

Pour aller de l'avant

par Gary Levy

*Les Forces canadiennes ont subi, au cours des dernières années, de profonds changements : fermeture de bases, regroupement des quartiers généraux et forte diminution des effectifs des Forces. Face aux compressions budgétaires, aux problèmes de leadership et aux conditions de vie insatisfaisantes, d'aucuns se demandent si les Forces sont à même de continuer à pratiquer le métier des armes. Pendant plus d'un an, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants de la Chambre des communes a tenu des audiences sur des questions concernant le bien-être quotidien des hommes et des femmes qui composent les Forces canadiennes. Le présent article s'inspire en large partie du rapport du Comité, intitulé *Pour aller de l'avant : Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes*, déposé à la Chambre des communes en octobre 1998.*

Au cours des années 90, la plupart des ministères ont dû faire face à des réductions de programmes. Le ministère de la Défense nationale n'est pas le seul à avoir subi des réductions des effectifs, mais le Comité a conclu que les militaires ont supporté plus que leur juste part du fardeau, en raison de la rapidité des compressions pendant une période d'activité opérationnelle intense. Les militaires canadiens ont dû faire face à :

des difficultés économiques;

- des logements inadéquats;
- des opérations à haut risque plus nombreuses, équipés de matériel vétuste mal adapté à la tâche;
- la stagnation de leur carrière;
- de plus longues périodes loin de leur foyer;
- de multiples déménagements avec un préavis très court;
- l'impression que la population ne leur sait pas gré de leurs efforts¹.

Le processus suivi par le Comité

Au début des audiences du Comité, les militaires canadiens se sont montrés fort cyniques et doutaient grandement qu'on pût faire quoi que ce fût pour eux. Comme pour tout comité parlementaire, le mandat était purement consultatif. Le Comité ne pouvait rien imposer, il ne pouvait que faire des recommandations. Néanmoins, le simple fait qu'on lui avait confié le soin de mener une étude aussi vaste et approfondie indiquait que les instances auxquelles il adressait les recommandations les examineraient attentivement et les mettraient en œuvre.

Cette étude marquait la première fois dans l'histoire des Forces canadiennes que les militaires étaient encouragés à faire part publiquement de leurs préoccupations sans crainte de représailles. Le chef d'état-major de la Défense a d'ailleurs diffusé une lettre dans laquelle il a réaffirmé que le personnel des Forces canadiennes pouvait librement et ouvertement faire part de ses opinions au Comité. Outre les audiences publiques, le Comité a souvent pu s'entretenir en privé avec les militaires. Il a tenu des audiences dans les principales bases du Canada ainsi qu'à certains endroits en Bosnie et en Allemagne. Le Comité s'est intéressé principalement aux militaires du rang, mais il a également pris connaissance des frustrations

Gary Levy est Directeur de la Revue parlementaire canadienne.

d'officiers contraints de prendre des décisions difficiles qui ne pouvaient qu'être impopulaires².

Le Comité a constaté la frustration et le désespoir d'innombrables témoins. Souvent, les récits entendus étaient bouleversants. On se demandait alors comment les choses avaient pu si manifestement mal tourner. On a entendu parler de soldats blessés en mission dont les familles ont été laissées pour compte. On a parlé de marins qui devaient vivre à bord de leur navire parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer le loyer du logement même le plus sommaire. On a cité le cas de militaires qui devaient se rendre dans les banques d'alimentation pour pouvoir donner à manger à leurs jeunes familles. Certains étaient contraints de vivre dans des logements qui seraient condamnés s'ils étaient proposés à la population civile.

Principes fondamentaux

Tortures et assassinats en Somalie, comportements inacceptables en ex-Yougoslavie, harcèlement sexuel dans les bases canadiennes, tout cela a de fâcheuses conséquences sur l'image des militaires canadiens. Seuls quelques-uns ont commis ces actes, mais beaucoup ont l'impression de devoir en payer partiellement le prix. En même temps, bon nombre ont déclaré que, quand de tels méfaits sont punis ou font l'objet d'une enquête, on applique toujours deux poids deux mesures, les officiers étant traités différemment des autres. Cette impression ne les incite guère à faire confiance à leurs dirigeants. Le Comité a déclaré publiquement que, lorsqu'un délit était commis par des membres des Forces canadiennes, il ne convenait pas d'appliquer ou de donner l'impression d'appliquer deux poids deux mesures.

Il est également ressorti des témoignages que les militaires estiment que la nation qu'ils ont juré de servir les a, en quelque sorte, oubliés. Ils souffrent d'un sentiment d'abandon et ont la conviction que le public ne s'intéresse qu'au prochain scandale. En 1993, par exemple, les médias n'ont guère parlé de ce que les soldats canadiens ont vécu pendant les durs combats qui ont eu lieu lors de l'opération de la poche de Medak. En fait, peu de gens étaient au courant de ces incidents avant la publication d'un article en octobre 1996 dans le *Ottawa Citizen*. L'histoire avait été relatée aux médias par un officier canadien de relations publiques présent sur le théâtre des opérations. Les quotidiens en Europe ont publié l'histoire, mais pas les médias au Canada. Trois ans se sont écoulés avant que le public ne soit correctement informé de ce que les soldats chargés du maintien de la paix avaient dû supporter : les barrages d'artillerie, les fusillades, les camarades blessés, les atrocités de l'épuration ethnique dont ils ont été témoins et les effets du stress post-traumatique.

Tout au long des audiences, le Comité a appris que les militaires — surtout aux niveaux subalternes — estiment que

les pouvoirs publics, leurs dirigeants et la population dans son ensemble les ont laissés tomber. Si le Canada veut préserver l'efficacité militaire, il doit restaurer, sur une base solide, les liens de confiance entre les militaires et ceux qui sont chargés de les diriger et de leur assurer une reconnaissance. Le Comité a conclu que, « en tant que parlementaires, nous devons tous nous rendre compte que les membres des Forces canadiennes sont nos commettants et que nous partageons tous la responsabilité de leur bien-être³ ».

Pendant les audiences, on a suggéré au Comité de rendre explicite le « contrat social » non écrit qui lie depuis toujours les Forces au gouvernement et, par extension, à la population dans son ensemble. Malheureusement, il n'est pas facile de déterminer exactement quelle devrait être la teneur de cette déclaration d'intention spécifique. Les ententes tacites se prêtent difficilement à une formulation concrète. Le Comité est arrivé à la conclusion que notre engagement national — qui est fondamentalement un engagement moral — envers les Forces canadiennes doit être fondé sur les principes concrets suivants :

Les membres des Forces armées doivent être rémunérés de façon juste et équitable pour les services qu'ils fournissent et la compétence dont ils font preuve dans l'exercice de leurs multiples tâches. Cette rémunération doit tenir adéquatement compte de la nature unique du rôle joué par les militaires.

Tous les membres des Forces canadiennes et leurs familles doivent pouvoir disposer d'un logement convenable et abordable. Celui-ci doit être conforme aux normes modernes et aux attentes raisonnables de personnes qui vivent dans la société d'aujourd'hui.

Les militaires et leurs familles doivent avoir accès à une gamme complète et adéquate de services de soutien, offerts dans les deux langues officielles, visant à assurer leur bien-être financier, physique et spirituel.

Les anciens combattants et les personnes blessées au service du Canada doivent recevoir les égards, les soins et une rémunération appropriée, toute décision les concernant devant être fondée sur le principe de la compassion.

Il faut offrir aux membres des FC des possibilités raisonnables d'avancement et les traiter avec dignité et respect dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, il faut leur fournir le matériel et l'équipement adaptés à leurs tâches⁴.

Recommandations

Tout le monde est d'accord avec le principe d'une juste rémunération pour le travail exécuté. Les membres des Forces canadiennes ont déclaré au Comité que ce principe n'était plus appliqué dans leur cas. Dans le monde civil, une rémunération équitable est, dans une large mesure, déterminée par les facteurs du marché et les conventions collectives négociées par l'employeur et les employés, mécanisme auquel les militaires n'ont pas accès. Les niveaux de rémunération des militaires

devraient être établis par le gouvernement, sous réserve d'une surveillance crédible et réelle par un comité parlementaire.

Le Comité a formulé, en matière de rémunération et d'indemnités, 20 recommandations touchant le salaire de base, les augmentations annuelles, les indemnités de vie chère, les heures supplémentaires, les congés annuels, la rémunération provisoire, les modalités d'examen de la rémunération, etc. Les recommandations avaient pour but ultime de veiller à ce que les militaires actifs conservent une plus grande part de revenu disponible. Selon le président du Comité :

Un important facteur d'irritation est que toute indemnité versée est inadéquate et que les avantages sont souvent réimposés. Nous avons constaté qu'il importait d'adopter une rémunération permettant à tous les militaires d'un même grade de bénéficier d'un même niveau de vie, où qu'ils servent. Les militaires ont demandé de toucher des prestations simples à établir et faciles à comprendre qui leur donnent la chance de prévoir exactement ce que sera leur revenu disponible⁵.

Le Comité était conscient que plusieurs de ces recommandations forceraient le Conseil du Trésor et Revenu Canada à modifier certaines de leurs pratiques. « Toutefois, les membres des Forces ont dû eux aussi s'adapter à de nouvelles réalités et à de nouveaux défis. Il est important de ne pas sacrifier le bien-être de notre personnel militaire sur l'autel de l'inertie bureaucratique⁶. »

Dès le début de l'étude, il est ressorti que les Forces canadiennes font face à une crise du logement. Le Comité a formulé à ce sujet 20 recommandations touchant le mauvais état des logements familiaux, le rôle de l'Agence de logement des Forces canadiennes, le coût des loyers, les indemnités de déménagement, et ainsi de suite. Les recommandations du Comité ont pour but d'assurer que tout le personnel militaire canadien a accès à du logement moderne et abordable, où qu'il vive, que ce soit à la base ou à l'extérieur, qu'il soit locataire ou propriétaire, et quelle que soit la région du pays où il est stationné.

La partie suivante du rapport contient 17 recommandations visant les problèmes que vivent les militaires blessés face à l'inertie bureaucratique. En effet, « rien ne saurait importer davantage pour leur moral et efficacité que le fait de pouvoir compter sur des soins de qualité, et de savoir qu'il y aura de l'aide pour les blessés, leurs familles et les familles en deuil, en cas de blessure ou de mort dans l'exercice de leurs fonctions⁷ ».

Même si la plupart des militaires ne subiront jamais de blessure de toute leur carrière, ils tiennent à avoir la certitude qu'il y aura l'aide voulue pour eux et leurs familles, le cas échéant. Qu'ils quittent les rangs prématurément à l'issue d'une blessure grave ou au terme d'une longue carrière sans incident, ils espèrent, en tant qu'anciens combattants ou retraités, recevoir un traitement digne. C'est ce à quoi ils s'attendent lorsqu'ils décident de faire partie des Forces.

Le Comité a examiné comment les soins et l'information voulus sont assurés aux soldats blessés et à leurs familles, et a suggéré certaines améliorations des procédures. Le ministère de la Défense nationale a déjà commencé à redresser la situation, et les recommandations, si elles sont mises en œuvre, garantiront que plus aucun militaire ne souffrira aux mains d'une bureaucratie indifférente.

Le rapport porte aussi sur le réseau familial. On a formulé une douzaine de recommandations touchant la garde d'enfants, l'instruction, l'emploi des conjoints, la formation linguistique et l'accès aux services dans les deux langues officielles.

Intitulée « Transitions », la dernière partie du rapport porte sur diverses questions, mais concerne principalement la façon de recruter et de conserver le personnel et d'assurer son perfectionnement dans le contexte militaire moderne. On est venu à la conclusion que, pour établir le cadre nécessaire afin d'aborder les divers problèmes et les changements auxquels sont confrontés les Forces canadiennes, on doit élaborer une politique globale des ressources humaines. Cette politique doit :

- faire toujours en sorte que les exigences opérationnelles soient satisfaites;
- intégrer ce qu'il y a de mieux dans les pratiques courantes;
- offrir des emplois qui sont valorisants et stimulants;
- permettre aux Forces canadiennes de recruter, de conserver et de motiver des gens de qualité en leur offrant une rémunération et des avantages sociaux justes et équitables qui tiennent compte des exigences de la vie militaire;
- permettre aux individus de réaliser leur potentiel et leur offrir des possibilités égales, quelle que soit leur race et leur sexe;
- aider les membres à se préparer à d'autres carrières;
- tenir compte des besoins et des aspirations individuels et familiaux, au moment des affectations et dans l'élaboration des politiques⁸.

Pour que toutes ses idées soient étudiées avec le sérieux qui convient, le Comité a recommandé :

- Que le chef d'état-major de la Défense présente au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants un rapport provisoire d'ici un an et un rapport complet d'ici deux ans sur les progrès réalisés en ce qui concerne les questions de qualité de vie dans les Forces canadiennes.
- Que le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants soit habilité, lorsqu'il le jugera approprié, à se rendre aux bases choisies pour se renseigner sur l'efficacité des réformes entreprises en rapport avec la qualité de vie dans les Forces canadiennes⁹.

Réponse de l'Opposition officielle

Les 89 recommandations contenues dans le rapport témoignent d'un degré général de consensus parmi les 16 membres du Comité qui représentaient tant la majorité libérale que les quatre partis d'opposition. Cependant, les membres du Parti réformiste ont finalement décidé de publier une opinion dissidente intitulée « Un véritable engagement », et le Comité a accepté d'annexer ce document de 12 pages à la fin de son rapport. L'Opposition officielle présente 15 recommandations, exige des changements fondamentaux et systémiques au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes et s'élève contre la politique d'expérimentation sociale qui nuit à la préparation au combat.

« En définitive, le Canada a besoin d'une armée forte, prête et apte au combat. Ce principe doit guider toute politique du gouvernement ou du MDN. La rectitude politique et ses semblables, les quotas au recrutement et le "génie social", doivent disparaître de l'armée. Ceux qui défendent ces choix dans la société doivent mener leur bataille dans la société civile, et remercier l'armée de protéger ces droits¹⁰. »

Conclusion

Au terme des travaux des derniers mois et après avoir entendu de nombreux témoignages, le rapport majoritaire a conclu :

Il ne fait aucun doute que les Forces canadiennes sont une institution qui a des besoins bien particuliers et qui a d'énormes défis à relever. Il n'y a rien d'équivalent dans la vie civile [...] Pourtant, nous reconnaissons également que les bonnes intentions sans les ressources nécessaires ne peuvent que mener à la frustration et à l'impuissance. Nous avons atteint le fond. Les Forces peuvent-elles faire avec moins? Non. Pour protéger nos intérêts nationaux et participer aux missions qui promeuvent les valeurs de la paix et de la démocratie sur le plan international — que tous les Canadiens appuient — notre engagement à l'égard des hommes et des femmes des Forces canadiennes est à peine suffisant. En fait, nous pourrions même aller jusqu'à dire qu'il a cessé d'être suffisant. Voilà une réalité que non seu-

lement les parlementaires et les législateurs doivent finir par accepter, mais qui doit être reconnue par tous les Canadiens. Nos Forces sont là pour servir et pas simplement pour être utilisées. Lorsque l'on fait appel à elles, elles répondent avec enthousiasme, compétence et professionnalisme. Elles sont plus que prêtes à servir, mais elles sont fatiguées d'être utilisées. L'engagement véritable est rarement unilatéral. Si nous voulons demander à nos Forces de s'engager à accomplir les tâches que nous leur confions dans la poursuite de nos intérêts nationaux, elles ont tout à fait le droit de s'attendre à ce que nous honorions notre part de l'entente¹¹.

Le Comité conclut dans son rapport que la responsabilité d'assurer que le personnel militaire est bien équipé, équitablement rémunéré et apprécié appartient non seulement au gouvernement, mais aussi aux parlementaires et au grand public.

Notes

1. Canada. Parlement. Chambre des communes. *Pour aller de l'avant : Plan stratégique pour l'amélioration de la qualité de la vie dans les Forces canadiennes*, rapport du Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, octobre 1998, p. 2.
2. Pour la liste des témoins et des personnes consultées, voir *Ibid.*, p. 95-113. Le lecteur trouvera les transcriptions sur le site Internet parlementaire à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/NDVA/Studies/Report/s/ndvarp03-f.htm>
3. *Ibid.*, p. 6.
4. *Ibid.*, p. 6-7.
5. Voir Pat O'Brien, député, « Forces' Quality of Life Needs Urgent Upgrade », *London Free Press*, 9 novembre 1998, p. A9.
6. Canada. Parlement. Chambre des communes. *ouvr. cité*, p. 22.
7. *Ibid.*, p. 43.
8. *Ibid.*, p. 91.
9. *Ibid.*, p. 94.
10. *Ibid.*, p. 129.
11. *Ibid.*, p. 96.

Postface : Depuis la rédaction du présent article, le ministre des Finances a annoncé, dans son budget du 16 février 1999, une augmentation de 175 millions de dollars au titre de la rémunération et des avantages consentis aux membres des Forces canadiennes.