la dure réalité politique modère les espoirs de réussite.

En ce qui concerne le **deuxième** niveau de risque, il est beaucoup plus courant pour les militaires de mesurer le risque opérationnel et les méthodes employées vont d'une culture de

⁴⁸ Général Maurice Baril et Jim Judd (SM), *op. cit.*, p.1-2.

⁴⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor, « Cadre de gestion intégrée du risque », bilingue, Ottawa, 2001.

⁵⁰ Voir : Vice-amiral G.L. Garnett, « *Integrated Strategic Risk Management in Defence* », Lettre du VCEMD, 1000-1 (DSPC), 25 avril 2001, p. 2.

recherche opérationnelle à l'utilisation de centres d'excellence pour les leçons retenues en passant par la rédaction de doctrines pertinentes à la gestion du risque. En d'autres mots, s'il est un ministère qui pourrait faire état d'une **culture d'intégration du risque**, c'est probablement le MDN. Encore une fois, la couverture que veut étendre le CT, sans que cela ne soit mal intentionné, ne remplit pas la fonction horizontale visée au départ.

Cette deuxième partie de l'essai a permis de percevoir de façon plus distincte la nature de la difficulté d'application de la gestion horizontale du CT lorsque celle-ci est perçue dans le contexte de la Défense. Il est à remarquer que la plupart de ces commentaires étaient axés sur des perspectives structurelles ou reliées à la stratégie (dans le sens managérial du terme) des organisations en présence. La démonstration de la thèse sera complétée en examinant la situation globale à partir du point de vue des membres de ces organisations.

Partie 3 — Comprendre l'interface, c'est en partie l'améliorer

Cette dernière partie de l'essai vise à prendre un **pas de recul** par rapport aux idées émises jusqu'à ce point. Les deux premières parties de cet essai ont souligné que la difficulté de l'interface relève principalement du phénomène bureaucratique. À cet égard, un spécialiste des organisations écrivait :

D'un côté, la plupart des auteurs pensent que le développement des organisations bureaucratiques correspond à l'avènement de la rationalité dans le monde moderne et que la bureaucratie est de ce fait intrinsèquement supérieure à toutes les autres formes possibles d'organisation. De l'autre, beaucoup d'auteurs, et souvent les mêmes, considèrent les organisations comme des sortes de Leviathans à travers

lesquels se prépare la mise en esclavage de la race humaine. L'accent que chacun d'eux met sur l'un ou l'autre aspect dépend de son optimisme naturel.⁵¹

Dans cette perspective, un point de vue d'analyse balancé porterait à croire que l'organisation bureaucratique gouvernementale n'a pas le caractère **monstrueux** que Crozier décrit à l'extrémité de son spectre. Ce même point de vue ne devrait pas non plus errer vers un **dithyrambe** en l'honneur des fonctionnaires du SCT et du MDN. Il s'agit plutôt de cerner les limites de l'influence de la structure et de la stratégie des organisations sur la qualité de l'interface qu'elles développent entre elles.

Pour mieux comprendre ces limites, il est utile de se pencher sur la perspective de Michel Crozier qui traite des « quatre traits essentiels » qui font que les règles et les routines d'une bureaucratie continuent de demeurer la norme. L'un de ceux-là est la **centralisation des décisions**.⁵² Il développe cette idée d'une manière qui est pertinente à la situation qui caractérise la relation entre le SCT et le CT. Il explique que la sauvegarde des relations d'impersonnalité, sur laquelle repose l'organisation bureaucratique, passe par des décisions qui ne peuvent être prises qu'à un niveau où les décideurs ne ressentent pas les **pressions** de ceux et celles affecté(e)s par les décisions. En d'autres mots, le SCT sert de tampon entre le CT et le MDN. De ces analyses structurelles des organisations, une nouvelle variable semble se dégager. Une déduction initiale pourrait laisser croire que les **individus** qui forment ces mêmes organisations constituent cette nouvelle variable. En poursuivant plus loin la réflexion, on s'aperçoit que ce sont davantage les **postes**, ou la **description de tâche** de certains postes, qui pourraient constituer cet engrenage facilitant l'interface entre l'Équipe de la Défense et le CT. Avant de préciser cette idée qui

⁵¹ Michel Crozier, Le phénomène bureaucratique, Éditions du Seuil, Paris, 1963, p. 234.

⁵² Michel Crozier, *op. cit.*, p. 248 et 250. Les trois autres sont 1) l'étendue du développement des règles impersonnelles, 2) l'isolement de chaque catégorie hiérarchique et la pression du groupe sur l'individu, et 3) le développement de relations de pouvoir parallèles.

s'appuie également sur la théorie de la contingence, il est approprié d'interpréter ce qui apparaît être la position de l'Équipe de la Défense par rapport à ce qui est perçu au SCT.

Le point de vue de la Défense

D'emblée, la relation entre les fonctionnaires du SCT et ceux du Ministère de la Défense nationale **n'a pas toujours été au beau fixe**. Une série d'entrevues a été menée avec des officiers et des fonctionnaires ayant été des témoins privilégiés de l'interface entre les deux organisations. Un ancien VCEMD, maintenant retraité, déclarait sans ambages :

In essence, the Treasury Board is a very « stove piped » organisation where they have great difficulty in performing their role as a management board. In other words, the program branch is entirely separate from the Property, Human Resources, Comptrollership and other branches. A key is to try and help them co-ordinate horizontally between branches so that a positive outcome is achieved in any cross-functional file.⁵³

Il est toutefois réconfortant de constater que des **progrès** importants ont été faits en matière d'intégration des méthodes de travail des deux organismes. Le Vice-amiral Jarvis, membre du Groupe du SMA (FinSM) soulignait que :

The whole thrust of the Treasury Board's efforts to move away from its historical role of « overseer » in favour of becoming a true « management board » stems from a real desire to better facilitate the business of Government. To achieve this, the Secretariat needed to be involved much earlier in departmental initiatives and adopt a partnership/solutions-oriented approach to dealing with departments. [...] I believe the « Management Board » approach is working, but has had its setbacks (the HRDC [Développement des ressources humaines Canada] situation, for example, which seemed to catch everyone off guard). Some argue that such notable failings (i.e. where departments do not keep their « partners » at TBS informed of significant challenges) led directly to TB's new policy on Active Monitoring.⁵⁴

⁵³ Correspondance reçue du Vice-amiral Garnett, datée du 14 février 2002. À noter que cet officier occupait un poste qui est décrit comme étant un trait d'union entre les responsabilités du chef de l'état-major de la Défense et celles du Sous-ministre.

Cette « Politique sur la surveillance active », datée du 1^{er} juin 2001, se présente comme ni plus ni moins qu'une directive augmentant le niveau de formalisme des rapports entre les ministères et le centre. Les autorités du QGDN ont compris que des mesures devaient être prises pour relever le défi de l'interface car l'amélioration des communications a été ciblée depuis quelques années. De plus en plus de prêts de personnel⁵⁵ sont formalisés avec le CT. Il est intéressant de noter que le personnel ainsi détaché ne traite cependant que très peu des questions touchant la Défense. Ceux-ci ou celles-ci sont normalement employé(e)s à des tâches qui n'impliquent pas le MDN ou les FC car cela risquerait de causer des conflits d'intérêt par rapport à la fonction de contrôleur déjà décrite. Il n'existe **pas de description de tâche formelle** pour ces officiers qui sont prêtés au CT avec l'idée que l'investissement donnera ses dividendes au moment du retour de ces officiers au sein de l'Équipe de la Défense.⁵⁶ Il ne s'agit donc pas de mesures à court terme pour faciliter la relation avec le CT. Cette stratégie devrait plutôt permettre **à la longue** de maximiser la qualité des communications entre le MDN et le CT.⁵⁷ Néanmoins, ces mesures changent peu à peu le caractère « bureaucratique absolu » décrit dans la partie précédente et laissent à penser que des modifications à cette variable pourraient améliorer l'interface entre les deux organisations.

⁵⁴ Vice-amiral G.E. Jarvis. Correspondance datée du 14 février 2002.

⁵⁵ Le terme officiel est le « détachement » de personnel (*secondment*). En vertu de la Loi sur la Défense nationale, « un officier ou militaire du rang peut, selon les modalités prévues dans toute autre loi ou dans les règlements, être détaché à un autre élément constitutif des Forces canadiennes ou à un ministère ou organisme fédéral, une institution publique ou privée, une entreprise privée ou tout autre corps. » Source : lexique du Gouvernement du Canada.

⁵⁶ Lieutenant-colonel A. Hunter, entretien téléphonique avec un officier détaché au CT, 3 avril 2002. Seul un protocole d'entente (*memorandum of understanding*)—par opposition à une description de tâche—régit les paramètres d'emploi de ces officiers qui reviennent au sein des FC avec une connaissance détaillée du fonctionnement du SCT.

⁵⁷ Richard M. Burton et B. Obel, *op. cit.*, p. 238. Ces auteurs font en fait référence à la « *media richness* » qu'ils définissent comme la forme, la quantité et la sorte d'information qui circule au sein d'une organisation.

Le point de vue du Conseil du Trésor

L'entrevue déjà citée avec Mme Namiesniowski a été très éclairante parce que cette dernière dispose d'une **connaissance détaillée du MDN**, y ayant travaillé plus de dix ans pour le VCEMD, le SMA(Mat) et le SM. Elle considère que le SCT n'est pas qu'un portail sur l'approbation des programmes. Elle considère que, par ricochet, le CT traite et élabore des **politiques** administratives qui influenceront les opérations ou le maintien en opération des FC. Un effet multiplicateur est la présence de Mme Robillard aux autres comités du Cabinet qui eux sont orientés sur le développement de **politiques**. Les soumissions du MDN qui auront été bien reçues par le CT sont toujours accompagnées d'un corpus d'arguments favorables. La Présidente peut utiliser ces arguments lorsqu'elle participe aux autres comités qui peuvent influencer le financement des activités de Défense. Cette « route indirecte » pour agir favorablement sur les politiques n'est pas à dédaigner car les voies qui passent par le Ministère des Finances ou le BCP n'offrent guère d'opportunités au MDN et à son personnel.

Mme Namiesniowski soutient également que les contacts entre les fonctionnaires sont essentiels pour la saine gestion horizontale que le CT tente d'effectuer. Cela se fait normalement à **deux** niveaux, celui du SM et celui des directeurs. Dans le cas du **SM** actuel, M. Jim Judd, elle soutient que celui-ci remporte sans doute la « palme du gestionnaire le mieux branché » et cela en raison de ses antécédents au sein d'organismes centraux. Au niveau des **directeurs**, les contacts se font fréquents et ils sont souvent reliés au travail préparatoire des officiers et des fonctionnaires qui travaillent sur l'interface même.

Le CT, lorsqu'on le compare aux autres organismes centraux, permet de développer des liens relativement étroits au niveau du personnel. La directrice interviewée expliquait que certains de ses analystes de la Défense étaient en poste depuis de nombreuses années et qu'ils

avaient développé une connaissance détaillée des programmes du MDN. Ceux-ci représentent donc des éléments fondamentaux de la gestion horizontale du SCT. D'autres font l'objet de **rotations** relativement rapides (environ 18 mois) et cela a évidemment tendance à compliquer le niveau de difficulté de l'interface. Savoie pourrait fournir une explication à cette situation avec son appréciation que les « **têtes montantes** » de la fonction publique se retrouvent normalement rapidement au sein des organismes centraux de manière à leur permettre une exposition globale aux activités gouvernementales. Le propos général de cette directrice laisse entendre que la différence ou que la spécificité du MDN et des FC est de **mieux en mieux comprise** au sein des membres du SCT. Cette déclaration en atteste d'ailleurs l'orientation :

I think there is often not enough of an appreciation in Central Agencies and other parts of the Government, of what it means to be a soldier in Africa or Afghanistan. There is not enough of an appreciation of what our military personnel face when they are deployed. The places we are sending our kids to are much more dangerous and difficult than peacekeeping of the past. We are sending these kids to places where they could potentially die in the service of Canada. We work to ensure that this appreciation is brought to bear when decisions are made at the Treasury Board or elsewhere and that Ministers are fully informed of the consequences of their decisions.⁵⁸

Un son de cloche similaire s'est fait entendre du côté des ressources humaines. Le SMA(RH-Mil) a multiplié les visites au SCT et, en coordination avec sa consœur du côté civil, il est parvenu à grandement améliorer les communications avec les gestionnaires de l'organisme central.⁵⁹ En résumé, la position du CT reconnaît l'importance de l'interface avec le MDN et la directrice responsable pour la Défense y voit effectivement un défi qui doit être relevé.

Cette dernière partie de l'essai a mis en relief l'importance de la **qualité de l'information** passée entre le MDN et le CT. Dans l'échelle de qualité utilisée par Daft, le face-à-face se situe

⁵⁸ Tina Namiesniowski, *op. cit.*

au premier plan, devant le téléphone et autres modes électroniques de communication (2^e place), les lettres, notes et mémos (3^e place) et les bulletins, rapports informatiques et données brutes (4^e place).⁶⁰ Cela explique bien l'importance grandissante que semblent vouloir accorder les autorités du MDN au **détachement** de son personnel auprès du CT. Ce personnel, bien que ne travaillant pas directement aux dossiers de la Défense, contribue à faire progresser la compréhension de la spécificité des FC au sein du CT. En ajoutant ce rôle informel à la description de tâche (pour le moment inexistante) de ces postes, le MDN augmenterait ses chances de voir le CT plus réceptif à ses demandes de financement.

Conclusion

Cet essai visait à faire valoir la nature difficile de l'interface entre le CT et le MDN. Dans un **premier** temps, cette relation a été décrite comme ayant beaucoup évolué dans le temps. Les changements majeurs qui sont survenus à la fonction publique depuis la Deuxième Guerre mondiale ont d'ailleurs été une partie intégrale de cette relation entre un organisme central et un ministère axial fort du statut spécial que lui confèrent les FC.

Dans un **deuxième** temps, l'interface a été étudiée par le biais d'une analyse logique qui a progressé vers trois cas d'espèce qui ont cristallisé la nature de la difficulté étudiée. Cette approche a permis d'actualiser l'essai en mettant l'accent sur la phase de renouvellement que Massé a identifiée dans sa segmentation. Cette phase est toujours en cours et elle fournit de

⁵⁹ Colwell, *op. cit.*

⁶⁰ Richard L. Daft, *Organization Theory and Design*, 4^e édition, St. Paul, 1992. Cité dans Richard M. Burton et B. Obel, *op. cit.*, p. 165.

nombreux exemples qui étayaient l'argumentation de cet essai. Qu'il s'agisse de l'approche cliente qui cadre mal dans la réalité de la Défense, de la DMPS qui convient peu à des tâches militaires ou à la gestion du risque qui prend des sens particuliers dans un contexte de Défense nationale, la difficulté d'application de la gestion horizontale du CT au MDN et aux FC se présente sous de nombreux visages. La dialectique a induit qu'une meilleure connaissance des initiatives du SCT pouvait améliorer le « positionnement financier » de l'Équipe de la Défense sur l'échiquier gouvernemental. Cette assertion pourrait d'ailleurs constituer le point de départ d'une réflexion tout aussi importante que celle qui s'achève ici.

Finalement, la troisième partie a fait état de la réalité du phénomène bureaucratique qui sous-tend le raisonnement de cet essai. Ont suivi les points de vue respectifs de la Défense et du CT sans bien sûr prétendre que les personnalités interrogées étaient globalement représentatives de leur organisation. Comme c'est souvent le cas en recherche, il s'agissait plutôt de fournir un éclairage à partir d'une approche donnée en espérant que des corrélations pourraient être faites à partir d'autres centres d'intérêt. Dans le cas présent, l'utilisation d'officiers détachés auprès du CT en vue d'augmenter la qualité de l'échange d'informations entre les deux organisations s'est révélée prometteuse.

Par rapport à la **sécurité nationale du Canada**, cette réflexion sur l'interface entre les organismes centraux et le MDN mérite d'être poursuivie. Comme il est déjà difficile pour les militaires des FC et les fonctionnaires du MDN de convaincre « le centre » de leur appréciation du risque corporatif, il devient critique pour ceux-ci de développer les meilleurs leviers de conviction possibles. La démonstration que l'un d'eux se situe en l'interface entre le CT et le MDN a été esquissée. Par définition, ces relations relèvent du « monde étrange des

organisations », comme le titre le livre de Mintzberg⁶¹, et la théorie de la contingence a d'ailleurs été utilisée pour démontrer les liens existant entre la stratégie (dans le sens managérial), la structure et la qualité de l'information circulant entre le MDN et le CT. Cette organisation bureaucratique qu'est celle du gouvernement fédéral a de plus en plus d'élans matriciels et cet essai a illustré le niveau de difficulté que cela implique. Compte tenu des enjeux de la sécurité nationale du Canada, les efforts faits pour faciliter l'horizontalité de la gestion gouvernementale devraient continuer sinon être accrus car le jeu en vaut largement la chandelle.

⁶¹ Henry Mintzberg, *Inside our strange world of organisations*, The Free Press, New York, 1989.

Bibliographie

Livres et manuels

- AMBOISE, Gérald d' (avec la collaboration de Josée Audet). Le projet de recherche en administration : Un guide général à sa préparation, Faculté des Sciences de l'Administration de l'Université Laval, Québec, 1998, 122 p.
- BLAND, Doug. The Administration of Defence Policy in Canada, 1947 to 1985, Ronald P. Frye & Company, Publishers, Kingston, 1987, 248 p.
- BURTON, Richard M. et B. OBEL. Strategic Organizational Diagnosis and Design : Developing Theory for Application, Kluwer Academic Publishers, 1995, 461 p.
- DAFT, Richard L. Organization Theory and Design, 4^e édition, St. Paul, 1992. Cité dans Richard M. Burton et B. Obel, *op. cit.*, p. 165.
- FRANKEL, Saul J. Staff Relations in the Civil Service, McGill University Press, Montréal, 1962, 332 p.
- SAVOIE, Donald J., « Governing from the Centre : The Concentration of Power in Canadian Politics, University of Toronto Press, Toronto, 1999, 440 p.
- TREDDENICK, John M. « Distributing the Defence Budget : Choosing Between Capital and Manpower » dans Issues in Defence Management, édité par Douglas L. BLAND, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, 1998, 121 p.
- WHITE, W.L. et J.C. Strick, Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government, Simon and Schuster, New York, 1970, 160 p.

Périodiques et publications gouvernementales

- BOURGON, Jocelyne. « Troisième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique du Canada », Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1995, 48 p.
- BOURGON, Jocelyne. « Quatrième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique du Canada », Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1997, 63 p.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. « Gestion des portefeuilles », Ottawa, septembre 1997, 21 sections.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. « Analyse de la Défense nationale — Réforme de l'acquisition », préparé par V. Poterr, page Web du DGPS, , Ottawa, modifiée le 1^{er} juillet 2000, 11 p.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. « Autorité, responsabilité et reddition de comptes », Lignes directrices pour les membres des Forces canadiennes et les employés du Ministère de la Défense nationale, Ottawa, mars 1997, 36 p.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. « Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020 », Ottawa, juin 1999.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. « Gestion par l'entremise de l'innovation : les réalisations », Ottawa, 1992, 54 p.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE. « Le livre blanc sur la Défense de 1994 », bilingue, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 55 p., ill.

GARNETT, Vice-amiral G.L. « *Integrated Strategic Risk Management in Defence* », Lettre du VCEMD, 1000-1 (DSPC), 25 avril 2001, 3 p.

GOVERNEMENT DU CANADA. « Repenser le rôle de l'État : Rapport d'Étape », 7 mars 1996, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1996, vi-33 p.

GOVERNEMENT DU CANADA. « Document de réflexion sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique », Groupe de travail des sous-ministres, décembre 1996, (s.l.), 103 p.

MASSÉ, Marcel. « *Governing for the Future : The Canadian Experience* », Discours à Rendez-vous 97, Québec, 15 juillet 1997, 9 p.

PETERS, B. Guy, « La gestion d'un gouvernement horizontal », Centre canadien de gestion, Rapport de recherche 21, janvier 1998, 75 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. « Le gouvernement fédéral en tant que *partenaire* : Les six étapes d'une collaboration réussie », Ottawa, octobre 1995, 48 p., (Collection « Faire plus avec l'argent des contribuables »)

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. « Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes », Ministère des approvisionnements et services Canada, Ottawa, 1995, 30 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. « Diversification des modes de prestation des services : rapport horizontal de planification d'activités », document de travail, Ottawa, 23 oct 1997, 26 p.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. Site internet : WWW.tbs-sct.gc.ca

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. « Stratégies en matière de ressources humaines d'une période en évolution : Recueil d'initiatives », Ottawa, mars 1996, 111 p.

Entrevues et sources orales

COLWELL, Colonel L. Notes d'entretien avec la Directrice générale - Rémunération et avantages sociaux, 18 janvier 2002.

GARNETT, Vice-amiral G.L. Correspondance reçue de l'ex-VCEMD, datée du 14 février 2002.

HUNTER, Lieutenant-colonel A. Entretien téléphonique avec un officier détaché au CT, 3 avril 2002.

JARVIS, Vice-amiral G.E. Correspondance avec cet officier du groupe du SMA(Fin SM), datée du 14 février 2002.

NAMIESNIEWSKI, Tina. Notes d'un entretien avec la Directrice - Division des affaires étrangères et Défense au Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, 11 mars 2002.