



National
Défence

Défense
nationale

Chief Review Services - Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

EXAMEN DU TRAVAIL DU PROJET QUALITÉ DE VIE ET DU DIRECTEUR – QUALITÉ DE LA VIE

Mars 2004

1258-129 (CS Ex)



Canada 

SYNOPSIS

Ce document présente les résultats d'un examen des mesures que la direction a prises pour s'occuper des questions qui ont une incidence sur la qualité de vie des membres des Forces canadiennes (FC) et de leurs familles.

Le MDN et les FC ont connu des temps difficiles au milieu des années 90. Il y avait de sérieux problèmes de moral et une baisse de la confiance du public à l'égard de l'institution. Pour s'attaquer à la question préoccupante du moral, le ministre de la Défense nationale a demandé au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) d'étudier la situation et de proposer des solutions.

Le Comité permanent a organisé une série d'entrevues et des rencontres d'un bout à l'autre du pays et dans des bases en Europe. En octobre 1998, il a déposé un rapport intitulé Pour aller de l'avant – Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes. Pendant que le CPDNAC recueillait des données et préparait son rapport, le MDN et les FC ont commencé à formuler une réponse et à mettre en place des mécanismes pour corriger la situation. Un mécanisme majeur a été le projet Qualité de vie (QV). Le BP QV était chargé de coordonner toutes les questions de QV; sa tâche principale consistait cependant à donner suite aux 89 recommandations du CPDNAC.

Certaines des initiatives envisagées demandaient beaucoup de temps et de ressources, voire d'importantes modifications de politiques et même des changements de culture. Le travail ne pouvait donc pas être mené à bien avant la fin prévue du projet QV, en août 2001. Des plans ont cependant été prévus pour assurer la continuité de l'entreprise à la fin du projet. Le projet terminé, la Direction de la qualité de la vie (DQV) a vu le jour et elle a poursuivi le travail, en s'attachant notamment à donner suite aux recommandations du CPDNAC.

Cet examen a porté sur : le contexte du travail sur la QV du BP QV et de la DQV; la nature du modèle de la QV qui a été construit; la structure du BP QV et de la Direction qui a pris sa relève; et la façon dont l'un et l'autre ont géré leur travail pour remplir leur mandat. Évaluer en détail la qualité de vie actuelle des membres des FC est une entreprise très complexe et exigeante qui dépassait de beaucoup la portée de l'examen; il n'en est fait état qu'incidemment dans ce document. L'équipe de projet et la DQV ont toutes deux entrepris de faire des mesures directes en menant une enquête sur la QV. Jusqu'ici, l'enquête n'a été menée qu'une seule fois; l'analyse des résultats a permis de fixer une base de référence qui servira à évaluer les progrès accomplis.

Évaluer un rendement dans le domaine de la QV est une affaire difficile, mais des observations émanant des entrevues, des séances de consultation et de l'analyse de données indirectes donnent à penser que les militaires et leurs familles sont plus satisfaits de leur qualité de vie qu'ils ne l'étaient il y a quelques années seulement. Même si certaines initiatives issues du rapport du CPDNAC ne sont



pas encore entièrement réalisées, ce n'est pas faute d'efforts ou d'appui de la part des FC ou du Ministère. Le travail se poursuit pour éliminer les causes de mécontentement ou d'insatisfaction qui subsistent depuis le milieu des années 90, particulièrement dans le domaine du logement et de la politique de logement.

La gestion des initiatives en matière de qualité de vie a évolué depuis le lancement du projet initial. Au départ, le travail était axé sur la solution de problèmes spécifiques. Aujourd'hui, on voit les choses à plus long terme : on s'attache davantage aux résultats et on cherche à prévoir les problèmes. Cette démarche pourrait être améliorée par l'utilisation des outils de gestion qui sont recommandés ici – l'adoption de cadres de gestion axés sur les résultats et l'amélioration des moyens de mesure du rendement, par exemple.

L'importance nouvelle qui est accordée à un certain aspect de la qualité de vie – la qualité de vie au travail – témoigne aussi de l'évolution de la façon dont le MDN et les FC abordent la qualité de vie. Selon les observations faites dans le cadre des entrevues et des séances de consultation, il semble que la question de la charge de travail et des conditions de travail soit devenue la principale source de préoccupation/mécontentement des militaires et de leurs familles, se substituant ainsi à la question du contrat social. La DQV s'est attaquée à certaines des questions soulevées; le rythme des opérations et le rythme des affectations en sont des exemples. Bien des aspects de la qualité de vie au travail débordent néanmoins le champ de compétence de la DQV – la non-disponibilité de certains cours ou le fait que les réservistes se sentent traités différemment, par exemple. Les membres des FC n'en estiment pas moins que ces questions font partie de leur qualité de vie au travail et, de ce fait, de leur qualité de vie en général.

Les principales recommandations de cet examen appellent les mesures suivantes :

- 1. Énoncer un plan stratégique pour guider les initiatives en matière de QV et faire en sorte qu'elles correspondent bien aux besoins actuels et futurs en matière de QV, de sorte que les FC demeurent un employeur de choix.*
- 2. Pour toute nouvelle initiative importante contribuant à la stratégie générale de QV, énoncer un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats.*
- 3. Créer un système de surveillance de la QV faisant appel à des sources de données actuelles qui signalerait rapidement les possibilités et les problèmes.*
- 4. Mieux concevoir les stratégies de communication sur les problèmes, les solutions et les initiatives en matière de QV.*



TABLE DES MATIÈRES

RÉSULTATS EN BREF	I
Contexte	I
Évaluation globale	III
Réalisation du mandat.....	IV
Cadre de gestion	IV
Mesure du rendement.....	IV
Communications.....	V
INTRODUCTION.....	1
Contexte	1
Le rapport du CPDNAC	3
Le projet Qualité de vie.....	4
Définition et mesure de la qualité de vie	6
Direction de la qualité de la vie.....	9
L'EXAMEN.....	10
But	10
Méthodologie	10
Portée.....	11
RÉSULTATS DÉTAILLÉS ET RECOMMANDATIONS.....	12
Réalisation du mandat du Bureau de projet (BP)	12
Réalisation du mandat de la DQV	14
Cadre de gestion du Bureau de projet (BP).....	15
Cadre de gestion de la DQV	16
Mesure du rendement du Bureau de projet (BP).....	18
Mesure du rendement de la DQV	19
Communications.....	20
Sommaire des recommandations	22
PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	23



RÉSULTATS EN BREF

CONTEXTE

Le ministère de la Défense nationale a lancé le projet Qualité de vie (QV) en 1998 pour s'attaquer à des problèmes qui en étaient venus à nuire au moral des membres des Forces canadiennes. La presse avait beaucoup parlé de ces problèmes, et le Ministère ainsi que les FC en étaient conscients. L'une des principales tâches de l'équipe du projet consistait à donner suite aux 89 recommandations formulées dans le cadre d'une étude du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) faite à la demande du ministre de la Défense nationale.

Le projet QV a été le premier projet sur les ressources humaines du Ministère à faire appel aux pratiques et aux procédures qui sont habituellement associées aux projets d'acquisition de l'État. Le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) (SMA[RH-Mil]) a été désigné chef du projet. Le Comité supérieur de révision (CSR) était formé de conseillers de niveau 1 du Ministère et des Forces canadiennes et il était coprésidé par le Sous-ministre (SM) et le Chef d'état-major de la Défense (CEMD). L'équipe de projet a prévu un certain nombre d'initiatives en réunissant les recommandations du CPDNAC et le travail d'une équipe interne du MDN et des FC qui s'occupait de questions de QV. Ces initiatives ont formé la base du travail confié à l'équipe du projet. Pour le reste, l'équipe devait coordonner et suivre d'autres travaux de QV en cours. Parallèlement, l'Armée de terre, les Forces maritimes et la Force aérienne menaient des travaux dans le domaine de la QV en réponse à des besoins propres.

Même si l'expression « qualité de vie » est abondamment utilisée, il n'en existe pas de définition universelle. On a commencé par définir un concept pratique de la qualité de vie et un modèle de son incidence sur les membres des FC et leurs familles. Le Directeur – Recherche et évaluation en ressources humaines (DRERH) a fait des recherches spécialisées pour le Bureau de projet. Les chercheurs ont passé en revue les travaux réalisés jusqu'alors dans le domaine et ils ont fondé une bonne partie de leurs recommandations sur des études qui venaient tout juste d'être faites pour les Forces navales des États-Unis. Le modèle défini reposait sur l'idée que les militaires sont sensibles à la qualité générale de la vie; appelée « QV globale » dans le modèle, elle repose sur l'impression que les militaires ont à l'égard de cinq domaines de poids essentiellement égal que les chercheurs ont appelé domaines de QV. Ce sont :

- la satisfaction des militaires à l'égard de leur état de santé;
- la satisfaction des militaires à l'égard de leurs familles et de leur vie sociale;
- la satisfaction des militaires à l'égard de leur résidence, de leur quartier et de leur milieu de vie en général;
- la satisfaction des militaires à l'égard de la façon dont ils occupent leur temps libre et dont ils envisagent leur épanouissement;
- la satisfaction des militaires à l'égard de leur milieu de travail et de leur perfectionnement professionnel.



Il est tenu compte dans le modèle du fait que la qualité de vie d'un militaire dépend de nombreux facteurs : des facteurs sur lesquels les FC ont une influence directe comme le milieu de travail, des facteurs sur lesquels les FC peuvent avoir une certaine influence comme la santé, le temps libre ou, pour ceux qui occupent des logements familiaux ou des logements pour célibataires, le logement, et d'autres sur lesquels les FC n'ont presque pas d'influence comme le logement des 70 p. 100 des membres des FC qui résident à l'extérieur ainsi que la vie familiale et sociale des militaires. Mesurer la qualité de vie d'une façon ou d'une autre a été vu comme une activité de gestion importante. Pour obtenir ces mesures, la DRERH a conçu et mené une enquête sur la qualité de vie des militaires et de leur conjoint. L'enquête poursuivait les objectifs suivants : recueillir des données de référence sur la qualité de vie en fonction desquelles les améliorations (ou les détériorations) futures pourraient être mesurées; recueillir des données qui permettraient de voir si les militaires et leurs familles avaient eu connaissance des diverses initiatives en cours et en comprenaient la nature; et valider le modèle à cinq domaines de qualité de vie. Même si le taux de réponse n'a pas été aussi élevé qu'on aurait pu l'espérer, le nombre de questionnaires remplis a été suffisant pour qu'on puisse en tirer des données d'un niveau de confiance acceptable. Parallèlement, la création de la Formule de renseignements sur la qualité de vie (FRQV) en ligne a permis de poursuivre les mesures et d'établir des communications directes avec les militaires et leurs familles.

Il était prévu que le projet QV aurait une durée fixe. Le 31 août 2001, le projet a pris fin, et la Direction de la qualité de la vie (DQV) a été créée le lendemain. La nouvelle organisation avait une structure légèrement différente, mais elle était prévue pour durer plus longtemps. Alors que le projet QV portait principalement sur la réalisation d'initiatives issues des recommandations du CPDNAC, il était entendu que la DQV devait plutôt se concentrer sur l'élaboration de politiques.

L'examen dont il est fait état ici a porté sur le projet Qualité de vie et sur la Direction de la qualité de la vie. L'équipe d'examen a fait appel à des méthodes classiques de collecte de données. Plus de 110 entrevues ont été faites avec des chefs supérieurs (officiers et militaires du rang) au QGDN et sur le terrain. L'équipe a rencontré des professionnels de la santé, des travailleurs sociaux et des aumôniers des Forces canadiennes. Pour évaluer notamment les communications entre le Bureau de projet et les membres des FC, l'équipe d'examen a organisé des séances de consultation au QGDN et avec des membres de l'Armée de terre, de la Marine et de la Force aérienne. La portée de l'examen a été limitée aux travaux du Bureau de projet et de la DQV. Le travail fait dans le domaine de la qualité de vie par les trois armées a été examiné uniquement du point de vue du mandat qu'avait le projet QV de coordonner les efforts des armées. Mesurer concrètement la qualité de vie des militaires est une entreprise considérable qui dépassait de beaucoup les moyens du Chef – Service d'examen et la portée de l'examen. En plus de se faire une idée générale des activités de gestion, l'équipe d'examen s'est penchée sur les quatre principaux aspects suivants du projet QV et de la DQV :

- réalisation du mandat;
- cadre de gestion;
- mesure du rendement;
- communications.



ÉVALUATION GLOBALE

Il est difficile d'évaluer exactement le succès du projet Qualité de vie et de la Direction de la qualité de la vie sans les données de la prochaine enquête sur la qualité de vie et de celles qui suivront. Des observations émanant des entrevues, des séances de consultation et de l'analyse de données indirectes donnent néanmoins à penser que les militaires et leurs familles sont plus satisfaits de leur qualité de vie qu'ils ne l'étaient il y a quelques années seulement. Même si certaines initiatives issues du rapport du CPDNAC ne sont pas encore entièrement réalisées, ce n'est pas faute d'efforts ou d'appui de la part des FC ou du Ministère. Dès le départ, on savait que ces initiatives générales allaient demander beaucoup de travail puisqu'elles supposaient des travaux de recherche considérables, d'importantes modifications de politiques et même des changements de culture. Le travail se poursuit pour éliminer les causes de mécontentement ou d'insatisfaction qui subsistent depuis le milieu des années 90, particulièrement dans le domaine du logement et de la politique du logement (le CS Ex a consacré d'autres travaux aux questions de logement – les rapports peuvent en être consultés sur le site Internet du CS Ex).

La gestion des efforts en matière de qualité de vie a évolué depuis le lancement du projet QV. Au départ, le travail était axé sur des extrants particuliers et des résultats intermédiaires qui concernaient des problèmes spécifiques. Cette méthode était probablement la meilleure à l'époque puisqu'elle se prêtait à une action rapide et dirigée. Toutefois, elle n'offrait pas nécessairement le meilleur moyen d'obtenir des efforts soutenus grâce auxquels les militaires constateraient que le Canada et les FC respectent le contrat social. Par exemple, l'augmentation de solde unique de 10 p. 100 qui a été consentie va entraîner une hausse ponctuelle du niveau global de satisfaction des militaires, mais il est peu probable qu'elle permettra de corriger d'éventuelles iniquités. Selon toute vraisemblance, une politique d'examens fréquents et de rajustements mineurs des niveaux de rémunération en fonction d'un indice ou d'un groupe de référence reconnu paraîtra plus équitable. À mesure que la gestion des problèmes a évolué, les autorités ont commencé à voir les choses à plus long terme et à s'intéresser davantage aux résultats susceptibles d'appuyer les efforts qui visent à éviter la répétition de problèmes comme ceux que les FC ont vécus au milieu des années 90. Cette démarche pourrait être améliorée par l'application de moyens de mesure du rendement plus rigoureux et par la définition de cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats.

L'importance accrue qui est accordée à un aspect particulier de la qualité de vie – la qualité de vie au travail – dans le respect du contrat social témoigne de cette évolution. Ici encore, il ressort des discussions et des séances de consultation que la question de la qualité de vie au travail (c.-à-d. la charge et les conditions de travail) est devenue la principale source de préoccupation/mécontentement des militaires et de leurs familles. Même si la DQV s'est attaquée à certains des problèmes soulevés par l'équipe d'examen – le rythme des opérations et des affectations, par exemple –, bien des aspects de la qualité de vie au travail débordent largement le champ de compétence de la DQV; les membres des FC n'en estiment pas moins que ces questions font partie de la QV. Des améliorations résultant d'efforts concertés et d'un travail acharné peuvent être rapidement neutralisées par divers facteurs : règlement tardif d'un grief (le règlement de certains griefs demande plus de deux ans), demande de remboursement de frais de déplacement rejetée à tort, délai de remise de médaille apparemment trop long, politique ayant une incidence sur les militaires/familles mal expliquée.



RÉALISATION DU MANDAT

En ce qui concerne la réalisation du mandat, l'équipe du projet et le Comité supérieur de révision du projet ont compris que les recommandations du CPDNAC ne pourraient sans doute pas toutes être appliquées avant la fin du projet. Certaines des initiatives les plus complexes ont été confiées à la DQV et quelques-unes sont encore en cours. Consciente qu'il reste du travail à faire relativement aux initiatives du CPDNAC, l'équipe d'examen a conclu que le Bureau de projet a réalisé son mandat et que la DQV est adéquatement structurée et gérée pour réaliser le sien. L'examen donne à penser que la DQV aurait avantage à énoncer, pour son travail relatif à la qualité de vie, un plan stratégique qui serait assorti d'une vision opérationnelle plus précise que « agir comme centre de coordination et contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des membres des FC et de leurs familles ».

CADRE DE GESTION

Du point de vue du cadre de gestion, le contexte du projet QV et celui de la DQV différaient quelque peu. Le projet QV pouvait compter sur la surveillance et la participation d'un Comité supérieur de révision coprésidé par le CEMD et le SM et formé de membres de la haute direction des FC et du Ministère. La DQV, en revanche, a la structure d'un organisme d'état-major permanent et elle est gérée comme n'importe quelle autre organisation du système de gestion du QGDN. Les deux, toutefois, comptaient sur l'expertise et le soutien du QGDN dans certains domaines – les deux avaient besoin du Directeur général – Rémunération et avantages sociaux dans le domaine de la rémunération, par exemple. La DQV faciliterait sa tâche en se donnant un cadre de gestion dans lequel elle préciserait les résultats attendus des initiatives, les extrants susceptibles de produire les résultats voulus et la façon de mesurer son rendement, et en définissant un modèle logique pour relier tous les éléments du plan. Il est recommandé que la DQV se donne un cadre de gestion axé sur les résultats auquel tous les organismes pertinents souscriraient; cela contribuerait à rendre aussi efficaces et productifs que possible les efforts de tous en matière de QV.

MESURE DU RENDEMENT

Il est souvent difficile, mais non moins indispensable, de mesurer le rendement des projets qui concernent des sujets *impalpables* comme la qualité de vie. Dans la QV, deux domaines doivent retenir l'attention de la direction. Le premier est l'issue des efforts faits par la direction à l'appui des initiatives. Un cadre de gestion axé sur les résultats bien planifié et bien appliqué, comme celui dont il est question ci-dessus, sera un précieux atout à cet égard. Le second domaine concerne le contrôle et, si possible, l'évaluation de la qualité de vie globale des militaires et de leurs familles. Pour devenir/rester un employeur de choix et disposer de politiques et de procédures efficaces sous ce rapport, les FC doivent avoir un système qui leur permette de déterminer la meilleure façon d'appuyer les militaires et leurs familles et de voir comment les destinataires perçoivent cet appui. Même si l'enquête sur la qualité de vie et, dans une moindre mesure, la Formule de renseignements sur la qualité de vie peuvent fournir des données, il n'est pas certain qu'on sera averti des



problèmes suffisamment tôt pour y remédier rapidement. Les FC et le Ministère font des recherches sur les ressources humaines et recueillent des données dans divers domaines intéressant la qualité de vie. L'examen donne à penser que ces données pourraient servir à créer un système d'avertissement rapide qui ferait le pont entre les enquêtes sur la qualité de vie.

COMMUNICATIONS

L'examen a enfin porté sur les communications. Le Bureau de projet et la DQV ont tous deux compris l'importance des communications. Les meilleures initiatives en matière de QV peuvent se révéler une perte de temps si les militaires en ignorent l'existence et n'y ont pas accès. Le projet QV et la DQV ont tous deux fait face à un même problème : certaines des communications échappaient à leur influence et dépendaient des unités ou même des responsables des médias (La Feuille d'érable, p. ex.). De toute évidence, la DQV n'est pas mieux placée pour communiquer directement avec tous et chacun des membres des FC que ne l'était l'équipe du projet QV. La DQV a une stratégie de communication; le projet QV en avait également une. On pourrait améliorer la stratégie de communication en tenant compte des difficultés et des lacunes connues en matière de communication et en essayant de mesurer et de gérer le rendement du système grâce à des contacts fréquents avec les militaires pour voir si le message passe. Une consultation du SMA(AP) et une révision de l'Étude des communications internes du MDN et des FC ¹ pourraient se révéler bénéfiques.

¹ L'Étude des communications internes du MDN et des FC faite par le CS Ex peut être consultée à l'adresse http://www.forces.gc.ca/crs/pdfs/comrep_f.pdf.



INTRODUCTION

CONTEXTE

« Comme vous le savez, [...] les Forces canadiennes viennent de connaître des temps difficiles. Tout le monde est au courant des problèmes auxquels nous avons dû faire face et des conséquences fâcheuses que cela a eues sur notre image et sur le moral de nos troupes »² (1997)

Il est incontestable que les membres des Forces canadiennes avaient le moral bas au milieu des années 90. Une période de compression budgétaire touchant presque tous les ministères et coïncidant avec la fin de la guerre froide a marqué le début d'une ère de changement, pour la Défense en particulier. Les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale ont vu leur taille diminuer considérablement. Les réductions se sont surtout faites par attrition. Elles ont aussi été obtenues par l'application de contrôles rarement utilisés auparavant qui ont donné lieu à une augmentation du nombre des libérations pour raison de santé et des échecs à l'instruction sans maintien à l'effectif avec reprise ou reclassement. Faire toute sa carrière dans les FC ne pouvait plus être tenu pour acquis. La réduction de l'effectif et la restructuration, particulièrement dans le but de diminuer le nombre des quartiers généraux, ont restreint les possibilités d'avancement puisque des postes d'état-major étaient éliminés. Même si l'effectif diminuait et que de nouvelles opérations étaient menées en Haïti et en Bosnie, les déploiements n'ont pas été réduits en proportion, et les membres des Forces canadiennes ont dû s'absenter de leur foyer plus souvent. Entre l'imposition du gel des salaires en 1991 et le premier rajustement quand le gel a été levé, en 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a reconnu que la solde des militaires du rang (MR) et celle des officiers avaient fléchi pour se situer respectivement à 6,7 p. 100 et 14,7 p. 100 de moins que la rémunération des fonctionnaires d'un niveau équivalent. Dans ce climat de restriction, les militaires savaient que leur capacité de gain, après s'être érodée pendant des années, allait mettre longtemps avant de redevenir pleinement comparable. La pension de certains militaires libérés ne se rétablirait peut-être jamais. Ensemble, le manque de ressources et l'accroissement du rythme des opérations signifiaient que les ressources allaient être affectées à la réalisation de la mission de préférence à des besoins comme l'entretien des logements familiaux (LF) ou des éléments d'agrément des bases des FC. Une situation personnelle parfois difficile, les événements qui ont entouré le démantèlement du Régiment aéroporté et l'enquête sur la Somalie ont amené beaucoup de membres des FC à s'interroger sur leurs chefs et sur l'appui du public.

² L'honorable Art Eggleton, ministre de la Défense nationale, s'adressant au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, le 27 octobre 1997.



Même si rien ne permet de croire que la baisse du moral pendant cette période a entraîné une réduction de la capacité de combat, le lien à la longue entre le moral et l'efficacité au combat est bien connu. On sait également qu'il y a un lien entre le moral d'une organisation et sa capacité de garder son effectif – un effectif, s'agissant des FC, dans lequel l'organisation a investi beaucoup de temps et d'argent au titre de l'instruction et du développement des capacités techniques et du leadership. En laissant persister des problèmes de moral, les FC s'exposaient donc à une perte de capacité appréciable et à la nécessité de faire des dépenses considérables pour recruter et former de nouveaux militaires, en supposant qu'elles réussissent à attirer des recrues au sein d'une organisation dont certains des membres, selon la presse et aux nouvelles télévisées du soir, devaient compter sur l'aide sociale.

Pour rétablir le moral des troupes et la confiance du public dans les FC, le ministre de la Défense nationale a écrit au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (CPDNAC) le 8 octobre 1997, lui demandant de poursuivre l'étude de la qualité de vie dans les FC entreprise juste avant les élections générales qui venaient d'avoir lieu. Alors que le travail avait porté jusque-là sur les membres des FC, le Ministre a demandé au CPDNAC de s'intéresser aussi bien aux militaires qu'à leurs familles. Le Comité a tenu des audiences d'octobre 1997 à juin 1998 dans des bases au Canada et dans des bases canadiennes en Allemagne et en Bosnie. Plus de 6 000 personnes y ont assisté; des centaines ont témoigné en leur propre nom ou comme représentants de divers groupes – chambres de commerce, syndicats de la Défense, associations pour la défense, etc. – dans le cadre de séances publiques. Dans les bases des FC, les témoignages se sont faits en public et à l'occasion de rencontres et de briefings privés. La situation était jugée assez sérieuse pour que le Chef d'état-major de la Défense encourage tous les militaires, pour la première fois dans l'histoire de l'armée, à exprimer ouvertement leurs inquiétudes sans crainte de représailles.

En novembre 1997, le CEMD a ordonné la création du secrétariat à la QV. Le secrétariat avait un triple rôle :

- agir comme porte-parole des armées et du QGDN dans la formulation et la coordination, à la Défense, d'initiatives en matière de QV pendant que le CPDNAC délibérait sur la question;
- agir comme intermédiaire entre le Ministère et le CPDNAC;
- définir la structure du Bureau de projet qui allait s'occuper des initiatives internes et des recommandations du CPDNAC.

Les préparatifs du secrétariat relatifs au Bureau de projet (BP) sur la qualité de vie étaient suffisamment avancés en mai 1998 pour que le projet soit mis sur pied, avec un arrêté de projet et un Comité supérieur de révision (CSR). Le CSR a approuvé en principe l'arrêté de projet le 27 juin. Le personnel restant du secrétariat a été intégré au BP. Au départ, le BP s'est occupé principalement de la structure et des finances du projet, de la documentation du projet et des analyses d'écarts relatives aux nouvelles questions de QV.



À peu près à la même époque, le CEMD a formé un autre groupe, l'équipe spéciale de la QV, qui devait notamment préparer une feuille de route pour le projet en soumettant à l'attention du CSR des initiatives prioritaires et en aidant le CEMD à préparer son exposé final devant le CPDNAC du 4 juin 1998. Avec l'aide de représentants des trois armées, du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD), du Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) et de divers chefs de groupe, l'équipe spéciale a examiné des dossiers du CPDNAC accessibles au public et des documents fournis par le secrétariat et le CSR QV et elle a rencontré des spécialistes du domaine. À la recommandation de l'équipe spéciale, le Comité de gestion de la Défense (CGD) a approuvé l'affectation d'une tranche initiale de 600 k\$ à l'élaboration d'initiatives et de 5 M\$ à la réalisation immédiate de réparations de LF pour des raisons d'hygiène et de sécurité. Toujours à la recommandation de l'équipe spéciale, le VCEMD a affecté 1,2 M\$ à la création du BP et au travail d'élaboration.

LE RAPPORT DU CPDNAC

En octobre 1998, le CPDNAC a déposé son rapport, *Pour aller de l'avant : plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes*. Les 89 recommandations du rapport s'appuyaient sur les recherches du Comité, des briefings, des témoignages d'experts et la contribution du public. Dans son rapport, le CPDNAC a déclaré qu'on lui avait suggéré d'explicitier le contrat social tacite conclu entre les militaires et la population du Canada par l'intermédiaire du gouvernement. Le CPDNAC trouvait difficile de donner forme à un tel contrat, mais il est parvenu à la conclusion que l'engagement moral pris par notre société envers les Forces canadiennes devait reposer sur cinq principes concrets :

- que les membres des Forces canadiennes soient rémunérés de façon juste et équitable pour leurs services et leurs compétences et que cette rémunération tienne suffisamment compte de la nature unique du service militaire;
- que tous les membres et leurs familles aient facilement accès à un logement convenable et abordable répondant aux normes modernes et aux attentes normales;
- que les militaires et leurs familles aient accès, dans les deux langues officielles, à une gamme complète de services de soutien favorisant leur bien-être financier, physique et spirituel;
- que les anciens combattants et les militaires blessés dans l'exercice de leurs fonctions au service du Canada reçoivent des marques de reconnaissance, une rémunération et des soins satisfaisants;
- que les militaires puissent compter sur un cheminement de carrière acceptable, qu'ils soient traités avec dignité et respect dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils disposent d'un équipement et de matériel adaptés à leurs fonctions.

Le ministre de la Défense nationale et celui des Anciens Combattants (puisque bien des recommandations concernaient les anciens combattants) ont déposé ensemble la réponse du gouvernement le 25 mars 1999. Le document exposait les suggestions auxquelles le gouvernement souscrivait sans réserve, celles qu'il appuyait en principe, celles qui nécessitaient un complément d'étude et les rares d'entre elles qui ne pouvaient pas être appuyées. Il énumérait des activités précises qui étaient déjà en cours, des activités prévues et



les études que le gouvernement entendait faire pour s'occuper d'un problème en particulier ou de sa cause. Le gouvernement a reconnu que diverses recommandations du CPDNAC, même si elles bénéficiaient de son appui, allaient demander beaucoup de temps et d'argent et nécessiter même, dans le cas, par exemple, de l'Agence du logement des Forces canadiennes, des efforts de restructuration considérables. Le document précisait que le gouvernement allait déposer un rapport d'activité provisoire dans l'année et un rapport d'activité complet dans les deux ans.

LE PROJET QUALITÉ DE VIE

Le projet QV est apparemment le premier projet sur les ressources humaines du Ministère à faire appel au cadre, aux pratiques et aux techniques qui sont habituellement associés aux projets d'acquisition d'équipement. Le projet QV avait comme but :

« [...] d'appliquer et de faire connaître les recommandations du rapport final du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, d'aider les commandants des armées et d'autres éléments du MDN à réaliser des initiatives de QV actuelles et futures, et à coordonner, surveiller et intégrer toutes les initiatives de QV actuelles et futures des Forces canadiennes ». ³

Comme on l'a vu ci-dessus, la structure générale du projet a été définie dans les tout premiers jours. Le projet était considéré à l'époque comme l'une des principales priorités de la Défense. En plus de s'attaquer ostensiblement à des problèmes pressants de QV des FC, le Ministère se trouvait confronté à des délais extrêmement serrés pour préparer des présentations détaillées au Conseil du Trésor à l'égard des initiatives qui nécessitaient des ressources de l'extérieur. Dans certains cas, on a dû chiffrer des coûts avant même d'avoir fait une analyse détaillée des options. Le fait que le CPDNAC ait choisi, contrairement à la coutume, de travailler à la rédaction de son rapport pendant les vacances parlementaires d'été afin de pouvoir le déposer à l'automne témoigne bien de l'importance qu'on accordait à l'amélioration de la QV. À la Défense, cela s'est traduit par la désignation du Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) (SMA[RH-Mil]) comme chef de projet ainsi que du Chef d'état-major de la Défense (CEMD) et du Sous-ministre (SM) comme coprésidents du Comité supérieur de révision (CSR) du projet, la composition du CSR s'apparentant à celle du Conseil des Forces armées. En s'occupant ensemble des initiatives, le secrétariat à la QV et l'équipe spéciale ont permis à la structure du programme de prendre forme, alors que l'équipe de projet préparait les documents nécessaires à l'approbation officielle de tous les aspects du projet : but, objectifs, stratégie de mesure, analyses des écarts, analyses des risques, structure des travaux, stratégie financière et gouvernance. Pendant toute cette période de travail initiale, la Défense a suivi de près les travaux du CPDNAC afin de pouvoir donner suite le plus tôt possible au rapport du CPDNAC. L'équipe spéciale a défini plus d'une centaine de mesures, et beaucoup d'entre elles correspondaient à des recommandations du CPDNAC; de plus, la structure du Bureau de projet allait s'inspirer des cinq principes qui définissaient, selon le CPDNAC, l'engagement moral du pays.

³ Arrêté du projet Qualité de vie, version 1.0, 23 juin 1998.



Le Bureau de projet s'est structuré en fonction de cinq grands thèmes ou piliers :

- rémunération et avantages sociaux;
- logement (militaires et familles);
- soins donnés aux blessés, aux anciens combattants et aux militaires à la retraite;
- soutien des familles;
- transitions (questions liées à la vie professionnelle comme les affectations, les mess, etc.).

Une fois le rapport du CPDNAC déposé, les recommandations du Comité et les mesures proposées par l'équipe spéciale ont été réunies de manière à former des initiatives de QV précises. Dans certains cas, une même initiative englobait plusieurs recommandations. L'initiative qui a mené à la création du poste de Directeur – Soutien aux blessés et administration (DSBA), par exemple, dérivait de quatre recommandations du CPDNAC. Chaque initiative a été confiée à une équipe responsable d'un thème donné pour que celle-ci la définisse au besoin, lui fasse suivre la filière au QGDN et en observe l'avancement. Le QGDN a participé activement à la formulation des initiatives et à la solution des problèmes que cela signifiait. Les initiatives qui concernaient la rémunération et les avantages sociaux, la gestion des carrières ou les affectations ont fait appel aux connaissances et aux ressources des spécialistes du QGDN. Dans d'autres domaines – la politique du logement ou le rythme des affectations, par exemple – le travail a été concentré au Bureau de projet (BP). Conformément à son mandat, toutefois, le BP était responsable de la coordination, de l'intégration et de la surveillance des initiatives, que le travail ait été confié à des éléments du QGDN ou gardé au BP. De nouvelles initiatives ont été proposées par diverses organisations après le dépôt du rapport du CPDNAC ou le démantèlement de l'équipe spéciale. Certaines ont vu le jour quand le BP, après avoir analysé les recommandations du CPDNAC et de l'équipe spéciale, a constaté que des politiques et des procédures sous-jacentes devaient être modifiées avant que la recommandation puisse être mise en application. Par exemple, il était impossible de donner suite à bien des recommandations en matière de logement avant qu'une politique générale de logement soit approuvée; de même, de nombreuses initiatives touchant les familles supposaient une meilleure compréhension de la famille dans une société au multiculturalisme de plus en plus marqué. Certaines initiatives ont également été proposées par les états-majors des armées et elles ont été suivies, coordonnées ou prises en charge par le BP, comme le prévoyait le mandat de ce dernier. L'Armée de terre avait son projet « Qualité de vie », et les Forces maritimes, leur projet « Qualité de vie dans la Marine ». Baptisé « Plan de vol pour la vie », le document sur la qualité de vie de la Force aérienne proposait 89 questions au BP dont 72 ont été acceptées, soit pour être associées à d'autres initiatives émanant du CPDNAC ou de l'équipe spéciale, soit pour devenir des initiatives autonomes du BP. Le Comité supérieur de révision a lui aussi proposé des initiatives au BP. Au départ, le BP a énoncé un système pour analyser et prioriser les initiatives, en suivre l'avancement et en faire rapport mensuellement et annuellement. Un résumé des rapports annuels peut être consulté à l'Internet et sur le Réseau d'information de la Défense.⁴

⁴ Voir http://www.forces.gc.ca/hr/scondva/frgraph/final_2002_f.asp?cat=1.



DÉFINITION ET MESURE DE LA QUALITÉ DE VIE

L'un des premiers problèmes du BP a été de parvenir à une définition utile de la qualité de vie. Pour étudier la qualité de vie et l'influencer, il faut absolument comprendre ce qu'elle est et trouver un moyen de l'évaluer. Le concept de la qualité de vie existe depuis un certain temps déjà. L'expression s'est répandue dans les milieux médicaux pendant les années 60, particulièrement en rapport avec les moyens d'atténuer les conséquences des maladies chroniques ou d'améliorer les conditions de vie des malades en phase terminale. Vu son intérêt, le concept a été adopté en psychologie et dans les sciences sociales dans les années 70, et plus tard dans les travaux et les recherches de psychologie du travail et des organisations, souvent sous l'appellation « qualité de la vie au travail ». Même si l'expression est largement répandue, il n'en existe pas de définition universelle.

Malgré l'absence de définition universelle de la QV, les chercheurs s'entendent généralement sur un certain nombre d'éléments de base qui devraient faire partie d'une définition et qui pourraient être mesurés d'une manière fiable.⁵ Le premier point sur lequel on s'est entendu est que la définition devait admettre des éléments objectifs et des éléments subjectifs. Les éléments objectifs sont ceux qui peuvent s'observer directement et être mesurés systématiquement (le loyer ou la distance entre le domicile et le travail, par exemple). Les éléments subjectifs – la façon dont une personne perçoit son bien-être ou son état de santé, par exemple – sont tout aussi importants, mais plus difficiles à quantifier. De plus, on considère généralement comme important la façon dont une personne perçoit certains aspects de sa vie (dimension affective) et ce qu'elle pense de sa situation réelle par rapport à ce qu'elle souhaiterait (dimension cognitive). Les chercheurs s'entendent généralement pour dire aussi qu'une mesure de la façon dont une personne perçoit globalement sa qualité de vie permettrait de faire certaines comparaisons entre des individus ou des groupes. En outre, en quantifiant des aspects de la qualité de vie, on pourrait mesurer les progrès dans les domaines susceptibles d'être influencés, en reconnaissant parallèlement la contribution à la QV globale des domaines qui ne peuvent pas être influencés directement. Il ne fait aucun doute, par exemple, que la façon dont un militaire voit son conjoint est aussi importante que celle dont il voit sa solde, puisque les deux sont un aspect important de sa qualité de vie, même si les FC peuvent exercer une influence dans un cas, mais peu ou pas dans l'autre. Un système bien conçu de mesure de la QV globale et des domaines qui forment la QV devrait théoriquement permettre de mesurer les progrès et de faire ressortir les problèmes éventuels pour faciliter les interventions. Mesurer les domaines de la QV permettrait en outre d'évaluer des sous-éléments ou des aspects particuliers de la QV comme la qualité de vie au travail.

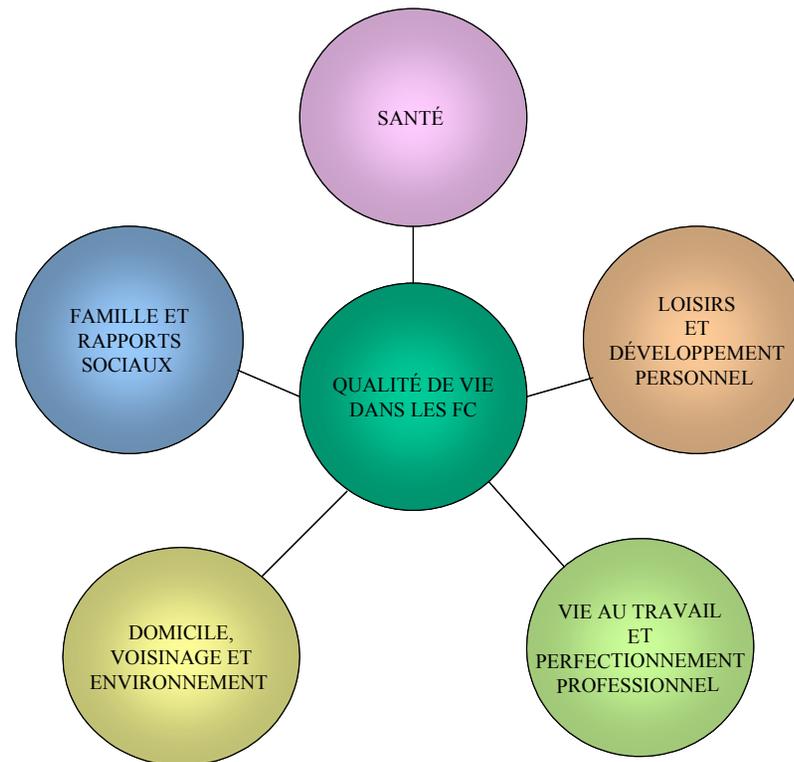
Suite à un travail de recherche, les auteurs d'une étude de la Direction de la recherche et de l'évaluation en ressources humaines (DRERH) ont recommandé que les travaux des FC dans ce domaine s'appuient sur ceux qui ont été faits par E.W. Kerce en 1995 pour l'United States Marine Corps.⁶ Même si le travail de Kerce ne répondait sans doute pas parfaitement aux besoins du BP, il avait l'avantage de faire intervenir tous les éléments présentés ci-dessus et de s'appliquer à l'étude d'une organisation militaire.

⁵ On trouvera un examen des éléments de la qualité de vie et de la façon de les mesurer dans « Quality of Life in the Canadian Forces : Conceptualization and Measurement of the QOL Construct », Downden et Villeneuve, Rapport de recherche 00-05 de la DRERH, mai 2000.

⁶ Voir E.W. Kerce, 1995, Quality of Life in the U.S. Marine Corps (NPDRDC TR-95-4), Navy Personnel Research and Development Center, San Diego.



Les FC ont défini la qualité de vie comme suit : la **qualité de vie** est la mesure dans laquelle les membres des FC et leurs familles trouvent leurs conditions de vie agréables. La qualité de vie est formée de cinq domaines :



Il y a très probablement une nette corrélation entre la façon dont les membres des FC (et, en fait, la population canadienne en général) voient la qualité de vie dans les FC et les résultats qu'obtiennent les FC dans des domaines comme le recrutement, le maintien à l'effectif, l'amélioration du rendement au travail et la disponibilité individuelle. Personne n'avait cependant tenté de mesurer sur une grande échelle le niveau de satisfaction des membres des FC (ni d'ailleurs d'autres forces militaires occidentales), si l'on excepte les questionnaires remis sporadiquement aux militaires libérés.



L'enquête conçue par la DRERH avait des fonctions précises. Elle devait répondre aux questions du BP sur la QV globale des membres des FC, mettre en évidence les domaines de la vie importants pour les militaires et aider à définir des initiatives susceptibles d'améliorer la QV des militaires et, du même coup, le maintien à l'effectif et l'image des FC comme « employeur de choix ». Les données tirées des questionnaires devaient servir à mettre en évidence les problèmes de QV et à mesurer l'efficacité des communications du BP; elles devaient également servir de données de référence en fonction desquelles les progrès obtenus grâce aux initiatives pourraient être mesurés. Même si les cinq domaines visés par le questionnaire semblent correspondre aux cinq piliers du BP, cela n'est pas le cas. Les concepteurs du questionnaire ont jugé impossible de faire coïncider les domaines et les piliers. Il n'a pas été possible, par exemple, de faire correspondre le pilier « soins donnés aux blessés » à un domaine de la vie des militaires, malgré son importance pour eux. De même, le pilier « rémunération et avantages sociaux » était à la fois trop vaste pour être assimilé à un domaine et trop objectif pour se prêter à une évaluation subjective. Par exemple, la réponse à une question comme « Que pensez-vous de votre dernière augmentation de solde? » pourrait être informative, mais elle ne serait pas utile.

En février 2001, la DRERH a distribué environ 12 000 questionnaires d'enquête sur la QV aux membres des FC et 7 000 questionnaires distincts à des conjoints de membres des FC. Le questionnaire qui s'adressait aux militaires comprenait 169 questions, et celui qui s'adressait aux conjoints, 100 questions. Même si les taux de réponse n'ont pas été particulièrement élevés, ils ont été jugés suffisants pour les besoins de l'étude, la marge d'erreur étant de 7,5 p. 100 dans le cas des militaires et de 2,3 p. 100 dans celui des conjoints. L'analyse des données recueillies a servi à préparer six rapports : deux sur la qualité de vie en général (un sur les militaires et un sur les conjoints), deux sur les réactions à certaines initiatives et deux sur les réactions au modèle de QV et sur le questionnaire proprement dit. Les auteurs des rapports d'analyse des questionnaires s'entendaient pour dire que les résultats de l'enquête allaient fournir d'utiles données de référence et que le modèle de QV correspondait bien à la situation et se prêtait à l'analyse des relations entre les éléments des domaines de QV.

Outre l'enquête, le BP s'est livré à un autre travail de collecte de données. Dès le lancement du programme, les militaires et les conjoints ont été encouragés à remplir en ligne une Formule de renseignements sur la qualité de vie (FRQV). La FRQV permettait aux militaires/conjoints de signaler des problèmes, de proposer des solutions et de poser des questions sur certaines initiatives ou sur la QV en général. Un petit sous-élément du BP s'est vu confier comme responsabilité principale la tâche d'analyser les données recueillies au moyen des FRQV, de diriger les questions ou les suggestions aux services compétents et de faire un suivi.



DIRECTION DE LA QUALITÉ DE LA VIE

La nécessité d'assurer une veille permanente de la QV dans les FC étant bien comprise, on a chargé le BP dès le départ de structurer à long terme les efforts en cette matière. Selon l'arrêté du projet, celui-ci devait comporter trois phases. La phase 1 devait porter sur l'organisation du projet lui-même et durer de mai à octobre 1998. La phase 2 devait durer de novembre 1998 à mars 1999 et porter principalement sur des initiatives à financement interne ou sans frais, pendant qu'étaient préparées les présentations au Cabinet relatives aux initiatives à financement externe ainsi que la réponse au CPDNAC. La phase 3 devait durer d'avril 1999 à août 2001 et porter surtout sur la réalisation des initiatives à financement interne, le début des initiatives à financement externe et le développement et la mise en place d'un mécanisme de soutien permanent de la QV.

Quand le BP sur la qualité de vie a déposé son rapport final le 31 août 2001, on l'a officiellement dissout et on a créé une Direction de la qualité de la vie (DQV) qui relevait du Chef d'état-major du SMA(RH-Mil). En plus d'avoir à poursuivre la réalisation des initiatives recommandées par le CPDNAC, la DQV avait la mission :

« [...] d'agir comme centre de coordination et de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des membres des FC et de leurs familles ».

La DQV devait comprendre quatre sections – initiatives, logement, surveillance et administration – et douze postes : huit militaires et quatre civils. L'équipe d'examen a entendu des membres de l'état-major et de simples soldats s'inquiéter du fait que la petite taille de la DQV et l'impossibilité dans laquelle elle était de communiquer souvent et directement avec le SM et le CEMD, contrairement au BP, allaient forcément réduire l'importance accordée à la qualité de vie et empêcher la DQV de répondre aux attentes considérables que les progrès accomplis depuis la création du BP avaient suscitées chez les militaires. La DQV a fini par disposer d'un effectif de 22 personnes (dont un certain nombre de consultants et d'employés de soutien temporaires) réparties en sept équipes : initiatives, politique du logement, surveillance, politique de la famille, politique sur le moral et le bien-être, Prêt pour la libération et recherche. Les principales activités de la DQV ressemblent beaucoup à celles du BP, même si elles sont organisées un peu différemment. L'application des recommandations du CPDNAC est l'une des principales activités. La Direction agit comme centre d'élaboration de politiques dans les domaines qui ne sont pas pris en charge ailleurs. Des chercheurs affectés à la Direction s'occupent d'importants projets comme l'analyse des effets du rythme des opérations et du rythme des affectations.⁷ La Direction continue de recevoir et d'analyser les FRQV et elle est en train de planifier la prochaine enquête sur la qualité de vie, pour mesurer les progrès accomplis.

⁷ Le rythme des opérations sert généralement à décrire les effets des opérations et de l'instruction des militaires déployés ou éloignés de leur principal lieu de service. Le rythme des affectations est une mesure globale du rythme des opérations et de la charge de travail au lieu de service habituel.



L'EXAMEN

BUT

L'examen a porté sur le travail fait à l'égard d'une même question générale par deux entités voisines, mais distinctes. Dans le cas du Bureau de projet du projet Qualité de vie, l'examen avait pour but :

- de fournir à la haute direction du Ministère des observations, une analyse et des recommandations au sujet de l'efficacité du projet Qualité de vie et de la mesure dans laquelle ses travaux ont contribué à améliorer la qualité de vie des membres des FC.

Dans le cas de la Direction de la qualité de la vie, l'examen avait pour but :

- d'étudier la nécessité de poursuivre l'effort d'amélioration de la qualité de vie.

MÉTHODOLOGIE

La méthodologie retenue a été la suivante :

- Enquête, documentation et examen de dossiers.
- **Entrevues d'intervenants.** L'équipe d'examen a mené environ 110 entrevues. Elle a rencontré des chefs supérieurs (officiers et militaires du rang) au Quartier général de la Défense nationale (QGDN); des commandants d'unité, du personnel supérieur d'état-major et des militaires du rang supérieurs; des professionnels de la santé et des pourvoyeurs de soins au QGDN et sur le terrain; et des représentants de l'Agence du logement des Forces canadiennes et de l'Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes.
- **Groupes de consultation.** L'équipe d'examen a organisé huit séances de consultation. L'une d'elles s'est tenue au QGDN, et les autres, à Halifax (personnel de la Marine), Trenton (personnel de la Force aérienne) et Edmonton (personnel de l'Armée de terre). Les consultations au QGDN ont fait intervenir principalement des chefs et des responsables de l'élaboration des politiques; sur le terrain, l'équipe a principalement consulté des officiers subalternes et des militaires du rang ainsi que des chefs d'unité de niveau intermédiaire. Les consultations visaient plus à recueillir des données sur un aspect du projet (la sensibilisation aux initiatives, par exemple) que sur la façon dont les militaires voyaient leur propre



qualité de vie. C'est pour cette raison qu'il n'a pas été jugé nécessaire de former des groupes qui soient représentatifs de toute la population des FC, si ce n'est du point de vue du service, du grade et du type de poste (opérations vs soutien). En plus de fournir des renseignements relatifs à l'objectif principal des consultations, les participants ont présenté à l'équipe d'examen des observations sur les problèmes et les réalisations en matière de QV.

PORTÉE

L'examen a porté principalement sur le travail du BP QV et sur les activités de l'organisation qui a pris la relève, la Direction de la qualité de la vie, particulièrement dans la poursuite du travail entrepris par le BP dans l'application des recommandations du CPDNAC. Même si l'équipe d'examen a interrogé des responsables des questions internes de QV des CEMA, les renseignements recueillis portaient principalement sur leurs rapports avec le BP dans l'exécution du mandat de ce dernier. Comme le CS Ex avait déjà abordé la question du logement, du Programme de soutien aux familles des militaires et des soins donnés aux malades et aux blessés dans d'autres examens ou évaluations, l'équipe d'examen s'est penchée principalement sur les autres activités du BP QV et de la DQV. L'examen a surtout porté sur les activités de gestion. Faire une évaluation indépendante de la qualité de vie des membres des FC et de leurs familles dépassait de beaucoup les moyens de l'équipe d'examen et la portée de l'examen. L'équipe d'examen s'est donc intéressée aux quatre principaux aspects suivants du BP QV et de la DQV :

- réalisation du mandat;
- cadre de gestion;
- mesure du rendement;
- communications internes de la Défense concernant la QV.



RÉSULTATS DÉTAILLÉS ET RECOMMANDATIONS

RÉALISATION DU MANDAT DU BUREAU DE PROJET (BP)

Selon les documents relatifs au projet, le projet Qualité de vie avait non pas comme mandat, mais comme but :

« [...] d'appliquer et de faire connaître les recommandations du rapport final du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, d'aider les commandants des armées et d'autres éléments du MDN à réaliser des initiatives de QV actuelles et futures, et à coordonner, surveiller et intégrer toutes les initiatives de QV actuelles et futures des Forces canadiennes. »

Le rapport final du projet présente la situation, fin août 2001, de chacune des 111 initiatives prises en charge par le BP et la situation des suites données aux recommandations sur lesquelles les initiatives reposaient : ⁸

<u>Origine des recommandations</u>	<u>Travail terminé</u>	<u>Travail en cours</u>	<u>Travail en attente/ non commencé</u>	<u>Total</u>
CPDNAC	63	14	12	89
Équipe spéciale	60	44	12	116

En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations du rapport du CPDNAC, l'équipe d'examen a fait les constats suivants :

- Le BP n'a pas été en mesure d'appliquer les 89 recommandations (le CPDNAC n'avait pas prévu d'échéancier, mais il avait exigé des rapports d'avancement). Selon des documents établis au début du projet, il était entendu que le BP ne pourrait probablement pas donner suite à toutes les recommandations pendant son existence; on a donc envisagé l'opportunité de confier l'achèvement du travail à un autre organisme – le secrétariat en l'occurrence. ⁹

⁸ Le nombre total d'initiatives ne correspond pas aux 111 indiquées dans le rapport final du BP parce que certaines recommandations voisines du CPDNAC et de l'équipe spéciale ont été réunies.

⁹ On trouvera des précisions sur la réalisation de chacune des initiatives à l'adresse http://www.forces.gc.ca/hr/scondva/frgraph/2002AnnexB_f.asp?cat=1.



- Les initiatives inachevées appartiennent à plusieurs catégories. Comme on l'a vu ci-dessus, certaines initiatives supposaient des préparatifs considérables et parfois même l'adoption d'une politique (comme la Vision du logement 2020 publiée en 2003) ou la préparation de présentations au Cabinet. Quelques-unes ont été intégrées à d'autres plus importantes; la question d'une indemnité spéciale pour Alert, par exemple, a été intégrée à une étude beaucoup plus importante sur les indemnités des FC en général. Les initiatives ainsi intégrées ont progressé plus lentement ou ont été mises de côté jusqu'à ce qu'une étude d'envergure puisse être entreprise; cela a été le cas, par exemple, des initiatives dont l'issue dépendra des résultats de la vaste étude des questions de logement qui sera menée en 2004-2005.
- Même si l'arrêté du projet prévoyait que le projet QV devait suivre et gérer les activités en matière de QV et appliquer les recommandations du CPDNAC, ces activités nécessitaient une participation active de services externes (généralement des états-majors fonctionnels du QGDN et des agences comme l'ALFC et l'ASPFC). La majorité des initiatives qui demeuraient en cours à la fin du projet faisaient l'objet de travaux au QGDN. Lors des entrevues, des membres du BP et de divers services externes ont indiqué que certaines initiatives auraient pu être menées à bien plus rapidement si le BP avait eu un meilleur accès aux renseignements des services d'exécution au sujet de l'état d'avancement et de la situation financière des travaux et si les responsabilités des participants avaient été plus clairement définies. En disposant de meilleurs renseignements sur la situation des initiatives, les ressources prévues ou utilisées et les problèmes probables ou rencontrés, le BP aurait sans doute pu mieux utiliser le pouvoir du CSR. Nous reviendrons sur la question des responsabilités au moment d'examiner le cadre de gestion.

En ce qui concerne la communication des recommandations en matière de QV, l'équipe d'examen a fait les constats suivants :

- Les communications initiales entre le BP, l'équipe spéciale et l'équipe de soutien du CPDNAC ont permis au BP de réagir rapidement après le dépôt du rapport du CPDNAC et de profiter au mieux du peu de temps dont il disposait entre le dépôt du rapport et la présentation du Conseil du Trésor.
- Les communications entre le BP et le groupe de travail des CEMA ont permis au BP de se tenir au courant des activités des chefs d'état-major des armées (CEMA) relatives à leurs programmes internes et d'éviter ainsi les doubles emplois. Le BP avait comme but de « coordonner, surveiller et intégrer » tous les efforts des FC en matière de QV. Le travail de coordination et de surveillance a été fait, fût-ce avec difficulté (voir ci-dessus), mais l'intégration des initiatives des trois armées n'a touché que les initiatives qui s'appliquaient à tous les membres des FC. Les initiatives propres à une armée et financées par celle-ci sont demeurées la responsabilité des armées.
- La Formule de renseignements sur la qualité de vie a permis aux militaires ou à leur conjoint de communiquer directement avec le BP.



- Dans les plans et les documents initiaux du projet, le BP a reconnu l'importance des communications avec les membres des FC. De nombreuses initiatives étaient assorties de plans de communication élaborés. Même si le BP a eu recours à des briefings de commandants et d'unités, à des articles dans « La Feuille d'érable », à des sites Web sur le Réseau d'information de la Défense et à des avis adressés à tous les membres des FC au moyen de messages CANFORGEN, l'équipe d'examen a appris pendant les entrevues et les séances de consultation que les communications internes avaient parfois laissé à désirer. Nous y reviendrons ci-dessous au moment d'aborder la question des communications.

RÉALISATION DU MANDAT DE LA DQV

La DQV a non pas comme mandat, mais comme mission :

« [...] d'agir comme centre de coordination et de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des membres des FC et de leurs familles ».

Alors que le BP QV s'est avant tout occupé de donner suite aux recommandations du CPDNAC et de l'équipe spéciale et de redresser une situation qui remontait aux années 90, la DQV a une mission qui témoigne de la nécessité d'institutionnaliser la QV et d'y accorder une attention permanente. Même si sa mission n'en dit rien, la DQV doit surveiller (et parfois s'occuper) des initiatives du CPDNAC que lui a laissées le BP. En plus de surveiller les initiatives en cours et d'en faire rapport, le personnel de la DQV nous a dit avoir comme rôle :

- d'assurer la coordination des questions de QV avec les CEMA, d'autres éléments du QGDN et des tiers (DGRAS, ASPFC, p. ex.) dans le but de reconnaître et d'analyser les questions et les tendances nouvelles en matière de QV, d'aider à évaluer les besoins et à fixer les priorités, et de contribuer à trouver des moyens de remédier aux problèmes;
- d'énoncer des politiques en matière de QV;
- de communiquer avec tous les niveaux au sujet des questions et des tendances en matière de QV;
- d'évaluer l'incidence des initiatives en matière de QV et d'autres interventions dans ce domaine;
- de surveiller la QV des membres des FC et de leurs familles.

Pour remplir son rôle, la DQV entretient des rapports avec les états-majors des armées, des services du QGDN et des organismes de défense, et elle a lancé de nouvelles initiatives comme le programme Départ dans la dignité. L'un des aspects du travail dans le domaine de la QV qui prend de plus en plus d'importance, particulièrement à une époque où les mécanismes de soutien social se multiplient ou s'améliorent, est la qualité de la vie au travail. Des chercheurs de la DQV font en ce moment une importante étude du rythme des affectations dans les FC, dans le cadre de l'élaboration de politiques. Les résultats de ces recherches et d'autres travaux en matière de QV sont partagés avec des alliés comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis par



l'intermédiaire du sous-groupe des ressources humaines militaires du Programme de coopération technique. Ces tribunes permettent d'échanger des données, d'examiner des techniques et de comparer des résultats. Compte tenu de la nature du sujet, des modèles de QV, des méthodes de collecte de données et des facteurs contextuels, les comparaisons exigent beaucoup de rigueur pour être significatives.

Même si l'énoncé de mission de la DQV semble assez explicite, il demeure ouvert et il n'est pas particulièrement propice à l'adoption de mesures précises. Il ne prévoit pas de vision ni de but précis à atteindre si ce n'est l'amélioration de la QV des militaires. En dépit du caractère impalpable du sujet, la QV est associée à des résultats organisationnels concrets et bien connus. Le recrutement et le maintien à l'effectif en sont des exemples. De même que la QV globale a été divisée en cinq domaines qui permettent à l'organisation de mesurer et de comprendre les conséquences de son action, l'organisation doit se donner un but auquel tous les éléments puissent se rapporter et qui les aident à mettre en contexte leurs activités. L'amélioration de la qualité de vie est certainement un objectif souhaitable, mais il reste à déterminer la nature des améliorations, leur coût et leur priorité par rapport à des améliorations dans d'autres domaines pour aider l'organisation à concentrer ses énergies et ses ressources. L'ajout d'une vision ou d'un objectif stratégique à la mission – « agir comme centre de coordination et contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des membres des FC et de leurs familles pour aider les FC à devenir et à demeurer un employeur de choix », par exemple – permettrait de concrétiser un concept sans ôter d'importance à la question du soutien des militaires et de leurs familles. De même, un plan stratégique en matière de QV serait une source d'efficacité et faciliterait l'adoption d'une approche cohérente et proactive de la gestion des questions de QV. Un tel plan devrait être établi en fonction des résultats d'une analyse permanente des risques et d'une évaluation des besoins (dont l'un des aspects clés serait la surveillance interne dont il a été question ci-dessus) et servir de base à la priorisation des initiatives et à l'affectation des ressources nécessaires à l'obtention de résultats clairs.

Recommandation

Énoncer un plan stratégique pour faire en sorte que les activités et les ressources en jeu correspondent bien aux besoins actuels et futurs en matière de QV, de façon que les FC puissent demeurer un employeur de choix. Le plan permettrait d'obtenir une unité d'action stratégique qui aiderait à prioriser les initiatives de QV et à les aligner sur les besoins en fonction d'une analyse détaillée des risques et d'une évaluation des besoins; il devrait être examiné et mis à jour périodiquement.

CADRE DE GESTION DU BUREAU DE PROJET (BP)

Comme on l'a vu ci-dessus, le projet Qualité de vie était considéré comme l'une des principales priorités de la Défense à l'époque où il a été approuvé. C'était apparemment le premier projet sur les ressources humaines à faire appel aux méthodes et aux structures qui sont habituellement associées aux projets d'acquisition de l'État. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que la composition du



Comité supérieur de révision que coprésidaient le CEMD et le SM avait joué un rôle clé dans la somme du travail accompli. En plus de témoigner concrètement de l'importance du projet, elle lui assurait un lien direct avec le Ministre et, par l'intermédiaire du Ministre, avec le Conseil du Trésor. Le projet ayant à sa tête le SMA(RH-Mil), et le CSR étant formé de sous-ministres adjoints et de chefs de groupe, il ne faisait aucun doute que tous allaient y apporter leur concours.

Il semble par ailleurs que l'idée de constituer en parallèle le secrétariat et l'équipe spéciale a été bénéfique. Diverses personnes interrogées ont indiqué que le travail ainsi fait en parallèle sur des questions de QV a permis au BP de définir la structure du projet et de préparer ses présentations au Conseil du Trésor dans le peu de temps dont il disposait. Les directives et les documents relatifs au projet étaient généralement détaillés et comparables à ceux d'un grand projet de l'État.

Compte tenu de la manière dont les initiatives ont été confiées aux éléments du QGDN, le BP n'a cependant pas toujours été en mesure de suivre l'avancement des travaux ni l'affectation des ressources. Des membres du personnel du BP et du QGDN ont indiqué lors des entrevues que les responsabilités n'étaient pas toujours clairement délimitées. Cela a entraîné une certaine confusion au QGDN et pour les membres des FC qui avaient besoin de renseignements ou de directives au sujet d'une initiative donnée. Dans son rapport final, le BP a écrit :

« Il faut clairement établir dès le début du projet qui a la responsabilité et le pouvoir d'énoncer et de modifier le cadre réglementaire (politique, vision, stratégie, contraintes et règlements) et qui a la responsabilité de l'appliquer. »

Des personnes interrogées ont aussi corroboré l'une des leçons retenues par le BP :

« [...] les RH ont mis un certain temps à réagir à l'idée d'un échancier assorti d'un financement et aboutissant à diverses réalisations : politiques, DOAD, modifications d'ORFC, etc. »

CADRE DE GESTION DE LA DQV

La structure de gestion de la DQV témoigne du mandat général de l'organisation. Même si la DQV s'occupe toujours de donner forme aux initiatives restantes du CPDNAC et d'en faire rapport, son travail l'amène plus maintenant à s'occuper de nouvelles initiatives, particulièrement dans le domaine de la qualité de vie au travail et de l'élaboration de politiques. L'organisation de la DQV ne ressemble plus à celle du BP et, selon des personnes interrogées, elle convient bien à la réalisation d'objectifs généraux. Le fait que la DQV relève du Chef d'état-major du SMA(RH-Mil) et non d'un chargé de projet et d'un CSR témoigne de l'institutionnalisation de la QV.



La principale activité du Bureau de projet concernait les initiatives du CPDNAC – la formulation et l’administration de nouvelles initiatives occupaient une moins grande partie de son temps. Les initiatives du CPDNAC confiées au BP étaient pour ainsi dire entièrement définies, et, dans la plupart des cas, assorties de résultats escomptés précis – « Que, à compter du 1^{er} avril 1999, la solde des simples soldats, des sous-lieutenants et des lieutenants, qui sont pour la plupart des nouvelles recrues, soit augmentée d’au moins 10 p. 100 », par exemple. La DQV n’a pas l’avantage de se voir confier de nouvelles initiatives en matière de QV préalablement définies. Pour définir ce qui est possible, la DQV doit comprendre les rapports entre les ressources disponibles, ses propres activités et celles des organismes avec lesquels elle travaille, l’éventail des extrants possibles ou des choses qu’elle peut faire, et les résultats à atteindre dans la réalisation des buts de l’organisation. L’établissement d’un cadre de gestion aiderait la Direction à associer des extrants concrets – une présentation au Conseil du Trésor justifiant le financement d’une hausse de solde de 10 p. 100, par exemple – à des résultats moins palpables – faire en sorte que les FC demeurent un employeur de choix et réduire l’attrition imprévue, par exemple. Un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats¹⁰ ou quelque chose d’approchant devrait :

- donner un programme clair et logique qui établisse un lien entre les ressources et les résultats escomptés;
- donner un modèle logique qui présente une série d’activités, des extrants et une chaîne de résultats pour le programme ou l’initiative;
- prévoir des mesures de rendement appropriées et une bonne stratégie de mesure du rendement qui permette aux gestionnaires de suivre les progrès accomplis, de mesurer les résultats obtenus, de tirer des enseignements et d’apporter en permanence des améliorations;
- faciliter l’établissement de rapports sur les résultats.

Tout comme le BP, la DQV a la responsabilité de coordonner les efforts des services du QGDN qui doivent s’occuper de certaines initiatives – la Direction générale de la rémunération et des avantages sociaux dans le cas des augmentations de solde ou la Direction générale des carrières militaires dans le cas des affectations, par exemple. La participation active de ces services à la définition du cadre de gestion atténuerait sans doute sensiblement les risques de confusion des responsabilités, à l’instar du BP.

Recommandation

Énoncer, pour toute nouvelle initiative importante contribuant à la stratégie générale de QV, un cadre de gestion détaillé (c.-à-d. un *cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*) qui permette d’obtenir une « gestion axée sur les résultats », comme le souhaite le SCT.

¹⁰ On trouvera de plus amples renseignements sur le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) à l’adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmafcgrr_f.asp (Secrétariat du Conseil du Trésor).



MESURE DU RENDEMENT DU BUREAU DE PROJET (BP)

Selon la documentation du projet, le BP a compris qu'il serait important d'assurer un contrôle du rendement dans deux domaines : la QV globale et la gestion des initiatives. Pour mesurer la QV globale, le BP a d'abord demandé à la DRERH de mener une enquête sur la qualité de vie. Faute de moyen pour établir une base de mesure du succès (ou même pour poser des questions significatives sans le modèle de QV sur lequel le questionnaire devait s'appuyer), le BP a reconnu que ses contrôles et ses mesures de rendement ne seraient peut-être pas aussi utiles qu'ils le pourraient. Même si le BP cherchait avant tout à donner suite aux recommandations du CPDNAC, le travail de mesure a été jugé prioritaire, puisque les données de référence obtenues allaient se révéler indispensables au travail à venir. La DRERH s'est donc occupée de concevoir et de mener la première enquête des FC sur la QV des militaires, puis d'en analyser les résultats. Malheureusement, le temps manquait. Le temps requis pour faire les recherches et mener l'enquête et la nécessité de laisser une période convenable entre deux enquêtes (pour que les changements soient perceptibles) – sans parler du coût de chaque enquête – ont empêché le BP de mener une deuxième enquête et de mesurer directement l'efficacité de ses efforts. L'enquête a néanmoins permis de recueillir des renseignements qui ont donné au BP une idée des domaines de satisfaction et d'insatisfaction des militaires en matière de qualité de vie et de valider le modèle de QV choisi.

Ne pouvant pas compter sur plusieurs enquêtes et sur une deuxième série de données, le BP s'est appuyé sur des données fournies directement par les membres des FC et leurs familles. Les Formules de renseignements sur la qualité de vie ont servi d'indicateur de l'évolution globale de la perception de la QV, étant entendu que l'absence de plaintes n'était pas en soi un indicateur fiable. Sachant qu'elle ne pourrait pas disposer des résultats d'une seconde enquête pour faire son travail, l'équipe d'examen a tenu à aborder, lors des séances de consultation, la façon dont les militaires percevaient la QV. Même si certains domaines demeurent une source d'insatisfaction, la majorité de ceux qui ont participé aux séances de consultation croyaient que, dans l'ensemble, la qualité de vie s'était améliorée depuis que le Bureau de projet avait commencé son travail.

Le second domaine de mesure du rendement auquel s'est intéressé le BP était la gestion des initiatives. Comme on l'a vu ci-dessus, la documentation initiale du projet était généralement détaillée. L'équipe d'examen et certaines personnes interrogées ont néanmoins estimé que la stratégie de mesure du rendement offrait moins d'utilité. Même si la stratégie s'appliquait à toutes les initiatives et prévoyait pour chacune des objectifs, des extrants, des résultats, des mesures, des indicateurs et des normes, les données étaient souvent difficiles à obtenir (« réputation des FC au sujet des soins donnés aux membres des FC victimes du SSPT »), et les critères retenus étaient soit arbitraires (« 80 p. 100 des membres des FC estiment que la politique des congés répond à leurs besoins »), soit vagues (« les membres des FC peuvent tous s'offrir un logement convenable à leur lieu de service »). Des données pertinentes et facilement disponibles n'ont pas toujours été recueillies et analysées. Même si le RARM était payé pour offrir des services de conseils financiers, par exemple, les données sur l'utilisation du RARM que celui-ci recueille pour des fins administratives propres, n'ont pas été demandées par le BP ni d'ailleurs fournies à ce dernier. Le cadre de gestion du rendement ne précisait pas qui devait recueillir les



données et à quelle fréquence ni ce à quoi les données devaient servir. Cela explique que le plan de gestion du rendement de chaque initiative a rapidement été délaissé et que le suivi des initiatives et les rapports sur les initiatives arrivées à terme sont devenus le principal moyen de mesure de la gestion des initiatives.

MESURE DU RENDEMENT DE LA DQV

Les besoins en matière de mesure du rendement de la DQV s'apparentent pour beaucoup à ceux du BP. Des difficultés subsistent, tant pour la gestion des initiatives laissées par le BP, puisque le plan initial de mesure n'a pas vraiment changé, que pour la gestion des nouvelles initiatives. Quand elle met à jour des plans de mesure ou qu'elle en prépare de nouveaux, la DQV devrait garder à l'esprit que les mesures doivent contribuer à la réalisation des résultats escomptés et non pas seulement produire des extraits. L'amélioration de la qualité de vie des militaires et de leurs familles ne peut pas s'apprécier uniquement au nombre de politiques adoptées, de DOAD publiées ou d'initiatives réalisées. L'adoption d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (voir ci-dessus) faciliterait sensiblement la gestion du rendement puisqu'il prévoit notamment la conclusion d'accords sur les éléments à mesurer, sur la responsabilité des mesures et sur le mode de collecte et d'analyse des données.

En ce qui concerne l'évaluation et la surveillance de la QV globale, la DQV continue d'évaluer l'incidence des initiatives et de surveiller l'état de la QV des militaires et de leurs familles. Le travail porte principalement sur deux domaines. Premièrement, la DQV se prépare à mener une seconde enquête sur la qualité de vie (la première ayant eu lieu en 2001), en s'appuyant sur la base de référence fournie par la première. Deuxièmement, le travail entrepris par le BP relativement aux Formules de renseignements sur la qualité de vie se poursuit. L'équipe d'examen a indiqué à la DQV que l'approche retenue l'inquiétait. Même si le questionnaire peut fournir à la longue de très utiles données, son utilisation demeure une entreprise de taille qui demande des ressources considérables et beaucoup de temps, et ce, tant du point de vue des militaires et des familles que du Ministère. Pendant les entrevues et les séances de consultation, la question du fardeau des répondants a souvent été évoquée. Les FRQV sont un outil utile, mais elles ne peuvent pas être le principal moyen d'évaluation de la QV en général. On ne peut pas tenir pour acquis que ceux qui remplissent la formule forment un groupe représentatif. Il existe vraisemblablement d'autres sources de renseignements. Le MDN et les FC recueillent des données et font des recherches dans divers domaines qui pourraient donner une idée de la QV globale ou d'un aspect particulier de la QV. Les griefs sont constatés et suivis. Les militaires libérés sont invités à remplir un questionnaire. L'utilisation des services des Centres de ressources pour les familles est suivie. Comme on l'a vu ci-dessus, le RARM recueille des données sur les militaires qu'il conseille. Diverses enquêtes sur la santé et le mieux-être ont été menées ces dernières années. Il serait sans doute possible de mettre à profit des données disponibles (certaines font d'ailleurs l'objet d'un suivi et de rapports réguliers) pour créer un système d'alarme ou d'avertissement rapide. On utilise des systèmes de ce genre dans des domaines comme la prévention des fraudes, pour signaler une dérogation qui justifie une enquête – et mettre en évidence non pas uniquement les problèmes, mais aussi les activités qui profiteraient d'une analyse susceptible de corriger un état de choses ou un problème naissant. Un tel système pourrait améliorer considérablement les activités de surveillance en donnant systématiquement une image complète du contexte de la QV.



Recommandation

Demander à la DQV d'étudier la création d'un système de surveillance de la QV qui signalerait rapidement les problèmes. Le système ferait appel à des données indirectes que recueillent déjà les FC et le MDN et à des enquêtes sur les RH menées à des fins connexes.

COMMUNICATIONS

Les observations de l'équipe d'examen au sujet des communications s'appliquent aussi bien au BP qu'à la DQV. Le BP et la DQV ont bien compris l'importance de leurs communications avec les militaires dès le début. La documentation relative au projet contient de nombreuses allusions à des plans de communication et à la nécessité de faire comprendre les activités en matière de QV aux militaires/familles pour que ceux-ci en profitent et que des problèmes soient résolus. Le BP et la DQV ont tous deux mis à profit les moyens de communication du Ministère : messages CANFORGEN, La Feuille d'érable, Bulletin du personnel, visites et briefings d'unités et allocutions lors de conférences de commandants de base et d'escadre. En dépit des efforts déployés par le BP pour communiquer avec les membres des FC, la question des communications a souvent été soulevée lors des séances de consultation et des entrevues qui ont été faites dans le cadre de l'examen. En voici quelques exemples.

- Des militaires qui demandaient une première indemnité de vie chère (IVC) se sont fait dire par leur supérieur : « Je ne sais pas comment ça marche, mais demandez-la de toute façon. » Quand l'équipe d'examen a demandé aux membres des groupes de consultation de dire ce qu'ils savaient de l'IVC et s'ils en étaient satisfaits, la plupart ont dit qu'ils étaient au courant du programme, mais quelques-uns seulement en comprenaient le mode d'application. Le niveau de satisfaction des groupes de consultation à l'égard de l'IVC a été généralement faible tant que l'équipe d'examen n'en a pas expliqué le fonctionnement. Après avoir reçu les explications voulues, la majorité de ceux qui s'étaient dits insatisfaits ont changé d'avis. L'indemnité de vie chère et ses modalités d'application sont à l'origine de la majorité des plaintes et des questions formulées dans les FRQV. Même si elle visait à corriger des problèmes soulevés par le CPDNAC et qu'elle constituait l'une des plus importantes améliorations apportées à la rémunération et aux avantages sociaux des militaires, l'IVC a été généralement mal comprise et elle est demeurée longtemps une importante source d'insatisfaction pour beaucoup.
- Même si le programme des déménagements payés existait avant qu'on fasse une plus grande place à la qualité de vie, il a été souvent mentionné lors des séances de consultation et des entrevues. Essentiellement, les fonds réservés aux affectations qui visent à atténuer des problèmes individuels – les affectations à proximité de parents ayant besoin d'aide, par exemple – étaient gérés et administrés depuis un certain temps déjà par la Direction générale des carrières militaires.



Comme cette forme d'aide n'était pas bien connue, le BP s'est lancé dans une campagne d'information pour la faire mieux connaître. Même si la campagne a permis de faire connaître le programme, elle a connu moins de succès pour ce qui est des exigences et des restrictions du programme – l'importance de répondre aux besoins des Forces et le fait qu'il doit y avoir un poste disponible que le demandeur peut occuper. Par ailleurs, le BP a négligé d'indiquer qui avait la responsabilité du programme et comment les demandes devaient être présentées ainsi que le fait que la disponibilité des fonds et des restrictions administratives limitaient les possibilités de déménagement. Des 190 demandes reçues pendant la période de 12 mois que l'équipe d'examen a analysée, 61 ont été acceptées et elles ont donné lieu à 54 déménagements (certains militaires avaient en fait demandé de rester au même endroit et non de déménager). En communiquant des renseignements sur l'existence du programme sans dire clairement qui administrait le programme et quelles en étaient les restrictions, le BP a créé chez les militaires des attentes auxquelles il a été impossible de répondre et il a mécontenté des militaires, la chaîne de commandement et les travailleurs sociaux responsables des recommandations ainsi que le personnel au QGDN qui s'occupait du processus d'approbation.

- Le CPDNAC s'est penché sur la question de l'exercice des fonctions d'un supérieur pendant son absence. La plainte tournait essentiellement autour du fait qu'un subalterne n'était pas rémunéré pour remplir les fonctions de son supérieur pendant que celui-ci était affecté à des opérations ou ailleurs pour une période prolongée. Comme il l'avait fait pour les déménagements payés, le Ministère a appuyé la recommandation du CPDNAC et pris des mesures pour corriger les iniquités observées, en tenant compte des politiques en vigueur. Dans ce cas-ci également, les restrictions du programme n'ont pas été bien expliquées aux militaires; cela a créé des attentes auxquelles il a été impossible de répondre et causé du mécontentement. La confusion qui entourait l'application des politiques a apparemment conduit certains à trouver que les unités ne les appliquaient pas toutes de la même façon. Lors des séances de consultation et des entrevues, l'équipe d'examen a appris que beaucoup croyaient qu'il suffisait d'occuper le poste d'un supérieur pendant un certain temps pour obtenir une hausse de solde. En fait, le programme de rémunération prévoyait déjà des mesures à l'égard des militaires qui remplaçaient temporairement leur supérieur, et on estimait que le grade intérimaire ne convenait qu'à un très petit nombre de cas et qu'il fallait l'assortir de multiples restrictions pour ne pas déstabiliser la structure des grades et le système de promotion au mérite.

Ces trois exemples ont deux points en commun. Premièrement, même si le BP avait un plan de communication, la gestion des modalités de contrôle du succès et de mesure du rendement aurait pu être améliorée. Les stratégies de communication du MDN et des FC prévoient toutes une publication électronique. L'équipe d'examen a appris que certains membres des FC n'ont pas couramment accès à un terminal d'ordinateur et au Réseau d'information de la Défense (RID). De même, La Feuille d'érable ou d'autres imprimés sont parfois réservés aux familles de militaires déployés. Pour mesurer le succès d'une stratégie de communication, il vaut mieux, par exemple, faire des vérifications ponctuelles ou des entrevues afin de voir si une question est comprise que dénombrer les visites de sites Web ou les FRQV reçues au sujet d'une politique donnée. Le second point est lié au rôle de la chaîne de commandement. Quelle



que soit la valeur d'une stratégie de communication, des éléments importants des communications relatives à la qualité de vie ne dépendent pas de la DQV, mais la chaîne de commandement. La chaîne de commandement doit non seulement savoir qu'une initiative existe, mais aussi pouvoir en expliquer les procédures, les restrictions et la raison d'être. Une initiative bien conçue et bien administrée peut en fait nuire à la QV globale si la chaîne de commandement ne joue pas son rôle.

Recommandation

Voir à ce que les stratégies de communication prévoient dorénavant des éléments de mesure du rendement et s'adressent aux militaires, aux familles et à la chaîne de commandement, puisque les renseignements dont ils ont besoin diffèrent. Les stratégies devraient être suffisamment générales pour faire appel à plusieurs moyens de communication, et non pas à une technologie ou une voie de communication unique.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Énoncer un plan stratégique pour faire en sorte que les activités et les ressources en jeu correspondent bien aux besoins actuels et futurs en matière de QV, de façon que les FC puissent demeurer un employeur de choix. Le plan permettrait de prioriser les initiatives de QV et de les aligner sur une analyse des risques et une évaluation des besoins; il devrait être examiné et mis à jour périodiquement.
2. Énoncer, pour toute nouvelle initiative importante contribuant à la stratégie générale de QV, un cadre de gestion détaillé (c.-à-d. un *cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*) qui permette d'obtenir une « gestion axée sur les résultats », comme le souhaite le SCT.
3. Créer un système de surveillance de la QV qui signalerait rapidement les problèmes. Le système ferait appel à des données (indirectes et autres) que recueillent déjà les FC et le MDN et à des résultats d'enquêtes.
4. Voir à ce que les stratégies de communication prévoient dorénavant des éléments de mesure du rendement et s'adressent à des groupes précis comme les militaires, les familles ou la chaîne de commandement, puisque les renseignements dont ils ont besoin diffèrent. Les stratégies devraient faire appel à plusieurs moyens de communication, et non pas à une technologie ou une voie de communication unique.



PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction
<p>Réalisation du mandat</p> <p>Élaborer un plan stratégique afin que les ressources allouées et les activités respectent les besoins actuels et les nouveaux besoins en matière de QV et que les FC demeurent ainsi un employeur de choix. Un tel plan donnera à la QV une importance stratégique qui facilitera l'établissement des priorités et l'harmonisation entre les initiatives de QV et les besoins qui seront déterminés à partir d'une analyse des risques et une évaluation des besoins. De plus, il faudra analyser le plan et le mettre à jour à intervalles réguliers.</p>	<p>SMA(RH-Mil)</p>	<p>Le plan d'activités de niveau III du DQV définira et intégrera des objectifs stratégiques axés sur les résultats, ainsi que les activités et les conséquences sur les ressources qui en découlent, en plus des liens avec les priorités ministérielles. Voici en quoi pourraient consister les résultats stratégiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les militaires et leurs familles sont bien informés au sujet des initiatives de QV. - Les militaires sont satisfaits de l'équilibre travail-vie. - Les familles sont satisfaites de l'appui qu'elles reçoivent. - Les militaires et leurs familles sont bien préparés à la vie après les FC. - Les militaires et leurs familles sont satisfaits des logements qu'ils ont choisis (le prix, les conditions, etc.) <p>L'énoncé de mission du DQV sera modifié afin qu'on y ajoute un résultat stratégique clair à atteindre, résultat utile pour les militaires et leurs familles et qui englobe les activités que mène le DQV. Le plan d'activités du DQV comportera un nouvel énoncé de mission qui sera diffusé sur le site Web de la Direction.</p> <p>On a entrepris un examen des domaines de la QV afin de bien déterminer la nature et la portée du travail accompli au sein de la direction du DQV et pour veiller à ce que les domaines demeurent pertinents.</p>



Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction
Réalisation du mandat (suite)	SMA(RH-Mil)	<p>On a commencé un examen interne en vue de bien définir les conditions et l'étendue des responsabilités de la « surveillance de la politique » du DQV dans les domaines du logement, du moral et du bien-être ainsi que des services aux familles.</p> <p>La direction du DQV utilise actuellement une grille de plan de travail (axée sur les activités et les résultats) qu'elle examine tous les mois pour vérifier l'état et les priorités du travail et pour confirmer la validité des besoins.</p> <p>Date d'achèvement visée, septembre 2004.</p>
<p>Cadre de gestion</p> <p>Élaborer, pour chacune des nouvelles initiatives majeures appuyant la stratégie globale du DQV, un cadre de gestion détaillé (p. ex., <i>Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats</i>) qui favorise l'atteinte de l'objectif du SCT, c'est-à-dire, « Une gestion axée sur les résultats ».</p>	SMA(RH-Mil)	<p>Le CS Ex a donné une séance d'information sur la démarche du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) au personnel du DQV, en mars 2004. Il a élaboré un guide pour le CGRR qu'il a distribué aux chefs d'équipe en vue de faciliter la rédaction d'un CGRR. Il a fourni des directives à tout le personnel du DQV afin qu'il élabore un CGRR pour les principaux programmes, politiques et initiatives et tout particulièrement pour les nouvelles initiatives qui concernent des groupes de travail interministériels.</p> <p>Il n'est pas nécessaire de produire de CGRR officiel pour les politiques, programmes et initiatives déjà en vigueur. Cependant, on examinera les éléments du CGRR avant l'achèvement du travail pour assurer l'utilisation d'une méthode axée sur les résultats et pour définir clairement les résultats, la mesure du rendement ainsi que les critères d'évaluation.</p> <p>Terminé.</p>



Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction
<p>Mesure du rendement</p> <p>Le DQV conçoit un système de suivi de la QV afin de formuler rapidement des mises en garde concernant les problèmes de QV. Le système aura recours à des données indirectes déjà recueillies dans les FC et au Ministère ainsi qu'à des données de sondages menés pour des besoins connexes des RH.</p>	<p>SMA(RH-Mil)</p>	<p>Un examen des études/rapports distribués au DQV est en cours afin d'évaluer les effets possibles de la QV (p. ex., l'étude sur le maintien à l'effectif, l'étude sur l'équilibre travail-vie).</p> <p>On embauchera, durant l'été 2004, un troisième scientifique de la Défense (groupe DS) (en tenant pour acquis qu'il n'y aura pas de restriction de l'embauche dans la fonction publique). La principale responsabilité du DS sera de terminer les évaluations en cours concernant les tendances, les problèmes et les possibilités qui se dessinent en matière de QV, en examinant des données de sources variées du Ministère et des autres ministères, des rapports d'autres forces militaires, des sources publiées sur des recherches concernant la QV, etc.</p> <p>Le DQV a fourni au DRERH des questions destinées à une enquête permanente sur les attitudes (EPA) qui sera menée annuellement, à partir de 2004. L'EPA procurera une rétroaction sur un certain nombre de sujets, y compris des questions de QV, et constituera une mesure permanente de rétroaction de la part des militaires sur la QV.</p> <p>Une importance accrue accordée à la mesure et au suivi du rendement constitue la clé d'un travail utile et efficace au sein de la direction du DQV. La mise en œuvre de la démarche du CGRR améliorera les fonctions de mesure et de suivi du rendement, en imposant une évaluation de l'efficacité de la politique, du programme ou de l'initiative. Le rôle de l'adjudant-chef (adjuc) de la Direction sera élargi en 2004 en vue d'y inclure la liaison officielle avec les principaux adjuc des armées et des groupes ainsi qu'avec les adjuc des bases/escadres, ce qui lui permettra de vérifier si les politiques, les programmes et les initiatives améliorent la QV des militaires et de leurs familles et de fournir une rétroaction sur les questions de QV.</p> <p>Date d'achèvement visée, octobre 2004.</p>



Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction
<p>Communications</p> <p>Veiller à ce que les futures stratégies de communication comprennent des éléments de mesure du rendement et qu'elles visent les militaires et leurs familles ainsi que la chaîne de commandement, en tenant compte des besoins d'information particuliers de chacun. Les stratégies doivent être suffisamment générales pour englober de multiples médias et ne pas dépendre d'une seule technologie ou voie de communication.</p>	<p>SMA(RH-Mil)</p>	<p>On modifiera la stratégie de communication de la Direction pour y ajouter des critères de mesure du rendement plus rigoureux qui permettront de s'assurer que le message a été livré et compris.</p> <p>Le rôle de l'adjuc de la Direction sera élargi en 2004 en vue d'y inclure la liaison officielle avec les principaux adjuc des armées et des groupes ainsi qu'avec les adjuc des bases/escadres afin de lui permettre de vérifier l'efficacité des communications relativement aux programmes et aux initiatives de QV.</p> <p>Lors de l'élaboration du CGRR d'une nouvelle politique, initiative ou d'un nouveau programme, on joindra au cadre une évaluation de l'efficacité du plan de communication.</p> <p>Le DQV poursuivra ses discussions sur l'efficacité des communications aux séances de planification de la Direction et de perfectionnement professionnel internes qui ont lieu régulièrement.</p> <p>Le DQV poursuivra son analyse des données, recueillies grâce au formulaire d'enquête sur la QV, pour déterminer les tendances possibles et identifier, à l'intention des responsables de la politique et des experts en la matière, quand il s'avère nécessaire de clarifier la politique.</p> <p>Le DQV continuera de profiter des différents forums, visites, cours, conférences, etc. et d'informer les auditoires concernant les questions, l'évolution et les réussites en matière de QV.</p> <p>Date d'achèvement visée, septembre 2004.</p>

