



**Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Renseignements NON CLASSIFIÉS.**

## Évaluation de l'engagement mondial et de la diplomatie de la défense



Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation

Mai 2018

1258-3-016 (SMA[Svcs Ex])

## Table des matières

<b>Acronymes et abréviations .....</b>	<b>ii</b>
<b>Sommaire.....</b>	<b>iv</b>
<b>1.0 Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte de l'évaluation.....	1
1.2 Profil du programme .....	1
1.3 Portée de l'évaluation .....	3
<b>2.0 Constatations et recommandations .....</b>	<b>5</b>
2.1 Pertinence – Besoin continu .....	5
2.2 Pertinence – Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.....	6
2.3 Pertinence – Harmonisation avec les priorités du gouvernement....	8
2.4 Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité).....	10
2.5 Rendement – Efficience .....	22
<b>Annexe A – Plan d'action de la direction .....</b>	<b>A-1</b>
<b>Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation.....</b>	<b>B-1</b>
<b>Annexe C – Modèle logique.....</b>	<b>C-1</b>
<b>Annexe D – Matrice d'évaluation .....</b>	<b>D-1</b>

## Acronymes et abréviations

AC	Armée canadienne
ACL	Audit Control Language
ADC	Attaché – Défense du Canada
ADCA	Attaché – Défense du Canada adjoint
AF	Année financière
AMC	Affaires mondiales Canada
AMG	Autres ministères du gouvernement
ARC	Aviation royale canadienne
BADC	Bureau de l'Attaché – Défense du Canada
BC	Bureau consultatif
BCP	Bureau du Conseil privé
BPR	Bureau de première responsabilité
CDM	Chef de mission
CEMD	Chef d'état-major de la défense
CMR	Cadre ministériel des résultats
CMRE	Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation
COIC	Commandement des opérations interarmées du Canada
COMRENSFC	Commandement du renseignement des Forces canadiennes
CPM	Chef du personnel militaire
CT	Conseil du Trésor
DGCM	Directeur général – Carrières militaires
DLE	Directeur – Liaison avec l'étranger
DVACE	Dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements
É.-U.	États-Unis
ELFC(L)	État-major de liaison des Forces canadiennes (Londres)
ELFC(W)	État-major de liaison des Forces canadiennes (Washington)
EMIS	État-major interarmées stratégique
ETP	Équivalent temps plein
FAC	Forces armées canadiennes
GC	Gouvernement du Canada
MinDef (R.-U.)	Ministère de la Défense (Royaume-Uni)
MDN	Ministère de la Défense nationale
MPNY	Mission permanente à New York
MRC	Marine royale canadienne
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PE	Protocole d'entente
PSE	<i>Protection, Sécurité, Engagement</i>

RED	Réseau étendu de la Défense
SEM	Stratégie d'engagement mondial
SMA(Fin)	Sous-ministre adjoint (Finances)
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SMA(Pol)	Sous-ministre adjoint (Politiques)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
SPC	Services partagés Canada
VCEMAD	Vice-chef d'état-major adjoint de la défense
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la défense

## Sommaire

### Objet

Cette étude d'évaluation a été réalisée par le Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]) de septembre 2017 à décembre 2017 dans le cadre du Plan d'évaluation du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces armées canadiennes (FAC), approuvé lors de la réunion de juillet 2017 du Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation (CMRE). Cette évaluation était axée sur les activités des Attachés – Défense du Canada (ADC) et l'engagement avec Affaires mondiales Canada (AMC) et l'efficacité de ces activités. L'évaluation examinait aussi la coordination des visites ministérielles de haut niveau.

### Description du programme

La composante de diplomatie de la défense du Programme d'engagement mondial relève du Vice-chef d'état-major de la défense (VCEMD). Elle représente la contribution des ADC qui relèvent du Directeur – Liaison avec l'étranger (DLE); l'État-major de liaison des Forces canadiennes à Londres (ELFC[L]) et l'État-major de liaison des Forces canadiennes à Washington (ELFC[W]) qui relèvent du VCEMD; de la mission permanente à New York (MPNY) qui relève du Sous-ministre adjoint (Politiques) (SMA[POL]); de divers officiers de liaison ou d'échange. Même si l'EMLFC(L) et l'EMLFC(W) ont beaucoup de fonctions similaires à celles des ADC, ces états-majors ne font pas partie de l'organisation du programme des ADC. La mission du DLE est d'assurer la coordination et la prestation du programme des ADC. Le DLE coordonne également les interactions ministérielles avec les attachés militaires étrangers et planifie et coordonne les activités à l'appui des visites au MDN de fonctionnaires étrangers. Il faut noter que cette évaluation ne porte pas sur les activités des attachés militaires étrangers et des officiers de liaison et d'échange.

Les ADC doivent rendre des comptes au Chef d'état-major de la défense (CEMD) par l'intermédiaire du DLE pour la prestation d'avis militaire, de soutien et d'aide appropriée à l'ambassadeur ou au

haut-commissaire du Canada ou au chef de mission (CDM) désigné. Plus précisément, les ADC fournissent des conseils et du soutien pour assurer une plus grande interopérabilité et améliorer les capacités de défense pour les opérations courantes, d'urgence et potentielles. Les ADC recueillent, analysent et transmettent des renseignements à l'appui de la prise de décision stratégique et opérationnelle. Récemment, des ADCA ont été affectés aux bureaux des ADC (BADC) pour assister les ADC ou accomplir certaines de leurs fonctions.

### Évaluation globale

- Au cours des cinq dernières années, on a eu de plus en plus recours au programme de diplomatie de la défense et les activités de l'ADC en particulier ont augmenté. On a d'ailleurs récemment créé onze nouveaux bureaux d'ADC.
- Il est important d'effectuer un examen stratégique et périodique de la stratégie et de l'approche des bureaux d'ADC en fonction des priorités de défense.
- Les bénéficiaires du programme ont mentionné que les avis et les conseils fournis par les ADC étaient très utiles.
- Il faut revoir et réviser le protocole d'entente (PE) interministériel signé avec AMC pour refléter les besoins de représentation des bureaux d'ADC à l'extérieur du Canada.

## **Pertinence**

La plus récente politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE 2017) accorde une place importante à l'engagement mondial, précisant que la diplomatie de la défense est garante de sa réussite. Selon PSE, la représentation de la défense dans les missions diplomatiques du Canada à l'étranger améliore l'engagement local et appuie la politique étrangère du Canada et ses priorités commerciales.

La majorité des bénéficiaires du programme interviewés estime que l'absence du programme des ADC aurait un effet important sur les missions à l'étranger. Les clients des ADC n'auraient plus accès aux avis, aux renseignements et aux contacts des ADC dans les zones critiques.

Pendant la période d'évaluation, le nombre d'ADC et de BADC a augmenté. Au cours des trois dernières années, onze nouveaux BADC ont été ouverts, portant le nombre total de BADC à 41. Quarante-huit employés additionnels ont été embauchés<sup>1</sup>.

Le programme-cadre avec les priorités gouvernementales et ministérielles. L'évaluation n'a toutefois pas permis de prouver que les emplacements des BADC actuels sont harmonisés avec la politique de défense récemment renouvelée ou avec la Stratégie d'engagement mondial (SEM). Dorénavant, la présence stratégique des ADC doit refléter les exigences mentionnées dans PSE et donc être harmonisée avec les régions et pays mentionnés dans la SEM, ce qui nécessitera un examen systématique et stratégique des emplacements des BADC.

Le programme de diplomatie de la défense cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. Même si le MDN et les FAC travaillent en collaboration avec les autres ministères du gouvernement (AMG) dans le cadre des activités de diplomatie de la défense, il ne semble pas y avoir de dédoublement des rôles.

## **Rendement**

### **Efficacité**

La plupart des bénéficiaires du programme voient les ADC comme la « présence du Ministère sur place ». Les ADC fournissent non seulement des rapports réguliers sur les enjeux propres au pays, mais fournissent également des avis stratégiques à la haute direction. Les ADC sont les principaux interlocuteurs entre les groupes opérationnels et la direction stratégique. De plus, pratiquement tous les bénéficiaires du programme interviewés ont précisé que les relations de militaire à militaire sont privilégiées, particulièrement dans certaines régions du monde, donnent accès à des ressources et améliorent la circulation des renseignements.

Les bénéficiaires du programme conviennent que les rapports des ADC sont très utiles, particulièrement lorsqu'ils contiennent des analyses et des commentaires. Ils ont néanmoins ajouté qu'on pourrait accroître la valeur de ces rapports en utilisant un format normalisé

---

<sup>1</sup> Plan d'activités du DLE, AF 2018-2019.

comprenant des renseignements sur les activités industrielles, les tendances statistiques et une analyse des régions visées.

La plupart des ADC ont indiqué que leurs conseils étaient bien reçus et servaient à éclairer la prise de décision. Ils ont toutefois ajouté qu'ils étaient souvent consultés à la dernière minute et parfois pas du tout avant que des décisions portant sur des modifications de politique ou de processus soient prises, ce qui a entraîné la perte de certaines occasions avec les pays hôtes. De plus, les bénéficiaires du programme interviewés ont mentionné que les ADC étaient sous-utilisés et qu'on devrait faire appel à leur expérience et à leurs capacités au commencement des délibérations sur des sujets comme les politiques. À cet égard, on a noté qu'il faudrait commencer à consulter les ADC dans les premières étapes des négociations sur le plan international ou des processus de développement des politiques plutôt qu'à la fin des processus de prise de décision comme cela se fait actuellement.

L'équipe d'évaluation a relevé des obstacles quant à la coordination des visites de haut niveau. Dans bien des cas, le Ministère n'a aucun plan coordonné de la visite, ce qui provoque de la confusion et à certaines occasions est source de divergences dans les renseignements et les avis fournis par le Programme de coopération de la défense. Cette question est encore plus marquée lorsqu'un pays ou une région devient tout à coup prioritaire et que l'augmentation des déplacements dans la région dépasse les capacités de la mission. À compter de maintenant, il vaudrait mieux suivre et consigner le nombre de visites.

De même, l'équipe d'évaluation a relevé des obstacles en matière d'uniformité de point de vue dans le domaine de l'engagement mondial, particulièrement avant les décisions portant sur les collaborations interministérielles. Ces obstacles allaient des priorités changeantes du gouvernement du Canada (GC) au manque de politique d'engagement mondial claire et générale, jusqu'aux intérêts concurrentiels et aux questions de communication. On a suggéré de se fonder dorénavant sur le modèle du ministère de la Défense du Royaume-Uni (MD[R.-U.]) en matière d'engagement international. Selon ce modèle, le poste de Vice-chef d'état-major adjoint de la défense (VCEMAD) a été créé dans le but premier de gérer l'engagement du ministère de la Défense (MinDef) partout dans le monde. Le personnel de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) du R.-U. relève également de ce Vice-chef d'état-major adjoint, afin d'assurer l'uniformité. De plus, le VCEMAD doit communiquer avec les ADC et leur fournir du soutien pour la présentation d'un point de vue collectif.

Les ADC jouent aussi un rôle essentiel de représentants de l'industrie canadienne de la défense dans les pays hôtes. On souligne que le fait d'avoir un ADC sur le terrain facilite la création et le maintien des relations industrielles avec le pays hôte et les nations accréditées.

## Efficienne

La nouvelle politique de défense insiste fortement sur le rôle des ADC dans l'engagement mondial. Cependant, selon la rétroaction de ces ADC, il existe toujours des obstacles liés au manque de personnel et à la souplesse de gestion des budgets d'accueil. Une recension des écrits portant sur les politiques actuelles et antérieures du Conseil du Trésor (CT) a révélé qu'en 2013, le MDN et les FAC avaient envisagé d'adopter une politique d'accueil similaire à la politique d'accueil officiel à l'étranger établie par AMC. Conformément à cette politique, AMC et les chefs de mission sont exemptés de l'annexe B – Normes de la Directive du CT sur les dépenses de voyages, d'accueil, de conférences et d'événements (DVACE). À cet égard, les ADC et les bénéficiaires du programme interviewés ont exprimé leur inquiétude et ont mentionné qu'il fallait plus de souplesse et de financement pour gérer les activités d'accueil. Les bénéficiaires du programme ont fourni de multiples exemples où « le manque de pouvoirs en matière d'activités d'accueil » avait jeté un froid sur les relations diplomatiques. La région Asie-Pacifique a été fournie comme exemple de culture de réciprocité où le MDN et les FAC ont éprouvé des difficultés en raison des restrictions en matière d'accueil. Il est recommandé, à l'avenir, d'envisager la création d'une politique d'accueil pour les ADC similaire à la politique d'accueil officiel à l'étranger de AMC.

AMC a pour mandat de gérer l'acquisition de biens et de biens immobiliers pour les missions diplomatiques et consulaires. Selon les entrevues avec les principaux intervenants, une question récurrente est le droit au logement des ADC. Auparavant, une décision d'AMC éliminait le droit d'utiliser les résidences officielles. Plus tard, cette directive est devenue une politique du GC. Même si les ADC n'étaient pas directement touchés par cette politique, conformément au PE signé entre les deux ministères, on a souligné que cette distinction politique créait des problèmes pour les fonctionnaires d'AMC en mission qui ignoraient cette exception pour le MDN. Il est dorénavant recommandé de revoir et de réviser le PE interministériel signé avec AMC pour refléter les besoins de représentation des bureaux d'ADC à l'extérieur du Canada.

L'équipe d'évaluation a revu le processus d'emploi des ADC et a noté qu'il n'y avait aucun mécanisme en place pour tirer profit de la connaissance et de l'expérience acquises par les ADC lors de leur affectation subséquente. De nombreux ADC ont pris leur retraite après leur séjour à l'étranger ou occupent un emploi sans lien avec le travail d'ADC. Certains pays alliés comme les États-Unis (É.-U.) et le Royaume-Uni ont récemment adopté divers modèles de sélection et de rétention pour tirer profit de la connaissance et de l'expérience des attachés de défense. En général, les deux modèles permettent de trier et de sélectionner les personnes aux multiples talents au grade de major pour une carrière comme attaché de la défense. Il est possible d'améliorer le modèle d'emploi actuel des ADC en examinant les approches utilisées par les pays alliés.

Aucun des ADC n'a accès au réseau informatique du MDN et éprouve donc des ennuis en matière de communication et de distribution de l'information et des rapports. On note qu'en raison d'un manque de connectivité sur un réseau universel protégé, la plupart des rapports sont distribués uniquement à un nombre limité d'intervenants du MDN et des FAC même s'ils sont en forte demande et ne sont pas aisément partagés avec l'OTAN ou les autres alliés. Pour améliorer les résultats du programme, il faut envisager la possibilité d'utiliser un réseau protégé pour l'échange des rapports des ADC avec le Groupe des cinq et les autres alliés.

## Principales constatations et recommandations

Principales constatations	Recommandations
<i>Pertinence</i>	
1. L'importance des activités de diplomatie de la défense est bien établie. La récente politique de défense (PSE 2017) insiste sur l'importance de la diplomatie de la défense et sur le rôle des ADC et leur contribution à la diplomatie et à l'engagement mondial.	Voir la recommandation 1.
2. Pendant la période d'évaluation, le nombre d'ADC a augmenté. Récemment, on a créé onze nouveaux bureaux d'ADC.	Voir la recommandation 1.
3. Le programme de diplomatie de la défense cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. Même si le MDN et les FAC travaillent en collaboration avec les AMG dans le cadre des activités de diplomatie de la défense, il ne semble pas y avoir de dédoublement des rôles.	Voir la recommandation 1.
4. Le programme de diplomatie de la défense cadre avec les priorités gouvernementales et ministérielles. L'évaluation n'a toutefois pas permis de prouver que les emplacements des BADC actuels sont harmonisés avec la politique de défense récemment renouvelée (PSE 2017) ou avec la SEM.	<p>1. Assurer qu'il y a un examen stratégique et périodique de la stratégie et de l'approche des bureaux d'ADC à la lumière des priorités en défense mentionnées dans la politique de défense et la SEM.</p> <p><b>BPR</b> : DLE/VCEMD  <b>BC</b> : SMA(Pol)</p>
<i>Rendement – Efficacité</i>	
<b>Les décideurs du MDN, des FAC, d'AMC et du GC sont bien informés par des renseignements courants et à jour sur les affaires militaires et de défense dans les pays étrangers</b>	

<p>5. La plupart des bénéficiaires du programme se sont dit extrêmement satisfaits de la qualité et de la justesse des conseils et des renseignements fournis par les ADC.</p>	<p>Voir la recommandation 2.</p>
<p>6. Certains obstacles ont été relevés dans la réception de renseignements de pays où les ADC étaient accrédités, en raison des distances jusqu'aux pays accrédités et des ressources limitées. Cependant, on précise que l'absence d'ADC rendrait extrêmement difficile l'établissement d'une vision d'une région précise.</p>	<p>Voir la recommandation 2.</p>
<p>7. À l'heure actuelle, le format des rapports des ADC n'est pas normalisé. Les bénéficiaires du programme mentionnent qu'un format normalisé augmenterait la valeur des rapports des ADC.</p>	<p>2. Revoir et normaliser le format des rapports des ADC afin qu'ils aient tous une présentation uniforme et qu'ils fournissent aux bénéficiaires du programme des renseignements pertinents en temps opportun.</p> <p><b>BPR</b> : DLE</p>
<p>8. Les renseignements et les avis fournis par les ADC ajoutent de la valeur et améliorent le processus de prise de décision.</p>	<p>3. Tirer profit de la connaissance des ADC dans des domaines comme les politiques plus tôt dans le processus au lieu d'à la fin de celui-ci, comme c'est le cas actuellement.</p> <p><b>BPR</b> : SMA(Pol)  <b>BC</b> : VCEMD</p>
<p>9. Un effort plus coordonné en matière de coordination de la défense en général est requis, préférablement dans un format de visites négocié et bien conçu pour chaque pays, en particulier pour les régions prioritaires.</p>	<p>Voir la recommandation 4.</p>

<p>10. Il y a toujours des obstacles dans le domaine de l'engagement mondial en ce qui concerne le point de vue collectif, particulièrement avant les décisions portant sur les collaborations interministérielles.</p>	<p>4. (4.1) Revoir et développer un système de suivi du nombre de visites annuelles d'engagement mondial par le personnel du Ministère, y compris le nombre de personnes, la fréquence des visites, le nom de l'organisme en cause et les résultats obtenus.</p> <p>(4.2) Il est recommandé que le VCEMD crée une équipe chargée de procéder à l'examen.</p> <p><b>BPR : VCEMD</b>  <b>BC : EMIS/DLE</b></p>
<p><b>La collaboration entre le MDN et les FAC et les forces militaires et de défense étrangères est améliorée par des activités d'engagement</b></p>	
<p>11. La présence des ADC est utile pour les CDM, particulièrement dans les ambassades où les FAC ont des missions en cours.</p>	
<p>12. Au fil des ans, des contraintes budgétaires ont nui à la mise en œuvre de la SEM. On estime que la version révisée de la SEM, particulièrement les annexes, fournira une orientation constructive à la direction des FAC, pour les activités d'engagement de la défense.</p>	
<p>13. Les entrevues avec les bénéficiaires du programme ont révélé que les contributions des ADC sont également utiles pour créer et maintenir des relations industrielles en matière de défense, même s'il ne s'agit pas d'un des rôles prioritaires des ADC.</p>	
<p><b><i>Rendement – Efficience</i></b></p>	
<p><b>Démonstration de l'efficience du programme de diplomatie de la défense</b></p>	

<p>14. Le MDN et les FAC n'ont pas adopté la politique d'accueil officiel à l'étranger établie par AMC pour les ADC.</p>	<p>5. Revoir la possibilité d'adopter une politique similaire à la politique d'accueil officiel à l'extérieur du Canada d'AMC qui donnerait plus de souplesse aux ADC tout en maintenant une surveillance et une exigence de production de rapports rigoureuses.</p> <p><b>BPR</b> : DLE/VCEMD  <b>BC</b> : SMA(Fin)</p>
<p>15. L'obtention de logements appropriés est un enjeu de longue date pour les ADC, depuis qu'une décision du GC a annulé leur droit aux résidences officielles.</p>	<p>6. Revoir et réviser le PE interministériel signé avec AMC pour refléter les besoins de représentation des bureaux d'ADC à l'extérieur du Canada.</p> <p><b>BPR</b> : DLE/VCEMD  <b>BC</b> : SMA(Fin)/JAG</p>
<p>16. À l'heure actuelle, il n'y a aucun mécanisme au sein du MDN ou des FAC permettant de tirer profit de la connaissance et de l'expérience des ADC après leur retour au pays. Souvent, bien des ADC prennent leur retraite après leur séjour à l'étranger ou occupent un emploi sans lien avec le travail d'ADC.</p>	<p>7. Revoir et évaluer la possibilité d'adopter des pratiques d'emploi des attachés de défense fondées sur celles utilisées dans les pays alliés.</p> <p><b>BPR</b> : VCEMD/CPM</p>
<p>17. Aucun des ADC n'a accès au réseau informatique du MDN à l'étranger. Cela nuit à la communication et à la distribution des renseignements et des rapports.</p>	<p>8. Revoir et examiner la possibilité d'utiliser un réseau protégé approprié pour l'échange des rapports des ADC avec le MDN et les FAC, le Groupe des cinq et les autres alliés, le cas échéant.</p> <p><b>BPR</b> : DLE  <b>BC</b> : SMA(GI)</p>

**Tableau 1. Sommaire des principales constatations et recommandations.** Ce tableau offre un aperçu des constatations et recommandations du rapport.

**Nota** : Pour prendre connaissance des mesures prises par la direction en réponse aux recommandations du SMA(Svcs Ex), consultez l'[annexe A – Plan d'action de la direction](#).

## 1.0 Introduction

### 1.1 Contexte de l'évaluation

Ce rapport présente les constatations et les recommandations de l'équipe d'évaluation concernant les activités de diplomatie de la défense au sein du Programme d'engagement mondial. Cette évaluation était axée sur les activités des attachés de défense du Canada (ADC) et la collaboration avec AMC et l'efficacité de ces activités. Elle examinait également la coordination des visites ministérielles de haut niveau au sein du Ministère. Les années financières (AF) 2012-2013 à 2016-2017 étaient visées par la présente évaluation.

Cette étude d'évaluation a été réalisée par le SMA(Svcs Ex) de septembre 2017 à décembre 2017 dans le cadre du Plan d'évaluation du MDN et des FAC, approuvé lors de la réunion de juillet 2017 du CMRE.

Une évaluation de la politique et de la diplomatie de la défense a été réalisée et publiée en 2013 par le SMA(Svc Ex). Elle avait été précédée par d'autres évaluations qui couvraient certains des sous-éléments de la présente évaluation. Il s'agit des évaluations suivantes : évaluation du Programme de contributions à l'OTAN (2017); évaluation du Programme de subventions du Programme de coopération de la Défense (sic) (2016); évaluation du Programme de subventions globales du Forum sur la sécurité et la défense (2010); évaluation sommative de l'accord de contribution relatif au Programme d'aide à l'instruction militaire (2009); évaluation des programmes d'échange et de liaison à l'étranger des Forces canadiennes (2006).

Même s'il n'y a aucune vérification du programme mené par le SMA(Svc Ex), un audit de la « prestation des services de la plateforme internationale au réseau canadien (sic) à l'étranger » (2014) a été réalisé par AMC<sup>2</sup>.

### 1.2 Profil du programme

#### 1.2.1 Description du programme

##### Contexte

La diplomatie de la défense, une composante du Programme d'engagement mondial, relève du VCEMD. Elle représente la contribution des ADC qui relèvent du DLE; de l'EMLFC(L) et de l'EMLFC(W) qui relèvent du VCEMD; de la MPNY qui relève du SMA(POL); de divers officiers de liaison ou d'échange. Même si l'EMLFC(L) et l'EMLFC(W) ont de nombreuses

---

<sup>2</sup> Audit de la prestation des services de la plateforme internationale au réseau du Canada à l'étranger (2014). L'audit portait sur le cadre de contrôle de la gestion pour la prestation de services communs au réseau du Canada à l'étranger, y compris l'application et le caractère appropriés de la méthodologie d'établissement des coûts du soutien des clients et des missions à l'étranger. L'audit recommandait qu'on améliore la conception et l'application de la méthodologie d'établissement des coûts de la prestation de services communs. Consulté le 2 novembre 2017, <http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/audits-verification/2014/aipsdcna.aspx?lang=fra>.

fonctions similaires à celles des ADC, ces états-majors ne font pas partie de l'organisation du programme des ADC.

La mission du DLE est d'assurer l'exécution du programme des ADC à l'appui de la défense du Canada et des intérêts du Canada à l'étranger. Il faut noter que cette évaluation portait uniquement sur les activités des ADC et sur les ententes et les collaborations actuelles avec AMC.

Le DLE coordonne, développe et met en œuvre les politiques et les procédures qui régissent les activités des ADC à l'étranger. Le DLE coordonne également les interactions ministérielles avec les attachés militaires étrangers et planifie et coordonne les activités à l'appui des visites au MDN de fonctionnaires étrangers.

L'ambassadeur du Canada, le haut-commissaire ou CDM désigné<sup>3</sup> nommé pour une mission diplomatique dans un pays donné exerce une surveillance et un contrôle de l'ADC et du personnel du BADC en ce qui a trait à l'exécution de la mission diplomatique du Canada. Tous les membres du BADC sont membres de la mission diplomatique du Canada et agissent selon les conseils du CDM du Canada dans tous les domaines, sauf ceux de nature particulière au MDN et aux FAC.

Au cours des trois dernières années, la demande pour des ADC s'est accrue. Pendant ce temps, onze nouveaux BADC ont été ouverts. De plus, des ADCA ont été affectés dans certains BADC, à la demande du ministère de la Défense nationale et du CEMD. Il faut noter que le nombre de militaires déployés a augmenté de 45 pour cent durant cette période<sup>4</sup>. Les nouveaux BADC ont été ouverts en Europe orientale, au Moyen-Orient et en Afrique. Par exemple, deux nouveaux postes d'ADC ont été créés en Iraq et en Lettonie en 2017. Il y a actuellement 41 BADC dans 138 pays accrédités, y compris les ELFC(L) et ELFC(W) ainsi que la MPNY.

Les renseignements recueillis par les ADC sont utilisés par de nombreux organismes au sein du Ministère, dont le SMA(Pol), l'État-major interarmées stratégique (EMIS), le Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC), les commandements d'armées – Marine royale canadienne (MRC), armée canadienne (AC), Aviation royale canadienne (ARC) –, le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA[Mat]) et le Commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC). Les renseignements recueillis contribuent aussi à la politique sur les affaires étrangères coordonnée par AMC et le Bureau du Conseil privé (BCP).

---

<sup>3</sup>Le CDM est le représentant officiel du GC dans le ou les pays, ou à l'organisme international, auprès duquel il est nommé, comme indiqué à l'article 15 de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*. Cet article précise que le CDM doit rendre des comptes au ministre des Affaires étrangères en ce qui concerne la direction et la gestion du poste pour lequel il est accrédité et le contrôle de l'activité officielle des ministères et organismes fédéraux dans le pays, la division de pays ou l'organisme international auprès desquels il est accrédité. VCEMD, Directive concernant l'affectation, BADC, 2017.

<sup>4</sup> Plan d'activités du DLE, AF 2018-2019.

## 1.2.2 Objectifs du programme

À titre de point de contact désigné entre le ministère de la Défense nationale et les Forces armées dans le pays accrédité, l'ADC est responsable devant le CEMD par l'intermédiaire du DLE pour la prestation d'avis militaire, de soutien et d'aide appropriée à l'ambassadeur ou au haut-commissaire du Canada ou au CDM désigné. Les ADC recueillent, analysent et transmettent des renseignements sur la défense à l'appui de la prise de décision stratégique et opérationnelle. Comme le précise la Directive du CEMD concernant la posture de la force et la disponibilité opérationnelle des FAC (2013), les ADC sont consultés pour obtenir de la rétroaction sur les activités d'engagement menées dans leurs régions respectives et des évaluations de ces activités<sup>5</sup>.

Les activités de programme sont exécutées sous la direction de la SEM. La Stratégie a été présentée pour la première fois en 2010 comme une initiative à grande portée. Elle fait actuellement l'objet d'une révision par le SMA(Pol) qui veut en faire une approche plus adaptée aux régions qui reflète les nouvelles priorités gouvernementales.

## 1.2.3 Intervenants

Les principaux intervenants participant à la prestation de ce programme sont le DLE du groupe du VCEMD et les BADC à l'étranger.

Les bénéficiaires du programme, qui l'utilisent pour avoir accès à de la connaissance et des renseignements et pour créer des relations sur le plan international sont : le SMA(Pol), en particulier la Division de la Politique de sécurité internationale (DPSI), l'EMIS et le COMRENSFC. Les autres bénéficiaires du programme sont les trois armées des FAC – MRC, AC, ARC –, le SMA(Mat), le ministre de la Défense nationale, le sous-ministre et le personnel du CEMD, d'autres officiers supérieurs et fonctionnaires du MDN et des FAC.

Les bénéficiaires externes du programme comprennent principalement AMC, le Cabinet du Premier ministre, le BCP, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada et les entrepreneurs du Canada de l'industrie de la défense.

## 1.3 Portée de l'évaluation

### 1.3.1 Couverture et responsabilités

L'évaluation portait sur la pertinence et la performance des activités de diplomatie de la défense dans le cadre du Programme d'engagement mondial et était axée sur les rôles joués par les ADC déployés partout dans le monde. L'évaluation portait sur les programmes visés par le Cadre ministériel des résultats (CMR) intérimaires du MDN et des FAC d'août 2017, responsabilité essentielle 1 : opérations, engagement et sensibilisation – Programme 1.5 Engagement mondial

---

<sup>5</sup> Directive du CEMD concernant la posture de la force et la disponibilité opérationnelle des FAC (2013).

(ligne correspondante de l'architecture d'alignement des programmes : 1.3.4). L'évaluation a été menée en accord avec la Politique sur les résultats du CT (juillet 2016).

La portée de l'évaluation exclut les éléments suivants du Programme d'engagement mondial qui ont été évalués dans le cadre de l'évaluation antérieure de la politique et de la diplomatie de la défense (2013) : les attachés de défense étrangers postés au Canada, les officiers de liaison postés à l'étranger, les officiers d'échange ou en détachement, le programme d'aide à l'instruction militaire et les activités de développement de politique.

### 1.3.2 Ressources

Entre les AF 2013-2014 et 2016-2017, les paiements faits par le MDN à AMC pour l'hébergement et les différents services ont augmenté de plus de 234 pour cent, ou 5,4 millions de dollars<sup>6</sup>. En 2016-2017, les paiements faits à AMC ont atteint environ 7 millions de dollars. D'une façon similaire, les paiements à Services partagés Canada (SPC) faits par le MDN pour les services de TI et le soutien connexe ont augmenté de 128 pour cent ou de 86 000 dollars. En 2016-2017, les paiements faits pour des services de TI ont atteint environ 153 000 dollars. Cette augmentation est associée à l'ajout récent de nouveaux BADC et équivalents temps plein (ETP).

Conformément aux instructions du ministre de la Défense nationale et du CEMD, onze nouveaux BADC ont été ouverts récemment, portant leur nombre à 41. On estime que le nombre d'employés affectés à ces BADC aura doublé d'ici 2018-2019<sup>7</sup>. Le nombre total de militaires employés dans les BADC lorsque l'étude a été réalisée (AF 2017-2018) était de 88. Il y avait 32 colonels, 13 lieutenants-colonels, 7 majors et 36 sous-officiers employés dans 38 BADC<sup>8</sup>. En outre, à peu près 30 militaires et civils travaillent à l'ELFC(L), à l'ELFC(W) et à la MPNY, ce qui porte le total d'ETP dans tous les bureaux à 118.

### 1.3.3 Enjeux et questions

Conformément à la Directive sur les résultats du CT (2016), l'évaluation a porté sur des enjeux essentiels liés à la pertinence et au rendement. La méthode utilisée pour recueillir les preuves à l'appui des questions de l'évaluation est présentée à l'[annexe B](#). Un modèle logique présentant une théorie du changement pour ce programme est inclus à l'[annexe C](#). Une matrice d'évaluation qui énumère toutes les questions de l'évaluation, accompagnées des indicateurs et des sources de données connexes, est fournie à l'[annexe D](#).

---

<sup>6</sup> Base de données du SMA(Fin).

<sup>7</sup> Plan d'activités du DLE, AF 2018-2019.

<sup>8</sup> Base de données du DLE.

## 2.0 Constatations et recommandations

Les sections suivantes décrivent la mesure dans laquelle le programme de diplomatie de la défense aborde un besoin manifeste, s'avère adapté au rôle du gouvernement fédéral, est harmonisé avec les priorités du MDN et des FAC et fait preuve d'efficacité.

Pour les entrevues avec les informateurs clés et les répondants du questionnaire, l'étude d'évaluation a utilisé l'échelle suivante dans tout le rapport pour indiquer l'importance relative des réponses pour chaque groupe de répondants :

- presque tous : les résultats reflètent les opinions d'au moins 85 pour cent des répondants;
- de nombreux : les résultats reflètent les points de vue et opinions d'au moins 60 pour cent des répondants;
- quelques-uns ou plusieurs : les résultats reflètent les points de vue et opinions d'au moins 25 pour cent des répondants;
- peu : les résultats reflètent les points de vue et les opinions d'au moins deux répondants, mais de moins de 25 pour cent des répondants.

### 2.1 Pertinence – Besoin continu

#### Y a-t-il un besoin continu et futur pour le programme de diplomatie de la défense?

Cette section examine la question de savoir s'il y a un besoin continu d'un programme de diplomatie de la défense. Les constatations présentées dans cette section sont fondées sur les documents de programme examinés, les résultats des entrevues avec les informateurs clés du programme, les bénéficiaires du programme – clients et organismes utilisateurs – au sein du Ministère et les entrevues menées avec les AMG.

L'indicateur suivant a servi à évaluer le besoin continu pour le programme :

- Preuves d'un besoin continu pour des activités de diplomatie de la défense – importance et utilité du programme des ADC pour les utilisateurs :
  - tendances relatives au nombre d'ADC et de BADC;
  - perception du caractère adéquat de la portée, de la présence et de l'engagement des ADC;
  - risques associés à l'absence d'un réseau d'ADC.

**Constatation 1** : L'importance des activités de diplomatie de la défense est bien établie. La récente politique de défense (PSE 2017) du MDN et des FAC insiste sur l'importance de la diplomatie de la défense et sur le rôle des ADC et leur contribution à la diplomatie et à l'engagement mondial.

**Constatation 2** : Pendant la période d'évaluation, le nombre d'ADC a augmenté. Récemment, on a créé onze nouveaux bureaux d'ADC.

La plus récente politique de défense du Canada (PSE 2017) insiste fortement sur l'engagement mondial et la diplomatie de la défense, précisant que la diplomatie de la défense est garante de la réussite de l'engagement mondial. La politique insiste de plus sur le rôle des ADC et leur contribution à la diplomatie de la défense, qui fournissent des avis et des renseignements qui permettent de mieux comprendre les perspectives globales et la dynamique régionale en matière de sécurité. Selon PSE, la représentation de la défense dans les missions diplomatiques du Canada à l'étranger améliore l'engagement local et appuie la politique étrangère du Canada et ses priorités commerciales. Encore plus important, les attachés de la défense créent et maintiennent des relations qui facilitent la coopération opérationnelle et la communication, y compris pendant les périodes de crise<sup>9</sup>.

Pendant la période d'évaluation, le nombre d'ADC et de BADC a augmenté. Conformément aux instructions du ministre de la Défense nationale et du CEMD, onze nouveaux BADC ont été ouverts récemment, portant leur nombre à 41 et un total de 48 employés additionnels y ont été affectés au cours des trois dernières années. Cette augmentation est conforme à l'augmentation de 45 pour cent du nombre de membres des FAC déployés au cours des trois dernières années ainsi qu'à la directive du GC et à la nouvelle déclaration sur la politique étrangère du Canada (juin 2017)<sup>10</sup>. On estime que le nombre d'employés affectés à ces BADC aura doublé d'ici cinq ans<sup>11</sup>.

On a interviewé jusqu'à 30 bénéficiaires du programme. La majorité, soit 85 pour cent des bénéficiaires du programme interviewés estime que l'absence du programme des ADC créerait un vide important dans les missions à l'étranger. Les clients des ADC n'auraient plus accès aux avis, aux renseignements et aux contacts des ADC dans les zones critiques.

## **2.2 Pertinence – Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral**

### **2.2.1 Le programme de diplomatie de la défense cadre-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?**

**Constatation 3** : Le programme de diplomatie de la défense cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. Même si le MDN et les FAC travaillent en collaboration avec les AMG dans le cadre des activités de diplomatie de la défense, il ne semble pas y avoir de dédoublement des rôles.

<sup>9</sup>Politique de défense : *Protection, Sécurité, Engagement*, 2017.

<sup>10</sup>Plans opérationnels VCEDM/DLE, (AF 2014-2015-2018-2019).

*Ibid.*

Cette section examine la mesure dans laquelle le programme de diplomatie de la défense est en harmonie avec les rôles et responsabilités du Ministère et du gouvernement fédéral. Les constatations énoncées dans la présente section reposent sur les documents examinés et sur les entrevues avec des informateurs clés, y compris des officiers supérieurs du programme.

Les indicateurs suivants ont servi à évaluer le degré d'harmonisation :

- harmonisation du programme de diplomatie de la défense avec les lois et règlements du gouvernement fédéral;
- harmonisation du programme de diplomatie de la défense avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral;
- ampleur du dédoublement des activités du programme de diplomatie de la défense qui sont la responsabilité des AMG, d'agences ou du secteur privé – rôle d'AMC par rapport au rôle du MDN et des FAC.

Un examen de la législation fédérale applicable, des mandats, des objectifs et des rapports ministériels a été réalisé afin de déterminer si les domaines du programme cadrent avec les rôles et les responsabilités du GC et du MDN en particulier. Si l'évaluation a indiqué que l'examen de la législation ne fait pas explicitement référence à la politique ou à la diplomatie de la défense, ces activités sont considérées comme étant un rôle pertinent pour permettre au GC de réaliser les activités liées au cadre pangouvernemental et d'appuyer le résultat stratégique « Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international ». Conformément à la description du résultat :

Les activités de programme visent à promouvoir la paix et la sécurité, la liberté, la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit dans le monde, ainsi qu'à assurer la représentation du Canada à l'étranger. Ce résultat est atteint en apportant un soutien militaire et policier, en fournissant des services aux Canadiens à l'étranger, et en menant des activités dans le domaine de la diplomatie internationale<sup>12</sup>.

La contribution du MDN dans ce rôle est également pertinente. Conformément aux Rapports sur les plans et les priorités de 2012-2013 à 2016-2017, les domaines d'activité du programme de diplomatie de la défense cadrent avec les trois rôles clés du MDN : la défense du Canada, le partenariat dans la défense de l'Amérique du Nord et la contribution au maintien de la paix et de la sécurité sur le plan international, en projetant le leadership à l'étranger<sup>13</sup>.

### **2.2.2 Preuves d'activités complémentaires ou en double**

Bien que le MDN collabore avec divers AMG dans la conduite des activités de diplomatie de la défense, y compris AMC, l'évaluation n'a trouvé aucune preuve de dédoublement des rôles. Le

---

<sup>12</sup>*Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*(2013) Consulté le 14 novembre 2017 : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-27.5/TexteComple.html>.

<sup>13</sup> MDN, Rapports sur les plans et priorités, 2016-2017.

principal partenaire du programme est AMC, suivi de SPC. À cet égard, même si le MDN et les FAC sont manifestement responsables de tous les enjeux liés à la défense et de la participation du personnel militaire, des AMG sont responsables de la sécurité et des affaires sur le plan international. Mandatée par la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*<sup>14</sup>, AMC gère les missions diplomatiques et les services à l'étranger du Canada et dessert environ 26 partenaires. AMC est responsable d'offrir une vaste gamme de services à ses clients, conformément à la Politique sur les services communs du CT (2005)<sup>15</sup>, ce qui comprend entre autres les services suivants : gestion financière, gestion immobilière et du matériel, application des directives sur le service extérieur et l'exécution des services de sécurité.

Selon les documents examinés, la complexité croissante et la nature horizontale de la politique de défense et de la diplomatie de la défense nécessitent une coopération et une coordination entre les ministères gouvernementaux, les chefs externes et les partenaires étrangers. Par exemple, le groupe du SMA(Pol) consulte régulièrement AMC et des AMG afin de veiller à ce que ses activités soient harmonisées et complémentaires les unes aux autres.

Les employés du programme du DLE interviewés ont mentionné que le DLE avait établi de bonnes relations avec les services en matière de commerce international d'AMC au cours des dernières années. Cette question sera examinée plus en détail dans les sections 2.4 Efficacité et 2.5 Efficience du présent rapport.

## **2.3 Pertinence – Harmonisation avec les priorités du gouvernement**

### **2.3.1. Le programme de diplomatie de la défense cadre-t-il avec les priorités gouvernementales et celles du MDN et des FAC?**

**Constatation 4** : Le programme de diplomatie de la défense cadre avec les priorités gouvernementales et ministérielles. L'évaluation n'a toutefois pas permis de prouver que les emplacements des BADC actuels sont harmonisés avec la politique de défense récemment renouvelée ou avec la SEM.

Le programme cadre également avec le résultat « un Canada sécuritaire et sécurisé » du GC. Dans le discours du Trône (2015), le gouvernement fédéral s'était engagé à renforcer ses relations avec ses alliés, à contribuer à la paix dans le monde et à renouveler l'engagement du Canada envers les missions de maintien de la paix des Nations-Unies et à continuer de travailler avec ses alliés dans la lutte contre le terrorisme<sup>16</sup>. Par la suite, le budget fédéral de 2016 précisait que renouveler l'engagement international et la défense du Canada étaient l'une de ses priorités

---

<sup>14</sup>*Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*(2013) Consulté le 14 novembre 2017 : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-27.5/TexteCompleet.html>.

<sup>15</sup> Politique sur les services communs du CT, 2005. Consulté le 14 novembre 2017  
<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12025>.

<sup>16</sup> Discours du Trône, décembre 2015. <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/campagnes/discours-trone.html>  
Consulté le 10 novembre 2017.

en exprimant un leadership sur le plan international à l'appui de la paix, de la sécurité et de la croissance économique<sup>17</sup>.

La nouvelle politique de défense a été publiée récemment, soit en juin 2017. Elle précise les priorités de défense du GC : protection du Canada, sécurité en Amérique du Nord et engagement dans le monde. Durant son discours lors de la publication de la nouvelle politique, le ministre de la Défense nationale a promis de renforcer l'engagement du Canada dans le monde, et a souligné que le « Canada a beaucoup à offrir à la cause de la paix, de la stabilité et de la prospérité à l'échelle mondiale ». Il a également fait référence à ce qu'avait dit le ministre des Affaires étrangères au sujet des priorités de la politique étrangère du Canada, affirmant que « nous vivons à une époque où le Canada doit être engagé dans le monde »<sup>18</sup>.

### **2.3.2 Harmonisation entre les activités du programme et les priorités du MDN et des FAC**

Les activités de diplomatie de la défense du Programme d'engagement mondial sont harmonisées avec la priorité du MDN et des FAC visant à « assurer l'excellence opérationnelle durable au pays et à l'étranger pour assurer la défense du Canada et la protection des Canadiens ». Par les activités des ADC, le programme appuie les intérêts stratégiques du MDN et des FAC qui sont mentionnés dans la nouvelle politique de défense. La lettre de mandat du ministre de la Défense nationale<sup>19</sup> et les activités des ADC dans le cadre de la SEM permettent au MDN et aux FAC d'être des partenaires fiables de leurs alliés et des autres pays aux vues similaires afin d'améliorer la paix et la sécurité sur le plan international.

Le DLE exécute le programme des ADC à l'appui de la nouvelle politique de défense (PSE 2017) et de la SEM ainsi que des directives du CEMD. La contribution du programme a aussi été abordée, indirectement, dans de précédents rapports sur les plans et priorités du MDN, sous le Programme d'engagement mondial puisqu'il appuyait la contribution du Canada à la paix et à la sécurité sur le plan international et offrait du soutien aux ministères et organismes fédéraux, aux gouvernements étrangers et aux organismes et alliances internationaux<sup>20</sup>.

La plupart des bénéficiaires du programme interviewés, soit 85 pour cent, estiment que les emplacements des ADC doivent être réévalués régulièrement, comme la nécessité d'avoir un ADC. On a aussi noté qu'à compter de maintenant, les ADC et leur présence doivent refléter les besoins de la politique PSE et cadrer avec les régions et les pays mentionnés dans la SEM. Malgré la récente publication de nouvelles politiques, certains membres du personnel supérieur d'état-major interviewés ont exprimé le besoin de clarifier davantage la SEM du Canada,

---

<sup>17</sup> Budget de 2016.

[https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/06/discours\\_de\\_la\\_ministrefrelandsurlesprioritesduca nadaenmatiered.html](https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/06/discours_de_la_ministrefrelandsurlesprioritesduca nadaenmatiered.html). Consulté le 9 novembre 2017.

<sup>18</sup> Discours de la ministre Freeland sur les priorités du Canada en matière de politique étrangère.

[https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/06/discours\\_de\\_la\\_ministrefrelandsurlesprioritesduca nadaenmatiered.html](https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2017/06/discours_de_la_ministrefrelandsurlesprioritesduca nadaenmatiered.html) Consulté le 9 novembre 2017.

<sup>19</sup> Lettre de mandat du ministre de la Défense nationale (12 novembre 2015)

<http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-defense-nationale> Consulté le 10 novembre 2017.

<sup>20</sup> Ministère de la Défense nationale, Rapport sur les plans et priorités 2012-2013 – 2015-2016 et Plan ministériel 2017-2018.

particulièrement dans des régions comme l'Afrique, où le réseautage a récemment été renouvelé. En d'autres mots, est-ce que le Canada se concentrera sur quelques pays ou répartira ses efforts dans toute l'Afrique. Le Canada doit-il rester engagé dans des régions qui ne sont plus prioritaires? À l'avenir, les liens avec les politiques et les priorités pour tous les emplacements des ADC doivent être revus et réévalués pour la planification future.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

1. Assurer qu'il y a un examen stratégique et périodique de la stratégie et de l'approche des bureaux d'ADC à la lumière des priorités en défense mentionnées dans la politique de défense et la SEM.

**BPR** : DLE/VCEMD

**BC** : SMA(Pol)

## **2.4 Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité)**

Cette section porte sur l'atteinte des résultats escomptés des activités de diplomatie de la défense dans le cadre du Programme d'engagement mondial et est axée principalement sur les résultats suivants : 1) les décideurs du MDN, des FAC, d'AMC et du GC sont bien informés par des renseignements courants et à jour sur les affaires militaires et de défense dans les pays étrangers; 2) la collaboration ou le réseautage entre le MDN et les FAC et les forces militaires et de défense étrangères sont améliorés par des activités d'engagement; 3) le MDN et les FAC ont un réseau efficace fondé sur leur engagement mondial par l'intermédiaire des ADC – Effet des ADC sur la coopération et les missions sur le plan international.

L'étude d'évaluation a appliqué les indicateurs clés de rendement à chacun des résultats. Les constatations sont basées sur une triangulation des données obtenues par la révision des données administratives et des documents du programme, y compris les documents ministériels et interministériels – lois, règlements, données administratives du programme –, des entrevues avec les principaux employés du programme, des entrevues externes avec des représentants d'AMC et du BCP et des comparaisons entre les pays (en utilisant comme jalons le R.-U. et les É.-U., particulièrement en ce qui concerne le modèle d'emploi des attachés de défense). Un questionnaire a été présenté aux ADC et aux ADCA ainsi qu'aux employés des ELFC(L), ELFC(W) et de la MPNY pour obtenir leur avis sur les obstacles et les empêchements en matière de diplomatie de la défense et d'activités d'engagement.

### **2.4.1. Résultat immédiat – 1 : Les décideurs du MDN, des FAC, d'AMC et du GC sont bien informés par des renseignements courants et à jour sur les affaires militaires et de défense dans les pays étrangers**

Les indicateurs suivants ont servi à évaluer le degré d'harmonisation :

- preuve que les bénéficiaires du programme obtiennent des renseignements à jour et opportuns : temps de réponse aux demandes; degré de satisfaction envers les renseignements reçus – qualité, utilité, clarté et exactitude des renseignements ou avis;

- preuve de réactions aux changements dans les politiques mondiales et les priorités du Canada : degré d'adaptabilité et de souplesse des ADC, tendances dans les demandes;
- existence d'un effort coordonné pour des visites de haut niveau et une vision collective au sein du MDN et des FAC.

#### **2.4.1.1 Preuve que les bénéficiaires du programme obtiennent des renseignements à jour et opportuns**

**Constatation 5** : La plupart des bénéficiaires du programme se sont dit extrêmement satisfaits de la qualité et de la justesse des conseils et des renseignements fournis par les ADC.

**Constatation 6** : Certains obstacles ont été relevés dans la réception de renseignements de pays où les ADC étaient accrédités, en raison des distances jusqu'aux pays accrédités et des ressources limitées. Cependant, on précise que l'absence d'ADC rendrait extrêmement difficile l'établissement d'une vision d'une région précise.

**Constatation 7** : À l'heure actuelle, le format des rapports des ADC n'est pas normalisé. Les bénéficiaires du programme mentionnent qu'un format normalisé augmenterait la valeur des rapports des ADC.

La plupart des organismes bénéficiaires du programme voient les ADC comme la « présence du Ministère sur place », notamment le SMA(Pol), le COMRENSFC, l'EMIS, les armées, AMC et le BCP. La plupart des bénéficiaires interviewés, soit 85 pour cent, ont affirmé être très satisfaits de la qualité et du caractère opportun des renseignements fournis par les ADC, et ont mentionné que leurs interactions avec les ADC étaient très positives. Les ADC fournissent non seulement des rapports réguliers sur les enjeux propres au pays, mais fournissent également des avis politiques à la haute direction. Les ADC sont les principaux interlocuteurs faisant le lien entre les groupes opérationnels et les groupes du niveau stratégique; cela a été le cas pour la préparation des missions militaires en Ukraine. De plus, la plupart des bénéficiaires du programme interviewés ont précisé que des relations de militaire à militaire permettaient d'avoir un accès rapide aux ressources et à de meilleurs renseignements.

Les résultats des entrevues révèlent que les ADC sont considérés comme des conseillers importants pour les CDM. Durant une entrevue avec un ancien CDM, ce dernier a précisé que le rôle des ADC consistant à fournir des conseils en matière de sécurité était particulièrement important et utile. De plus, les ADC sont présents dans presque toutes les réunions des ambassades afin de soutenir les CDM.

Selon les réponses au questionnaire soumis aux ADC, 97 pour cent, et 100 pour cent des ADCA, de l'ELFC(L), de l'ELFC(W) et de la MPNY ont mentionné que la « prestation de conseils militaires et stratégiques aux intervenants » était une tâche hautement prioritaire. En outre, tous

les groupes susmentionnés croient fermement que les conseils et les renseignements fournis ont été utiles pour les utilisateurs. De plus, tous les groupes considèrent que la « fourniture du soutien et de l'assistance appropriée au CDM » est également une tâche hautement prioritaire – selon 97 pour cent des répondants.

Les bénéficiaires du programme conviennent que les rapports des ADC sont très utiles, particulièrement lorsqu'ils contiennent des analyses et des commentaires. Les fiches signalétiques sur les pays comprenant des données à jour sur les dépenses en défense, la taille des forces armées du pays hôte, les questions en matière de défense, etc. sont aussi très utiles. En outre, la plupart des répondants interviewés, soit 85 pour cent, ont mentionné que les rapports produits par les ADC étaient utiles pour leur organisme. Ces rapports sont préparés chaque mois et chaque trimestre, et contiennent des renseignements sur divers enjeux, comme les principaux événements géopolitiques dans la région et les environs, l'environnement de défense et de sécurité actuel et historique et les diverses initiatives en cours. Certains bénéficiaires du programme ont mentionné qu'en fournissant leur rétroaction aux ADC sur les rapports, ils avaient contribué à en améliorer la qualité. Les points suivants ont été mentionnés comme des moyens d'améliorer le système actuel de production de rapports : 1) inclusion des activités industrielles; 2) présentation des rapports dans un format normalisé, comme cela se fait dans certains pays alliés; 3) le contenu du rapport doit inclure les tendances statistiques et les analyses des régions en cause.

Comme les bénéficiaires du programme, 80 pour cent des répondants au questionnaire à l'intention des ADC (100 pour cent des agents de liaison à Washington, Londres et de la MPNY et 73 pour cent des ADCA) ont affirmé que leurs rapports contribuaient à éclairer le processus de prise de décision au sein du MDN et des FAC. Les ADC qui n'avaient reçu aucune rétroaction au sujet de leurs rapports se sont interrogés sur leur valeur et leur contribution et ont mentionné que de la rétroaction les aiderait à en améliorer le contenu.

### **Obstacles à la communication et à la production de rapports**

La plupart des bénéficiaires du programme, soit plus de 85 pour cent, ont mentionné qu'ils avaient contacté directement chacun des ADC puisqu'il n'existe aucune ligne ou méthode de communication officielle. Certains intervenants ont mentionné qu'ils étaient en contact avec leurs ADC respectifs quotidiennement pour demander des avis ou des conseils ou pour fournir de la rétroaction.

La plupart des bénéficiaires du programme, soit 85 pour cent, ont mentionné n'avoir eu que quelques obstacles occasionnels, abordés ci-après, lorsqu'ils voulaient communiquer avec les ADC. Cependant, ce n'est pas le cas pour les demandes prioritaires. La plupart des obstacles sont survenus lorsque les ADC résidents étaient en devoir dans l'un des pays accrédités – autre que les pays dont ils étaient responsables.

En général, les obstacles dans ce domaine sont causés par les éléments suivants :

**Accréditation**<sup>21</sup>. Les bénéficiaires du programme ont mentionné qu'il fallait plus de temps pour joindre les ADC dans les pays accrédités ou recevoir des renseignements de ces pays puisque certains ADC étaient accrédités pour un maximum de dix pays. À cet égard, les bénéficiaires du programme interviewés ont mentionné qu'ils préféreraient travailler avec un ADC résident qu'avec un ADC accrédité. Il a été mentionné que la plupart des ADC accrédités se rendaient occasionnellement dans les pays pour lesquels ils étaient accrédités pour des raisons de proximité, de ressources limitées et de financement. Les obstacles liés aux déplacements limitaient l'accès des ADC aux ressources. De même, en réponse au questionnaire, 64 pour cent des ADC et 73 pour cent des ADCA ont mentionné que d'être accrédité dans de multiples pays constituait un obstacle. Toutefois, les bénéficiaires du programme interviewés ont mentionné que l'absence d'ADC rendrait extrêmement difficile d'avoir une vue actuelle et précise d'une région donnée.

**Accès aux renseignements pertinents par les ADC.** Les répondants au questionnaire destiné aux ADC ont indiqué qu'ils avaient relevé des obstacles lorsqu'ils devaient souligner le fait qu'ils n'avaient pas accès à de l'information pertinente. Ils ont indiqué que si certains pays étaient très transparents et ne dissimulaient aucun renseignement, d'autres choisissaient de ne pas répondre aux demandes de renseignements. Dans certains cas, les renseignements fournis étaient d'une pertinence limitée. Par conséquent, les ADC avaient parfois très peu de contenu à intégrer dans leurs rapports.

**Connectivité et lacunes en matière d'accès au RED**<sup>22</sup>. Cet obstacle a été mentionné comme un de longue date à l'échange de renseignements entre les ADC et les bénéficiaires. Sans accès au RED, il y a des lacunes pour les BADC quant à l'accès aux références clés du MDN et à la connaissance de la situation essentielles au rôle et aux fonctions des ADC<sup>23</sup>. De plus, 70 pour cent des ADC et 73 pour cent des ADCA ayant répondu au questionnaire estiment que la diffusion de l'information représentait un enjeu et ont mentionné qu'il faudrait chercher des solutions. Ils ont aussi mentionné que le PE entre le MDN et les FAC et AMC devait être mis à jour puisqu'il ne répondait plus aux besoins de communication des BADC. Cette question est abordée dans la section 2.5 Efficience.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

2. Revoir et normaliser le format des rapports des ADC afin qu'ils aient tous une présentation uniforme et qu'ils fournissent aux bénéficiaires du programme des renseignements pertinents en temps opportun.

**BPR : DLE**

#### **2.4.1.2 Preuve de réaction aux changements dans les politiques mondiales et les priorités du Canada**

---

<sup>21</sup> Les ADC qui sont résidents d'un pays peuvent être responsables d'un autre pays ou être accrédités dans plusieurs autres pays de la région.

<sup>22</sup> Réseau étendu de la Défense.

<sup>23</sup> Plan d'activités du DLE, AF 2018-2019.

**Constatation 8** : Les renseignements et les avis fournis par les ADC ajoutent de la valeur et améliorent le processus de prise de décision.

La plupart des bénéficiaires du programme interviewés, soit 85 pour cent, ont mentionné qu'ils se fiaient aux ADC, particulièrement dans le cas d'un changement politique important dans un pays. Par exemple, si le secrétaire à la Défense d'un pays démissionne, les ADC interprètent et transmettent les répercussions de cette démission, déterminent qui sera le remplaçant, etc. Ils estiment que les ADC ne sont pas uniquement une source d'information, mais qu'ils fournissent aussi des évaluations analytiques pour mieux informer leurs clients, ce qui ajoute de la valeur à leur produit.

En réponse au questionnaire, 73 pour cent des ADC, 70 pour cent des ADCA et 78 pour cent des employés des ELFC(L), ELFC(W) et de la MPNY ont indiqué que « réagir aux changements dans les politiques mondiales et les priorités du Canada » constituait un enjeu. Aussi, ils ont ajouté qu'ils étaient soit consultés à la dernière minute, soit pas du tout avant que des décisions portant sur des modifications de politique ou de processus soient prises, ce qui a entraîné dans certains cas la perte d'occasions avec les pays hôtes. D'une façon similaire, quelque 25 pour cent des bénéficiaires du programme interviewés ont mentionné que les ADC étaient sous-utilisés et qu'on devrait faire appel à leur expérience et à leurs capacités au commencement des délibérations sur des sujets comme les politiques. À cet égard, on a conseillé de commencer les consultations avec les ADC dans les premières étapes des négociations sur le plan international ou des processus de développement des politiques, plutôt qu'à la fin des processus de prise de décision comme cela se fait actuellement.

### **Tendances dans les demandes reçues par les ADC**

Les bénéficiaires du programme interviewés et les ADC qui ont répondu au questionnaire ont mentionné qu'il y avait eu une augmentation du nombre de demandes reçues par les ADC. Les demandes provenaient non seulement des bénéficiaires du programme du MDN et des FAC, mais également des nations hôtes – résidents ou accrédités – et des AMG, particulièrement en ce qui concerne les pays prioritaires ou les pays où il y avait des missions des FAC en cours. En outre, les demandes de visites de dignitaires au Canada ont triplé au cours des trois dernières années, le nombre actuel est de près de 80 visites par année. Cela a entraîné une augmentation de la charge des BADC puisqu'ils sont responsables de coordonner ou de planifier ces visites.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

3. Tirer profit de la connaissance des ADC dans des domaines comme les politiques plus tôt dans le processus au lieu d'à la fin de celui-ci, comme c'est le cas actuellement.

**BPR** : SMA(Pol)

**BC** : VCEMD

### 2.4.1.3 Existence d'un effort coordonné pour des visites de haut niveau et une vision collective au sein du MDN et des FAC

**Constatation 9** : Un effort plus coordonné en matière de coordination de la défense en général est requis, préférablement dans un format de visites négocié et bien conçu pour chaque pays, en particulier pour les régions prioritaires.

**Constatation 10** : Il y a toujours des obstacles dans le domaine de l'engagement mondial en ce qui concerne le point de vue collectif, particulièrement avant les décisions portant sur les collaborations interministérielles.

Les indicateurs suivants ont été utilisés dans le cadre de l'évaluation :

- mesure de l'effort consacré à la coordination des visites de haut niveau;
- degré d'uniformité des opinions lors de la prestation de renseignements ou de conseils aux partenaires étrangers.

#### Mesure de l'effort consacré à la coordination des visites de haut niveau

Les membres de la haute direction interviewés ont exprimé le souhait d'un effort plus coordonné dans l'ensemble de l'engagement de la défense, préférablement selon un format de plan de visites négocié et bien conçu pour chaque pays, en particulier pour les régions prioritaires clés. Cet enjeu avait également été soulevé et avait fait l'objet d'une recommandation dans l'évaluation de la politique et de la diplomatie de la défense de 2013. La recommandation portait sur la centralisation de la coordination des visites de haut niveau<sup>24</sup>.

Selon les résultats de la recension des écrits et des entrevues, il y a des obstacles de gestion des visites de haut niveau. L'EMIS est le principal responsable de la gestion de cette activité, mais d'autres organismes comme les ADC et le DLE3<sup>25</sup> contribuent aussi au plan<sup>26</sup>. L'intention initiale en chargeant l'EMIS de la gestion des visites de haut niveau était de centraliser les efforts et de développer des directives en matière de planification qui pourraient être envoyées à tous les N1 pour permettre la coordination des activités liées aux visites. L'activité de coordination consiste à établir l'ordre de priorité des demandes en fonction des directives et des politiques ministérielles. Si l'on se fie aux entrevues avec les informateurs clés de l'EMIS, il n'y a à l'heure actuelle aucun « plan commun d'engagement mondial ». Chaque N1 prépare plutôt ses plans de visites et les soumet à l'EMIS. L'EMIS élabore ensuite un « plan commun ». Le personnel de l'EMIS a toutefois expliqué que selon la chaîne de commandement actuelle, l'EMIS ne pouvait confier directement la tâche de préparer un plan de visites à un N1, mais qu'il pouvait le

---

<sup>24</sup> Évaluation de la politique et de la diplomatie de la défense (2013), Chef du Service d'examen  
[http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES\\_Internet/docs/fr/a-propos-rapports-pubs-verifi-eval/p0976-fra.pdf](http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/fr/a-propos-rapports-pubs-verifi-eval/p0976-fra.pdf)

<sup>25</sup> DLE3 est responsable de l'accréditation des attachés militaires étrangers, de la planification et de la coordination des visites et des activités et des demandes de permis de visites pour les « visites au Canada ».

<sup>26</sup> La Direction de l'engagement stratégique de l'EMIS fournit des conseils et des recommandations au CEMD sur la gestion des ressources pour l'engagement mondial en exécutant des activités de planification ou de coordination.

conseiller sur les décisions de planification. Néanmoins, les membres de l'EMIS interviewés ont expliqué que l'établissement de bonnes relations avec les N1 leur avait permis d'influencer les décisions de planification des visites dans une certaine mesure.

Les membres de l'EMIS interviewés ont aussi précisé que les ADC étaient le relais pour la plupart des demandes de visites à destination et en provenance du Canada. De plus, ils ont mentionné que les ADC devaient connaître toutes les visites entrantes et sortantes concernant leur région. Durant la période d'évaluation, l'EMIS a reçu annuellement environ 1000 demandes de visites du DLE. On a cependant noté que certaines demandes de visites étaient envoyées directement à l'ambassade du pays au Canada; dans un tel cas, un ADC peut ne pas être au courant de l'existence de la demande.

Les réponses des ADC et des ADCA à cette question étaient partagées. Une partie des ADC, soit 47 pour cent, et des ADCA, soit 45 pour cent, relevaient des obstacles avec le fait que les visites d'engagement n'étaient pas coordonnées de façon centrale. En outre, 67 pour cent des membres des ELFC(L), ELFC(W) et de la MPNY convenaient que le fait qu'il n'y ait pas d'organe central de coordination avait un effet négatif sur la coordination des visites de haut niveau.

Dans l'ensemble, la plupart des membres du programme interviewés conviennent que le Ministère n'a pas de plan de visites coordonné, que cela provoque de la confusion et parfois des incohérences dans les renseignements et les avis fournis dans le cadre d'activités d'engagement de la défense. Cette question est encore plus marquée lorsqu'un pays ou une région devient tout à coup prioritaire et que l'augmentation des déplacements dans la région dépasse les capacités de la mission.

À l'avenir, il serait possible de mieux suivre et consigner le nombre de visites que le Ministère a été appelé à coordonner au cours de l'année précédente. De plus, des renseignements additionnels, y compris le nombre de personnes, les noms des organismes, la fréquence des visites ainsi que les résultats obtenus permettraient d'améliorer la qualité des renseignements consignés. Cela permettrait également de prévenir les incidents futurs de visites fréquentes par le Ministère dans le même pays dans un court laps de temps, suivies d'une longue période sans visite.

### **Degré d'uniformité des opinions lors de la prestation de renseignements ou de conseils aux partenaires étrangers**

Les principaux informateurs clés du programme ont mentionné avoir relevé des obstacles dans le domaine de l'engagement mondial en ce qui concerne le point de vue collectif, particulièrement avant les décisions portant sur les collaborations interministérielles. Ces obstacles allaient des priorités changeantes du GC au manque de politique d'engagement mondial claire et générale, jusqu'aux intérêts concurrentiels et aux ennuis en matière de communication. Par exemple, si l'engagement avec un pays semble attrayant ou est une priorité d'un ministère pour des raisons commerciales, pour un autre, il évoque des préoccupations en matière de sécurité. L'approche de chacun des ministères varie donc au fil du temps.

On a souligné que la cohérence de la présence au sein du Ministère et son engagement de manière centralisée étaient des points importants, tout comme un engagement mondial efficace.

Les ADC qui ont répondu au questionnaire ont mentionné que les divergences dans les opinions entre les organismes – AMC, SMA(Pol), CDM – représentaient un obstacle. Un total de 58 pour cent des ADM, et de 64 pour cent des ADCA, conviennent que ce manque d'uniformité crée des obstacles pour eux. Certains ADC ont souligné qu'une vision claire des priorités et des objectifs du gouvernement pour chaque région serait utile, particulièrement dans les régions plus instables. De même, 56 pour cent des membres de l'ELFC(L), de l'ELFC(W) et de la MPNY conviennent que les divergences dans les opinions causent des obstacles. Ils ont toutefois fait remarquer qu'un effort de diplomatie de la défense plus structuré dans tout le Ministère était nécessaire avec l'inclusion des ADC affectés à l'échelle mondiale.

De plus, 70 pour cent des ADC, 72 pour cent des ADCA et 78 pour cent des employés des ELFC(L), ELFC(W) et de la MPNY ont indiqué que les changements rapides des politiques mondiales et des priorités du Canada sont difficiles à intégrer dans leur travail quotidien. Tous les ADC ont mentionné que la prise de décision serait plus rapide si une stratégie mondiale pratique commune permettait de classer efficacement les enjeux en ordre de priorité. À l'avenir, une SEM continuellement mise à jour et cadrant bien avec les priorités de PSE, d'AMC et du GC permettrait d'assurer l'efficacité des activités d'engagement du MDN et des FAC.

Au cours des discussions avec la haute direction, le modèle du ministère de la Défense du Royaume-Uni (MinDef [R.-U.]) en matière d'engagement international a été présenté en exemple. L'équipe d'évaluation a rencontré l'attaché de défense du haut-commissariat de Grande-Bretagne et l'état-major de liaison à Ottawa à ce sujet. Le modèle du MinDef (R.-U.) a été créé selon une approche pangouvernementale et est fondé sur le nouvel examen stratégique et de défense du R.-U.<sup>27</sup>. Un poste de VCEMAD a été créé avec la seule responsabilité de gérer l'engagement du ministère de la Défense partout dans le monde. Le personnel du R.-U. de l'OTAN relève également de ce Vice-chef d'état-major adjoint, afin d'assurer l'uniformité. De plus, le VCEMAD doit communiquer avec les ADC et leur fournir du soutien pour la présentation d'un point de vue collectif. En comparaison, les principaux intervenants interviewés ont mentionné qu'il n'existait aucun mécanisme de ce genre au MDN et dans les FAC. Par conséquent, à certaines occasions, même d'importants engagements de défense n'ont pas été communiqués au sein du Ministère. En outre, la majorité des ADC<sup>28</sup>, soit 57 pour cent, et des ADCA, soit 63 pour cent, qui ont répondu au questionnaire ont mentionné que des divergences dans les opinions des divers organismes étaient source de confusion, p. ex., AMC, SMA(Pol), CDM.

Durant les entrevues avec les informateurs clés, on a mentionné qu'un modèle de coordination centralisé comme celui du R.-U. pourrait être formé pour diriger les activités d'engagement futur tout en maintenant les relations avec AMC. Les personnes interviewées ont mentionné que cette activité relèverait plus du VCEMD puisqu'il s'agit d'un lieu neutre avec un pouvoir sur la plupart des organismes civils et militaires. De plus, la petite équipe du VCEMD pourrait diriger l'examen des besoins actuels en matière d'engagement mondial du Ministère. Cette équipe pourrait aussi être chargée de coordonner les activités associées aux visites de haut niveau.

---

<sup>27</sup> SEM du R.-U., 2016.

<sup>28</sup> Comprends les réponses du personnel de l'ELFC(L), de l'ELFC(W) et de la MPNY.

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. (4.1) Revoir et développer un système de suivi du nombre de visites annuelles d'engagement mondial par le personnel du Ministère, y compris le nombre de personnes, la fréquence des visites, le nom de l'organisme en cause et les résultats obtenus.
- (4.2) Il est recommandé que le VCEMD crée une équipe chargée de procéder à l'examen.

**BPR :** VCEMD  
**BC :** EMIS/DLE

### 2.4.2 Résultat immédiat – 2 : La collaboration ou le réseautage entre le MDN et les FAC et les forces militaires et de défense étrangères sont améliorés par des activités d'engagement

Les indicateurs suivants ont servi à établir les faits lors de l'évaluation :

- la portée de la collaboration entre le MDN, les FAC et les forces militaires et de défense étrangères :
  - l'effet des ADC sur la coopération et les missions sur le plan international;
- des preuves que le MDN et les FAC ont un réseau efficace fondé sur leurs activités d'engagement mondial effectuées par l'intermédiaire des ADC et de la SEM – effet des ADC sur la coopération et les missions sur le plan international :
  - degré d'engagement avec l'industrie étrangère de la défense.

### Portée de la collaboration entre le MDN, les FAC et les forces militaires et de défense étrangères

**Constatation 11 :** La présence des ADC est utile pour les CDM, particulièrement dans les ambassades où les FAC ont des missions en cours.

**Constatation 12 :** Au fil des ans, des contraintes budgétaires ont nui à la mise en œuvre de la SEM. On estime que la version révisée de la SEM, particulièrement les annexes, fournira une orientation constructive à la direction des FAC, pour les activités d'engagement de la défense.

**Constatation 13 :** Les entrevues avec les bénéficiaires du programme ont révélé que les contributions des ADC sont également utiles pour créer et maintenir des relations industrielles en matière de défense, même s'il ne s'agit pas d'un des rôles prioritaires des ADC.

## **Effet des ADC sur la coopération et les missions sur le plan international**

Selon la nouvelle stratégie de défense (PSE 2017), les attachés de défense créent et maintiennent des relations qui facilitent la coopération opérationnelle et la communication, y compris pendant les périodes de crise<sup>29</sup>.

Les intervenants interviewés ont souligné que la coopération avec certains pays dépendait de l'existence de relations militaire à militaire et face à face. Ainsi, la présence de personnel militaire digne de confiance et connaissant bien les missions en cours est essentielle à la création de relations solides. De plus, il a été mentionné que la présence des ADC était utile pour les CDM, particulièrement dans les ambassades où les FAC ont des missions en cours. De même, des ADC – y compris le personnel de l'ELFC(L), de l'ELFC(W) et de la MPNY – et des ADCA ayant répondu au questionnaire ont indiqué que l'assistance aux CDM et aux missions, la fourniture d'avis stratégiques, la collecte de renseignements et la production de rapports étaient leurs tâches prioritaires. Le personnel d'AMC interviewé a mentionné qu'il était important d'avoir un ADC dans les ambassades, particulièrement dans les régions instables où les risques en matière de sécurité sont élevés. Durant les entrevues avec les trois armées, les avis sur le traitement par les ADC des demandes de renseignements provenant de la MRC, de l'ARC et de l'ARC étaient partagés. Les exigences varient pour chacune des armées; par conséquent, une certaine exposition est nécessaire pour avoir une bonne compréhension des enjeux. Les trois armées ont mentionné que dans la plupart des cas, les ADC avaient géré les demandes de façon satisfaisante.

### **2.4.3 Résultat immédiat – 3 : Preuves que le MDN et les FAC ont un réseau efficace fondé sur leurs activités d'engagement mondial effectuées par l'intermédiaire des ADC**

## **Effet des ADC sur la coopération et les missions sur le plan international**

Selon les réponses au questionnaire soumis aux ADC, 97 pour cent, et 100 pour cent des ADCA et des membres du personnel de l'ELFC(L), l'ELFC(W) et de la MPNY ont mentionné que « la création et le maintien des partenariats et des relations avec les pays hôtes et accrédités » étaient une tâche hautement prioritaire. La plupart des ADC et des ADCA ont mentionné que les événements de représentation dans la communauté diplomatique permettaient d'établir des relations et d'échanger des renseignements avec tous les collègues attachés de la défense et les autres membres de la communauté diplomatique, y compris la nation hôte. De plus, ils ont noté que ces activités rehaussent la crédibilité du Canada en matière de diplomatie de la défense en plus d'appuyer la mission du CDM.

La nouvelle politique de défense insiste sur le rôle des ADC dans l'engagement mondial. Cependant, les réponses des ADC montrent qu'il y a toujours des obstacles associés au manque d'effectif. Sans ces ressources, les ADC sont parfois obligés de répondre uniquement aux demandes hautement prioritaires et aux enjeux pressants. Le manque de souplesse des processus, particulièrement en ce qui concerne l'accueil et les voyages, a été cité comme des obstacles à la

---

<sup>29</sup> PSE (2017).

création de relations. La question du financement des activités d'accueil sera abordée dans la section 2.5 Efficience.

Le manque de logements appropriés est également cité comme un obstacle par les ADC ayant répondu au questionnaire. Ces derniers ont mentionné que si la représentation et l'accueil demeuraient une tâche prioritaire des ADC, certains administrateurs d'AMC affectés ne reconnaissaient pas le besoin d'avoir des logements adéquats pour ces activités. Les ADC ont mentionné que les deux organismes devaient harmoniser leurs attentes afin que des logements appropriés aux activités de représentation et d'accueil soient fournis, ou alors que cette attente soit éliminée. Cette question est abordée dans la section 2.5 Efficience.

Lancée en 2010, la SEM est une initiative à vaste portée plus exhaustive que l'approche précédente en matière de diplomatie de la défense<sup>30</sup>. Elle a été révisée en 2015 pour guider les activités de diplomatie de la défense sur le plan international et promouvoir l'établissement des priorités et la cohérence de l'attribution des ressources<sup>31</sup>. Selon la version de 2015 de la SEM, au fil du temps, les dividendes de la diplomatie de la défense permettront d'exécuter directement le mandat de la défense et appuieront les priorités nationales plus vastes du GC en matière de sécurité, d'affaires étrangères et de commerce. Cependant, les contraintes budgétaires ont nui à la mise en œuvre de la SEM.

La SEM fait l'objet d'un examen par une équipe du SMA(Pol) depuis 2015. Selon les entrevues avec le personnel du SMA(Pol), l'objectif de cet examen est d'harmoniser la SEM avec la nouvelle politique de défense, PSE, et d'élargir son interprétation des priorités en matière d'engagement mondial. Par exemple, on a mentionné que la région Asie-Pacifique était au cœur des priorités régionales. Par conséquent, le MDN et les FAC cherchent à accroître leur degré d'engagement dans la région tout en consultant AMC et en collaborant avec le ministère. On estime que la version révisée de la SEM, particulièrement les annexes, fournira une orientation constructive à la direction des FAC pour les activités d'engagement de la défense. De plus, durant les entrevues, la plupart des bénéficiaires du programme ont mentionné qu'à partir de maintenant le MDN et AMC devraient revoir leurs priorités d'engagement une fois par année et dresser « l'ordre de priorité des pays ».

En réponse au questionnaire, 80 pour cent des ADC, 90 pour cent des ADCA et 100 pour cent des employés des ELFC(L), ELFC(W) et de la MPNY ont convenu que « la contribution à la mise en œuvre de la SEM » était une tâche hautement prioritaire pour eux.

### **Degré d'engagement avec l'industrie étrangère de la défense**

Les ADC jouent un rôle essentiel de représentants de l'industrie canadienne de la défense dans les pays hôtes. Les employés du SMA(Mat) interviewés ont mentionné que le fait d'avoir un ADC sur le terrain facilitait la création et le maintien des relations industrielles avec le pays hôte

---

<sup>30</sup> Évaluation de la politique et de la diplomatie de la défense (2013), Chef du Service d'examen, Consulté le 5 décembre 2017.

[http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES\\_Internet/docs/fr/a-propos-rapports-pubs-verifi-eval/p0976-fra.pdf](http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/fr/a-propos-rapports-pubs-verifi-eval/p0976-fra.pdf).

<sup>31</sup> SEM, 2015.

et les nations accréditées. Ils estiment également que le SMA(Mat) était bien représenté dans les foires industrielles notables, les ADC ayant grandement contribué à la préparation en vue de ces événements. Les ADC créent aussi des relations avec les nations hôtes qui veulent des renseignements sur l'industrie canadienne de la défense. Dans certaines ambassades, les ADC travaillent étroitement avec les délégués commerciaux et les représentants de la Corporation commerciale canadienne<sup>32</sup>.

Avant leur affectation, les ADC reçoivent une formation du SMA(Mat) et des représentants de l'industrie au sujet de l'industrie de la défense. La formation décrit l'industrie canadienne de la défense en général et ses relations et activités historiques jusqu'à maintenant. Il a aussi été mentionné que certains ADC participent occasionnellement à des réunions d'entrepreneurs et augmentent ainsi leur connaissance de l'industrie canadienne de la défense. Comme la plupart des ADC ne connaissent pas toutes les entreprises et tous les fournisseurs du Canada, la formation susmentionnée et les réunions avec les entreprises sont très utiles durant les activités d'engagement des ADC avec l'industrie étrangère de la défense.

Les entrevues avec le personnel du SMA(Mat) ont révélé que les relations du Canada dans l'industrie de la défense sont plus fréquentes en Europe. Cependant, au cours des dernières années, cette tendance s'est modifiée en raison des contributions des ADC à la création d'un réseau commercial efficace. Les ADC ont contribué à la promotion de l'industrie canadienne de la défense dans d'autres régions du monde en organisant des rencontres bilatérales et en fournissant des avis et des conseils dans des pays comme la Nouvelle-Zélande et le Chili.

En se fondant sur les résultats et les réponses aux questionnaires, l'équipe d'évaluation note que la « promotion des relations industrielles en matière de défense » n'était pas l'une des tâches prioritaires des ADC. Seuls 56 pour cent des ADC, 46 pour cent des ADCA, 44 pour cent des employés des ELFC(L), ELFC(W) et de la MPNY ayant répondu au questionnaire considéraient la promotion de l'industrie de la défense comme l'une de leurs tâches prioritaires<sup>33</sup>. Un total de 78 pour cent des employés de l'ELFC(L), de l'ELFC(W) et de la MPNY convient que le MDN et les FAC sont adéquatement représentés aux événements sur le plan international de l'industrie de la défense. À l'inverse, 38 pour cent seulement des ADC et 45 pour cent des ADCA ayant répondu au questionnaire estiment que le MDN et les FAC sont adéquatement représentés aux événements sur le plan international de l'industrie de la défense.

---

<sup>32</sup> La Corporation commerciale canadienne aide les exportateurs du Canada à vendre des produits et des services à l'étranger et aide les gouvernements étrangers à acheter des solutions au Canada pour combler leurs priorités en matière d'approvisionnement national. Consulté le 2 février 2018.  
<https://www.bing.com/search?q=canadian+commercial+corporation&src=IE-TopResult&FORM=IETR02&conversationid=>

<sup>33</sup> Selon le document du VCEMD sur les instructions relatives aux affectations, les ADC doivent aider les clients du Quartier général de la Défense nationale et les représentants en bonne et due forme de l'industrie de la défense à promouvoir le commerce bilatéral en matière de défense et la collaboration matérielle lorsque les règlements commerciaux et les autorités le permettent.

## 2.5 Rendement – Efficience

La section qui suit examine dans quelle mesure le programme des ADC permet d'optimiser les ressources en utilisant les moyens les plus efficaces pour atteindre les résultats escomptés.

### 2.5.1 – Démonstration d'efficience

Pour évaluer l'efficience de ce programme, l'équipe d'évaluation s'est concentrée sur les tendances en matière de dépenses et d'utilisation des ressources. Elle a également examiné la gestion des dépenses entre AMC, SPC et le MDN et les FAC ainsi que les obstacles ou les écarts observés.

Afin de procéder à l'évaluation, de nombreuses sources de données ont été consultées, dont les données des programmes et systèmes financiers du MDN, les paiements faits à AMC et à SPC pour l'hébergement et les services rendus, les réponses au questionnaire destiné aux ADC, l'opinion des bénéficiaires du programme, les données recueillies durant les entrevues et les documents du programme, comme le PE et les directives du GC ainsi qu'une recension des écrits.

Les indicateurs suivants ont servi à évaluer l'efficience du programme :

- les tendances en matière de dépenses;
- les obstacles aux activités d'engagement mondial;
- l'efficience des modèles d'emploi des ADC – comparaisons avec les pays alliés;
- les possibilités d'amélioration de la prestation de services.

#### 2.5.1.1 Tendances en matière de dépenses

L'équipe d'évaluation a tenté de calculer les coûts d'exploitation associés aux activités du DLE et des ADC au sein du Programme d'engagement mondial. Le calcul des coûts totaux du programme a été complexe. Comme le CMR n'a pas encore été approuvé, les dépenses financières des programmes ne sont pas harmonisées. Par conséquent, l'équipe d'évaluation a utilisé les données Audit Control Language (ACL)<sup>34</sup> comme source pour combiner les dépenses du programme et les valider auprès des unités en cause.

Selon le tableau 2, entre les AF 2013-2014 et 2016-2017<sup>35</sup>, les paiements faits par le MDN à AMC pour l'hébergement et les différents services ont augmenté de plus de 234 pour cent ou de 4,9 millions de dollars. D'une façon similaire, les paiements à SPC faits par le MDN pour les services de TI et le soutien connexe ont augmenté de 128 pour cent ou de 86 000 dollars. Cette augmentation est associée à l'ajout récent de nouveaux BADC et ETP.

---

<sup>34</sup> Il s'agit du système qu'utilise le MDN pour intégrer diverses bases de données thématiques.

<sup>35</sup> Les montants des paiements faits à SPC pour 2012-2013 n'étaient pas connus. Par conséquent, cet exercice a aussi été omis pour les paiements à AMC.

	AF 2013-2014	AF 2014-2015	AF 2015-2016	AF 2016-2017	Variations depuis l'AF 2013-2014
Transferts à AMC	2 112 480 \$	3 886 534 \$	3 918 768 \$	7 046 702 \$	234 %
Transferts à SPC	67 100 \$	59 502 \$	68 564 \$	152 875 \$	128 %

**Tableau 2. Transferts de fonds du MDN à AMC et à SPC de l'AF 2013-2014 à l'AF 2016-2017. Source : Budget du directeur/SMA(Fin).** Ce tableau montre les paiements à AMC effectués par le MDN pour l'hébergement et les services de l'AF 2013-2014 à l'AF 2016-2017.

À l'inverse, selon le tableau 3, les coûts totaux d'exploitation pour le DLE et les BADC ont diminué de 7 pour cent entre l'AF 2012-2013 et l'AF 2016-2017 malgré le nombre accru de BADC et d'ETP.

ÉLÉMENTS	AF 2012-2013	AF 2013-2014	AF 2014-2015	AF 2015-2016	AF 2016-2017	Variations depuis l'AF 2012-2013
Dépenses du DLE autres que les déplacements et l'accueil sous 3180AA (pour tous les ADC)	2 237 396 \$	1 115 219 \$	1 877 905 \$	1 243 080 \$	2 015 687 \$	-10 %
Dépenses du DLE2 sous 3180AB	613 511 \$	572 707 \$	712 912 \$	632 763 \$	646 560 \$	5.
<b>TOTAL</b>	<b>2 850 907 \$</b>	<b>1 687 926 \$</b>	<b>2 590 817 \$</b>	<b>1 875 843 \$</b>	<b>2 662 247 \$</b>	<b>-7 %</b>

**Tableau 3. Dépenses du DLE 2 et des BADC de l'AF 2012-2013 à l'AF 2016-2017. Source : ACL.** Ce tableau montre les coûts d'exploitation du DLE et des BADC de l'AF 2012-2013 à l'AF 2016-2017.

Selon le tableau 4, les dépenses de voyages générales de tous les BADC ont diminué de 36 pour cent depuis l'AF 2012-2013. Comme nous l'avons décrit dans d'autres parties du présent rapport, cette réduction est décrite comme étant nuisible aux activités des ADC, particulièrement dans les régions où les ADC sont accrédités pour un maximum de dix pays. L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de recueillir les coûts associés aux frais de voyages payés aux ADC par d'autres NI. Ces coûts ne sont pas compilés par le programme. Ils sont assumés par chaque NI.

DÉPENSES DE VOYAGES	AF 2012-2013	AF 2013-2014	AF 2014-2015	AF 2015-2016	AF 2016-2017	Variation sur cinq ans
ELFC(L)	209 565 \$	158 520 \$	209 165 \$	174 444 \$	159 425 \$	-24 %
ELFC(W)	653 254 \$	420 061 \$	399 954 \$	357 375 \$	306 946 \$	-53 %
MPNY	110 207 \$	92 072 \$	36 605 \$	52 647 \$	60 802 \$	-45 %
BADC	1 383 425 \$	1 186 406 \$	935 000 \$	984 994 \$	985 036 \$	-29 %

<b>TOTAL DES DÉPENSES DE VOYAGES</b>	<b>2 356 451 \$</b>	<b>1 857 059 \$</b>	<b>1 580 724 \$</b>	<b>1 569 460 \$</b>	<b>1 512 209 \$</b>	<b>-36 %</b>
Variation par rapport à l'année précédente		<b>-21 %</b>	<b>-15 %</b>	<b>-1 %</b>	<b>-4 %</b>	

**Tableau 4. Dépenses de voyages pour les BADC et l'ELFC(W), l'ELFC(L) et la MPNY de l'AF 2012-2013 à l'AF 2016-2017. Source : ACL.** Ce tableau montre les dépenses de voyages de tous les BADC de l'AF 2012-2013 à l'AF 2016-2017.

De même, comme il est décrit dans le tableau 5, le financement moyen d'accueil de tous les BADC a augmenté de 7 pour cent seulement depuis 2012-2013. À cet égard, les questions liées à la tenue d'événements d'accueil ont été mentionnées comme des obstacles à l'engagement mondial par la plupart des ADC, soit 85 pour cent des répondants au questionnaire. Cette question sera abordée en détail dans la prochaine section.

<b>DÉPENSES D'ACCUEIL</b>	<b>AF 2012-2013</b>	<b>AF 2013-2014</b>	<b>AF 2014-2015</b>	<b>AF 2015-2016</b>	<b>AF 2016-2017</b>	<b>Variation sur cinq ans</b>
ELFC(L)	59 955 \$	58 596 \$	64 841 \$	43 729 \$	36 141 \$	-40 %
ELFC (W)	85 695 \$	109 368 \$	114 207 \$	117 423 \$	107 169 \$	25 %
MPNY	11 172 \$	6 979 \$	4 431 \$	2 387 \$	3 885 \$	-65 %
BADC	281 462 \$	305 373 \$	353 872 \$	359 520 \$	323 722 \$	15 %
<b>Total des dépenses d'accueil</b>	<b>438 284 \$</b>	<b>480 316 \$</b>	<b>537 351 \$</b>	<b>523 059 \$</b>	<b>470 917 \$</b>	<b>7 %</b>
Variation par rapport à l'année précédente		<b>10 %</b>	<b>12 %</b>	<b>-3 %</b>	<b>-10 %</b>	

**Tableau 5. Dépenses d'accueil pour les BADC et l'ELFC(L), l'ELFC(W) et la MPNY de 2012-2013 à 2016-2017. Source : ACL.** Ce tableau montre les dépenses d'accueil de tous les BADC de l'AF 2012-2013 à l'AF 2016-2017.

### 2.5.1.2 Obstacles aux activités d'engagement mondial

#### Financement de l'accueil

**Constatation 14 :** Le MDN et les FAC n'ont pas adopté la politique d'accueil officiel à l'étranger établie par AMC pour les ADC.

Comme nous l'avons mentionné dans les sections précédentes du présent rapport, les limitations en matière de financement, particulièrement des budgets d'accueil et de voyages, ont été mentionnées par les ADC comme un obstacle à l'atteinte des résultats du programme.

L'équipe d'évaluation a revu la nouvelle Directive du CT sur les DVACE (avril 2017) et l'a comparée aux pratiques utilisées par AMC et le MDN et les FAC. Il faut noter qu'AMC est exempté de l'annexe B – Normes de la politique<sup>36</sup>. AMC suit plutôt les lignes directrices en matière d'accueil établies par la politique d'accueil officiel à l'étranger. Il faut noter qu'en 2013,

<sup>36</sup> Directive du CT sur les DVACE. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=27228>.

le MDN a envisagé d'adopter une politique d'accueil similaire à la politique d'accueil officiel à l'étranger établie par AMC, mais avait abandonné l'idée. Par conséquent, lorsqu'ils réalisent des activités d'engagement industriel ou de diplomatie de la défense, les ADC ont plus d'obstacles à surmonter que leurs collègues d'AMC<sup>37</sup>. On a mentionné qu'on avait augmenté les seuils d'approbation des dépenses d'accueil dans la nouvelle version de la Directive du CT, ce qui devrait accélérer les approbations et réduire le nombre de demandes envoyées à la haute direction. Selon une publication du Sous-ministre adjoint (Finances) (SMA[Fin])<sup>38</sup>, les approbations devraient être plus rapides<sup>39</sup>. Toutefois, cette modification n'est pas comparable aux avantages de la politique d'accueil officiel à l'étranger, qui simplifie l'accès aux fonds destinés à l'accueil.

Dans le questionnaire, les ADC ont mentionné avoir besoin de plus de souplesse dans la façon dont sont gérés les frais d'accueil et les petits cadeaux en réponse aux événements d'accueil. Les ADC et les bénéficiaires du programme ont fourni de multiples exemples où « le manque de pouvoirs en matière d'activités d'accueil » avait jeté un froid sur les relations diplomatiques militaires. La région Asie-Pacifique a été fournie comme exemple de culture de réciprocité où le MDN et les FAC ont éprouvé des difficultés en raison des restrictions. Le plan d'activités du VCEMD pour l'AF 2018-2019 précise que le plafond imposé au DLE pour le service temporaire et le financement des activités d'accueil est prohibitif et limite le DLE<sup>40</sup>.

Les intervenants consultés ont suggéré qu'on examine la possibilité de créer une politique d'accueil pour les ADC similaire à la politique d'accueil officiel à l'étranger d'AMC. Le fait d'avoir une entente en matière de financement spéciale ou une exemption de la Directive du CT sur les DVACE permet d'harmoniser les activités d'engagement mondial des ADC avec PSE et, par conséquent, mettrait l'accent sur le rôle des ADC à cet égard. Pendant une conférence en 2016, le vice-amiral Glenn Davidson, à la retraite, a mentionné pendant son allocution que le Canada devait investir dans la capacité d'exécuter à la fois les activités diplomatiques et de projection de la force militaire. Il a ajouté que cela était nécessaire pour assurer la crédibilité du Canada à l'échelle internationale<sup>41</sup>.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

5. Revoir la possibilité d'adopter une politique similaire à la politique d'accueil officiel à l'extérieur du Canada d'AMC qui donnerait plus de souplesse aux ADC tout en maintenant une surveillance et une exigence de production de rapports rigoureuses.

**BPR** : DLE/VCEMD

**BC** : SMA(Fin)

### **Logement**

<sup>37</sup> Entrevues ou courriels, SMA(Fin)/SMA(Svc Ex), 15 décembre 2017.

<sup>38</sup> Note de service du directeur – Politique financière – Révision de la Directive du CT sur les DVACE.

<sup>39</sup> Frais d'accueil et événements – Forum des contrôleurs de novembre 2017. Consulté le 18 janvier 2018, <http://cfo-dpf.mil.ca/fr/voyage-frais-accueil/frais-accueil.page>.

<sup>40</sup> Plan d'activités DLE/VCEMD de l'AF 2018-2019.

<sup>41</sup> Compte rendu de la Conférence du Mackenzie Institute, 2016.

**Constatation 15** : L'obtention de logements appropriés est un enjeu de longue date pour les ADC, depuis qu'une décision du GC a annulé leur droit aux résidences officielles.

Mandaté par la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, AMC gère les missions diplomatiques et les services à l'étranger afin de permettre au GC de bien servir les Canadiens et de faire avancer les intérêts du pays. Ce réseau d'infrastructures et de services joue un rôle essentiel en ce qui concerne les priorités sur le plan international du GC.

À l'appui des programmes sur le plan international de tous les ministères et organismes du GC, AMC a conclu un PE interministériel sur les activités et le soutien des missions à l'étranger. Le PE, signé en septembre 2014, vise à fournir le cadre pour une prestation efficace et rentable des opérations et des services communs. Pour les ressources liées à la représentation à l'étranger, les ministères partenaires fournissent à AMC les niveaux de financement convenus avant la prestation des services communs, à l'aide des instruments financiers appropriés.

Exceptionnellement, l'administration centrale d'AMC peut accepter de gérer les dépenses d'un ministère partenaire en particulier, en vertu d'un engagement écrit de procéder et jusqu'à l'exécution des processus de transfert financier.

Les PE généraux et propres aux partenaires<sup>42</sup>, qui précisent les modes de gestion des dépenses entre les deux ministères, doivent être renouvelés durant l'AF 2018-2019. Les PE sont régis par divers comités, comme le sous-comité du sous-ministre sur la représentation à l'étranger, le conseil interministériel des sous-ministres adjoints sur les services communs à l'étranger et le groupe de travail interministériel sur les services communs à l'étranger. Selon les PE et conformément à la Politique sur les services communs du CT, AMC est chargé de gérer l'acquisition des biens, des services et des biens immobiliers afin d'appuyer les missions diplomatiques et consulaires. Ces services sont offerts à divers clients.

Selon les entrevues avec les principaux intervenants, une question récurrente est le droit au logement des ADC. Auparavant, une décision d'AMC éliminait le droit d'utiliser les résidences officielles. Plus tard, cette directive est devenue une politique du GC. Les ADC n'étaient pas directement touchés par cette politique, en raison du PE<sup>43</sup> signé entre AMC et le MDN et citant les exigences de logement des ADC pour leurs fonctions de représentation. Par conséquent, le droit d'avoir un logement répondant aux exigences particulières des ADC a été maintenu. Il faut noter que cela a créé de la confusion pour les fonctionnaires d'AMC dans les missions, puisque la plupart d'entre eux ignoraient cette exception sur le logement des ADC précisée dans le PE.

Les fonctionnaires d'AMC interviewés ont également mentionné que même s'il y avait un processus de remboursement des coûts additionnels associés au logement des ADC, cela ne permettait pas de garantir qu'AMC recouvrerait tous les frais payés, sauf si le financement était inclus dans le processus budgétaire du Ministère. Le PE mentionnant les exigences des ADC en matière de logement a été transmis à toutes les ambassades. Néanmoins, la question se pose

---

<sup>42</sup> PE interministériel sur les activités et le soutien des missions à l'étranger, préparé par la Direction des services à la clientèle, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, septembre 2014.

<sup>43</sup> Ibid.

toujours. Pour cette raison, AMC la reverra et développera des profils propres aux clients, particulièrement pour le MDN. Le cadre de recouvrement des coûts sera aussi modifié.

### **Autres enjeux associés au PE signé entre AMC et le MDN**

Durant les entrevues avec les principaux intervenants, on a mentionné que les demandes de dépenses imprévues d'AMC au milieu de l'année causaient des enjeux pour le cycle de planification des opérations du MDN. Par exemple, en juillet 2016, AMC a transmis au MDN une demande en matière de financement relative à la sécurité de la mission citant les pressions extraordinaires en matière de sécurité des missions auxquelles AMC avait été confronté au cours de l'AF<sup>44</sup>. AMC a demandé l'appui financier du MDN. La situation a été confirmée dans un audit d'AMC, *Audit de la prestation des services de la plateforme internationale au réseau canadien (sic) à l'étranger (2014)*, qui contenait plusieurs recommandations pour l'amélioration du cadre de recouvrement des coûts, en particulier à la conception et à l'application de la méthodologie d'établissement des coûts, ainsi qu'au suivi et à l'établissement de rapports. Selon l'audit, ces améliorations permettraient à AMC d'offrir des assurances fiables à ses partenaires internes et externes<sup>45</sup>. L'audit mentionnait aussi que la méthode d'établissement des coûts d'AMC était problématique, particulièrement pour les clients comme le MDN qui tentaient de gérer les risques financiers. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, la méthode de recouvrement des coûts d'AMC sera mise en œuvre en 2019 et devrait permettre d'éliminer cette question.

#### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

6. Revoir et réviser le PE interministériel signé avec AMC pour refléter les besoins de représentation des bureaux d'ADC à l'extérieur du Canada.

**BPR** : DLE/VCEMD

**BC** : SMA(Fin)/JAG

#### **2.5.1.3 Efficience des modèles d'emploi des ADC – comparaisons avec les pays alliés**

**Constatation 16** : À l'heure actuelle, il n'y a aucun mécanisme au sein du MDN ou des FAC permettant de tirer profit de la connaissance et de l'expérience des ADC après leur retour au pays. Souvent, bien des ADC prennent leur retraite après leur séjour à l'étranger ou occupent un emploi sans lien avec le travail d'ADC.

L'équipe d'évaluation a passé en revue le processus d'emploi des ADC du MDN et des FAC et l'a comparé à celui utilisé dans les pays alliés. Dans le système du MDN et des FAC, les ADC sont des officiers supérieurs, choisis en fonction de leur vaste expérience professionnelle. La plupart des ADC approchent donc de la fin de leur carrière et prennent souvent leur retraite après

<sup>44</sup> AMC AF 2016-2017, document sur le financement de la sécurité de la mission.

<sup>45</sup> *Audit de la prestation des services de la plateforme internationale au réseau du Canada à l'étranger (2014)*.  
<http://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/audits-verification/2014/aipsdcna.aspx?lang=fra>.

leur affectation. Cela signifie que le Ministère ne peut tirer profit de l'expérience et de la connaissance qu'ils ont acquises.

Les entrevues avec les intervenants ont révélé qu'il n'y avait actuellement aucun mécanisme en place au MDN ou dans les FAC pour planifier l'après-emploi des ADC revenant d'une affectation. Les anciens ADC prennent leur retraite ou occupent un poste sans lien avec la connaissance et l'expérience qu'ils ont acquises. Les ADC suivent une formation poussée avant une affectation et acquièrent une expérience vitale dans le domaine des politiques de défense de la région où ils étaient affectés. Par conséquent, on note que le système n'offre aucune rentabilité quant à l'investissement dans l'expérience, les compétences et la connaissance acquises par les ADC. Selon le tableau 6, entre 2013 et 2017, des 50 ADC ayant effectué une affectation comme ADC, 33, soit 66 pour cent, avaient pris leur retraite; 10, soit 20 pour cent, étaient employés dans un poste différent; seulement 7, soit 14 pour cent, avaient été affectés dans un autre BADC.

ANNÉE (période annuelle des affectations)	Fin de l'affectation comme ADC	Retraité après l'affectation comme ADC	Affectation dans un autre BADC	Employé par les FAC, mais pas comme ADC	Toujours pour les FAC pendant la période annuelle des affectations 2017
2013	10	6	0	4	3
2014	11	8	1	2	0
2015	7	6	1	0	1
2016	12	7	4	1	1
2017	10	6	1	3	3
<b>TOTAL</b>	50	33	7	10	8
		66 %	14 %	20 %	

**Tableau 6. ADC, retraités ou affectés à un autre BADC ou employés dans les FAC dans un autre poste.**  
**Source : DLE 2.** Ce tableau montre la situation des ADC au retour de leur affectation, de 2013 à 2017.

Dans le questionnaire destiné aux ADC, la plupart d'entre eux ont mentionné que le choix des ADC devait être fait avec soin et qu'il faudrait envisager les modèles d'emploi utilisés par l'armée américaine ou le Royaume-Uni. Ils ont également suggéré d'examiner 1) la possibilité d'offrir une progression de carrière; 2) l'emploi des ADC dans le domaine des politiques et du renseignement entre les affectations. Par exemple, un major ou un lieutenant-colonel occupant un poste d'Attaché – Défense du Canada adjoint (ADCA) devrait pouvoir trouver un emploi dans le secteur des politiques ou du renseignement à son retour d'affectation et avant une autre affectation comme ADC ou ADCA à l'avenir. Certains répondants ont aussi dit être préoccupés par la diminution du nombre de candidats admissibles aux postes d'ADC en raison des répercussions sur l'emploi du conjoint.

L'équipe d'évaluation a examiné les modèles d'emploi des attachés de la défense dans les pays alliés, y compris les É.-U. et le Royaume-Uni, qui utilisent divers modèles de sélection et de rétention. Par exemple, le modèle américain vise à trier et à sélectionner les personnes aux multiples talents tôt dans leur carrière, au grade de major, pour des fonctions à titre d'attaché de

la défense<sup>46</sup>. Ce modèle est similaire à celui du MinDef (R.-U.) utilisé pour l'engagement de la défense, publié en mars 2017. Il est fondé sur la gestion des talents et introduit un concept appelé « compétences, connaissance et expérience fonctionnelles »<sup>47</sup>. Sauf si un candidat a déjà les compétences requises à son arrivée, il les obtiendra en cours d'emploi dans diverses affectations désignées. Les candidats sont évalués en fonction du rendement par leurs gestionnaires hiérarchiques par un processus d'évaluation et de déclaration. Ces renseignements permettent aux gestionnaires de carrière de cerner les candidats pour une réembauche possible.

Si la plupart des intervenants du MDN et des FAC privilégiaient le modèle d'emploi utilisé dans les pays alliés et le trouvaient particulièrement avantageux pour permettre aux jeunes officiers d'être affectés pendant de courtes périodes, p. ex., 2 ans, ils ont aussi mentionné que le MDN et les FAC ne pourraient soutenir entièrement le modèle du R.-U. ou celui des É.-U. en raison de sa petite taille et de l'approche cloisonnée entre les métiers, la planification de la relève et les impératifs de gestion des carrières. Cependant, le MDN et les FAC pourraient adopter une approche similaire en évaluant la possibilité de créer un cheminement de carrière lié à l'engagement mondial et à la diplomatie de la défense.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

7. Revoir et évaluer la possibilité d'adopter des pratiques d'emploi des attachés de défense fondées sur celles utilisées dans les pays alliés.

**BPR** : VCEMD/CPM

#### **2.5.1.4 Possibilités d'amélioration de la prestation de services**

##### **Connectivité de la gestion de l'information et de la technologie de l'information**

**Constatation 17** : Aucun des ADC n'a accès au réseau informatique du MDN à l'étranger. Cela nuit à la communication et à la distribution des renseignements et des rapports.

La nécessité d'avoir une meilleure connectivité de la technologie de l'information et un meilleur accès aux systèmes a été mentionnée à maintes reprises par les ADC et les bénéficiaires du programme. Le manque de connectivité et d'accès au RED ont été abordés dans la section sur l'efficacité du présent rapport comme étant des obstacles à l'échange de renseignements. Sans accès au RED, même les tâches les plus simples comme obtenir les coordonnées d'un employé du MDN ou des FAC sont compliquées. En raison d'un manque de connectivité sur un réseau universel protégé, la plupart des rapports sont distribués uniquement à un nombre limité

<sup>46</sup> Personnel Selection and Classification, Assignment of Army Personnel to the Defense Attaché System, 2006. Army Regulation 611-60. Consulté le 20 novembre 2017 : [https://www.apd.army.mil/epubs/DR\\_pubs/DR\\_a/pdf/web/r611\\_60.pdf](https://www.apd.army.mil/epubs/DR_pubs/DR_a/pdf/web/r611_60.pdf).

<sup>47</sup> Ministère de la Défense du R.-U., Defence Engagement Career Field Note. Mars 2017. La connaissance, les compétences et l'expérience fonctionnelles sont un nouvel outil qui permet de définir et de suivre les compétences spécialisées prioritaires pour les officiers militaires et qui viennent compléter les compétences déjà acquises. Les compétences spécialisées sont évaluées en fonction de trois degrés : connaissance, praticien ou expert.

d'intervenants du MDN et des FAC, y compris des AMG sélectionnés et ne sont pas aisément partagés avec les alliés ou l'OTAN, malgré une forte demande. La nouvelle politique de défense, PSE 2017, insiste sur l'importance du réseau du Groupe des cinq en précisant ceci : « Misant sur nos valeurs communes et une longue tradition de coopération opérationnelle, les partenaires du Groupe des cinq sont essentiels à la protection des intérêts du Canada et contribuent directement au succès opérationnel »<sup>48</sup>. Les dirigeants d'AMC ont rappelé que les rapports des ADC qu'ils reçoivent leur sont utiles et ont souligné la nécessité d'avoir de meilleurs rapports et une meilleure distribution des renseignements. Les bénéficiaires du programme estiment que les restrictions ne sont pas justifiées et ont demandé des renseignements plus faciles à publier pour maintenir la relation d'échange des renseignements avec le Groupe des cinq. On a aussi proposé la création d'un réseau protégé – répertoire – pour l'échange des rapports des ADC comme solution pour aller de l'avant.

Une majorité des répondants au questionnaire, 70 pour cent des ADC et 73 pour cent des ADCA, ont mentionné que la diffusion de l'information présente un défi. La rétroaction fournie dans les questionnaires des ADC et des ADCA révèle qu'ils n'ont pas le matériel informatique adéquat pour accomplir leur travail. Ils n'ont que peu de soutien en matière de gestion de l'information et de technologie de l'information de la part d'AMC et de SPC. Le PO du VCEMD pour l'AF 2018-2019 précise qu'en raison des modifications à la gestion de l'information et à la technologie de l'information apportées par SPC, et des défaillances des systèmes d'AMC, les ADC se voient souvent refuser un soutien aux communications en temps opportun, ne peuvent accéder aux références clés du MDN et ne peuvent acquérir la connaissance sur la situation essentielle à l'exécution de leur rôle, de leurs devoirs et de leurs fonctions<sup>49</sup>.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

8. Revoir et examiner la possibilité d'utiliser un réseau protégé approprié pour l'échange des rapports des ADC avec le MDN et les FAC, le Groupe des cinq et les autres alliés, le cas échéant.

**BPR** : DLE

**BC** : SMA(GI)

---

<sup>48</sup> PSE (2017).

<sup>49</sup> Plan d'activités du VCEMD AF 2018-2019.

## Annexe A – Plan d'action de la direction

J'aimerais remercier les employés du SMA(Svc Ex) pour tout le temps qu'ils ont consacré à cette évaluation de la diplomatie de la défense. L'équipe d'évaluation a su, grâce à ses efforts, fournir une évaluation avantageuse et constructive avec des recommandations judicieuses qui entraîneront des changements positifs et des améliorations à la prestation de nos activités d'engagement international à l'appui de PSE.

L'évaluation a mis en lumière plusieurs questions fondamentales concernant les activités des ADM, l'engagement du MDN avec AMC et la coordination des visites ministérielles de haut niveau qui se traduiront en actions mesurables grâce auxquelles nous augmenterons notre efficacité et notre cohérence en matière de diplomatie de la défense dans le cadre du Programme d'engagement mondial. J'accepte les recommandations suivantes et je ferai respecter les dates cibles pour la mise en œuvre des actions du plan d'action de la direction.

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Assurer qu'il y a un examen stratégique et périodique de la stratégie et de l'approche des bureaux d'ADC à la lumière des priorités en défense mentionnées dans la politique de défense et la SEM.

### Action de la direction

Le DLE, avec le SMA(Pol) et en collaboration avec les principaux intervenants du programme d'ADC, a entrepris un examen du placement, de l'accréditation double et des tâches affectées aux BADC en lien avec les priorités et les résultats associés à PSE ainsi qu'aux attentes et aux exigences définies dans l'ébauche de la SEM.

Le DLE, à titre d'organisme de niveau 2 responsable de l'exécution des tâches et du respect des exigences à l'appui de PSE et de la SEM, entreprendra un examen délibéré des BADC avec tous les intervenants – Cabinet du ministre de la Défense nationale, BADC EMIS, SMA(Pol), COMRENSFC, COIC, COMFOSCAN, SMA(Mat), SMA(AP) – afin d'assurer le positionnement des BADC et la stratégie guidant leur engagement qui appuie les résultats requis pour atteindre les objectifs du MDN et des FAC.

En attendant la publication de la nouvelle SEM, le DLE présidera un examen de niveau 1 par les intervenants pour confirmer que toutes les exigences portant sur les BADC sont prises en compte et retransmettra les instructions relatives aux affectations du VCEMD à tous les BACE afin d'assurer qu'elles sont conformes à PSE, au CMR et à la SEM.

Le DLE continuera de présider les réunions du Comité d'examen spécial du programme des ADC du MDN et des FAC chaque mois de septembre afin d'enregistrer les nouvelles demandes et les tâches associées au programme des ADC.

Une confirmation que l'étude initiale est terminée et que les instructions relatives aux affectations modifiées ont été publiées sera envoyée en octobre 2018 et une mise à jour sera fournie annuellement après chaque réunion du Comité d'examen spécial à compter d'octobre 2019.

**BPR** : DLE/VCEMD

**BC** : SMA(Pol)

**Date cible** : examen annuel en octobre de chaque année avec production du premier rapport en octobre 2019.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

2. Revoir et normaliser le format des rapports des ADC afin qu'ils aient tous une présentation uniforme et qu'ils fournissent aux bénéficiaires du programme des renseignements pertinents en temps opportun.

### **Action de la direction**

Le DLE travaille en collaboration avec tous les intervenants pour développer un « gabarit » commun pour les rapports qui permettra d'améliorer la saisie des données tout en répondant aux exigences de chacun des intervenants. Le DLE a fourni des exemples initiaux qui peuvent être utilisés avec le RED et les systèmes classifiés et permettant l'utilisation de formats standards et d'étiquetage des données dans les deux domaines.

Les formats et les outils communs de production des rapports qui seront produits par suite de cette recommandation et de la recommandation 8 permettront d'intégrer plus efficacement les avis déterminants des ADC et serviront de mécanisme efficace de conservation des renseignements pertinents dans une base de données commune. Le personnel du Quartier général de la Défense nationale sera alors informé des ressources disponibles et pourra établir des relations avec les ADC plus tôt dans le cycle de planification.

Le SMA(GI) et le COMRENSFC aident le DLE dans ce processus, mais le programme demeure toujours au bas de la liste des priorités. Une fois que le DLE aura obtenu le soutien technique, on croit qu'une version « Beta » d'un outil courant de production de rapports pourrait être mise en œuvre dans les 12 mois afin de servir de point de départ pour le développement d'une solution permanente.

**BPR** : DLE

**Date cible** : outil courant de production de rapports, novembre 2018

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

3. Tirer profit de la connaissance des ADC dans des domaines comme les politiques plus tôt dans le processus au lieu d'à la fin de celui-ci, comme c'est le cas actuellement.

### **Action de la direction**

La mise en œuvre de PSE et le développement de la nouvelle SEM permettront de faire participer les ADC aux premières étapes de la préparation des politiques.

Cet enjeu est bien connu et le DLE, en collaboration avec le SMA(Pol), tentera d'effectuer un examen dans les six prochains mois afin de voir si la nouvelle SEM et les instructions relatives aux affectations permettent de créer des relations plus efficaces à l'appui des exigences de PSE.

**BPR** : SMA(Pol)

**Date cible** : révision des instructions relatives aux affectations, octobre 2018

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

4. (4.1) Revoir et développer un système de suivi du nombre de visites annuelles d'engagement mondial par le personnel du Ministère, y compris le nombre de personnes, la fréquence des visites, le nom de l'organisme en cause et les résultats obtenus.

(4.2) Il est recommandé que le VCEMD crée une équipe chargée de procéder à l'examen.

### **Action de la direction**

Le VCEMD a une initiative dans son plan d'activités de 2017-2018 de trouver au sein du DLE des ressources qui serviront de centre de coordination, de suivi et de gestion de l'information à l'appui des activités d'engagement mondial, des rapports sur les activités d'engagement international, des activités portant sur les objectifs de PSE et de coordination des tâches et des demandes présentées au réseau des attachés.

Ce groupe chargé de l'engagement mondial travaillera à l'appui de tous les intervenants et des ressources de diplomatie de la défense à l'extérieur du Canada – ADC, ELFC(L), ELFC(W), RMI, etc. – et éclairera les rapports concernant PSE et le CMR.

À l'heure actuelle, aucun organisme des FAC n'a cette capacité et cette fonction est exécutée comme une tâche secondaire par le DLE. L'analyse par le DLE des mécanismes de livraison confirme que ni l'EMIS, ni le SMA(Pol), ni le COIC n'étaient en mesure d'assumer ce rôle et d'exécuter cette fonction.

Une option pour la création de cette capacité a été soumise dans le cycle de planification opérationnelle et devrait être dotée en personnel durant l'AF 2017-2018 afin d'appliquer cette recommandation et de soutenir les actions mentionnées dans les recommandations 1, 2, 3, 7 et 8.

**BPR** : VCEMD

**BC** : EMIS/DLE

**Date cible** : création du groupe sur l'engagement international, septembre 2018

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

5. Revoir la possibilité d'adopter une politique similaire à la politique d'accueil officiel à l'extérieur du Canada de l'AMC qui donnerait plus de souplesse aux ADC tout en maintenant une surveillance et une exigence de production de rapports rigoureuses.

#### Action de la direction

Une fois que le SMA(Fin) aura formulé des conseils sur le potentiel et les mécanismes à suivre pour élaborer une exception à la politique du CT, le VCEMD/DLE et le contrôleur du VCEMD prépareront une demande appropriée et un plan pour mettre en œuvre cette recommandation. Cette soumission sera faite dans le but d'inclure d'autres organismes du VCEMD et du SMA(Pol) qui ont des représentants à l'étranger autres que les ADC.

**BPR** : DLE/VCEMD

**BC** : SMA(Fin)

**Date cible** : juin 2019

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

6. Revoir et réviser le PE interministériel signé avec AMC pour refléter les besoins de représentation des bureaux d'ADC à l'extérieur du Canada.

#### Action de la direction

Le VCEMD/DLE a contacté AMC afin de déterminer quand le PE sera ouvert aux fins de révision. Le DLE, en tant que représentant du MDN au comité directeur des sous-ministres adjoints pour la représentation à l'étranger d'AMC, travaille avec le Secteur de la plateforme internationale d'AMC afin de développer un modèle clair d'établissement des coûts et de responsabilités pour les paiements du MDN à AMC.

Le VCEMD s'assurera que les composantes clés relatives au PE qui ont été mentionnées dans le rapport, question d'hébergement, de reconnaissance claire des responsabilités en matière d'accueil, seront abordées directement dans toute entente révisée.

Le SMA(Fin)/DSMAF participera au processus à titre de bureau consultatif (BC), puisque son rôle est de s'assurer que les dispositions financières et fiscales des PE sont conformes aux lois fédérales et aux politiques gouvernementales. Le processus d'examen et de développement du PE est coordonné par le JAG conformément à la DOAD 7014, PE. De plus, le JAG, le CPM/DRASA ainsi que le contrôleur du VCEMD, à titre de BC en raison de leur rôle, participeront au processus d'examen prévu du PE. AMC a indiqué que le Ministère commencerait à revoir le PE une fois la date fixée en janvier 2017. Une équipe d'examen formée de tous les BC et les bureaux de première responsabilité (BPR) susmentionnés sera formée pour effectuer l'examen.

**BPR** : DLE/VCEMD

**BC** : SMA(Fin)/JAG

**Date cible** : PE révisé, septembre 2019

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

7. Revoir et évaluer la possibilité d'adopter des pratiques d'emploi des attachés de défense fondées sur celles utilisées dans les pays alliés.

#### **Action de la direction**

Le DLE a amorcé un examen des programmes comparables aux É.-U., au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Les programmes de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Allemagne et de la France sont nettement différents et nécessiteraient des modifications importantes pour s'adapter à la culture, à la gestion des carrières et à la prestation des services du MDN et des FAC. Les programmes des É.-U. et du R.-U. sont les plus étroitement liés et similaires en ce qui concerne les buts stratégiques, les objectifs et les attentes. Le DLE continuera sa recherche des faits auprès de ces nations afin d'offrir un ensemble d'options à prendre en compte.

Le DLE bénéficie du soutien du Directeur général – Carrières militaires (DGCM) et du Directeur – Nominations supérieures dans ce processus. Le DLE pourrait demander à s'adresser au Conseil des Forces armées à l'automne 2018 afin de recommander des modifications au programme des ADC.

**BPR** : VCEMD/CPM-DGCM

**Date cible** : Rapport provisoire et étude de faisabilité : novembre 2018

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

8. Revoir et examiner la possibilité d'utiliser un réseau protégé approprié pour l'échange des rapports des ADC avec le MDN et les FAC, le Groupe des cinq et les autres alliés, le cas échéant.

#### **Action de la direction**

Le DLE travaille en collaboration avec le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (SMA[GI]) et le COMRENSFC pour examiner la nécessité d'avoir un système sûr et, comme objectif à court terme, obtenir l'accès au RED pour tous les BADC et intégrer les adresses courriel des BADC dans la liste globale d'adresses du RED.

Le SMA(GI) et le COMRENSFC aident le DLE pour l'élaboration d'une meilleure solution quant à un système sûr.

Une fois que le DLE aura obtenu le soutien technique nécessaire, une solution provisoire permettant d'offrir l'accès au RED et l'inclusion du personnel des BADC sur la liste d'adresses globale du RED sera mise au point dans les 12 mois. Cela permettra à tous les membres du MDN et des FAC de voir les adresses courriel du personnel des BADC et à ces derniers de consulter la liste globale d'adresses du MDN.

**BPR** : DLE

**BC** : SMA(GI)

**Date cible** : avril 2019

## Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation

### 1.0 Méthodologie

L'équipe d'évaluation a eu recours à de multiples éléments de preuve ainsi qu'à des méthodes de recherche qualitatives et quantitatives complémentaires comme moyens de garantir que la fiabilité de l'information et des données appuie les constatations de l'évaluation. Pour garantir la validité des données saisies à l'aide de diverses méthodes, les évaluateurs ont utilisé une approche de triangulation des données. La méthodologie a établi une approche uniforme pour la collecte et l'analyse des données à l'appui des constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation. À partir des preuves obtenues des sources disponibles, l'équipe d'évaluation a examiné l'atteinte des résultats escomptés, ainsi que l'efficacité des activités de diplomatie de la défense du Programme d'engagement mondial, afin de dresser un portrait équilibré de la pertinence et du rendement du programme. Les renseignements et les données ont été corrélés avec chaque question d'évaluation ainsi qu'avec les indicateurs correspondants.

### 1.1 Aperçu des méthodes de collecte des données

Une comparaison entre les évaluations qualitatives et quantitatives a servi à valider l'analyse globale et à formuler les constatations et recommandations.

Les méthodes de collecte de données suivantes ont été utilisées pour rassembler des données qualitatives et quantitatives pour l'évaluation :

- recension des écrits;
- entrevues avec des informateurs clés;
- questionnaire à l'intention des ADC;
- recherches comparatives avec les alliés;
- examen du programme et des données financières.

### 1.2 Détails sur les méthodes de collecte de données

#### 1.2.1 Recension des écrits

On a effectué une recension préliminaire des écrits dans le cadre de l'étape de planification de l'évaluation afin d'acquérir une compréhension générale des activités de diplomatie de la défense dans le cadre du Programme d'engagement mondial. Une recension des écrits complète a été entreprise dans le cadre de la phase de déroulement de l'évaluation, celle-ci était axée sur la pertinence et le rendement du programme.

Les documents suivants ont été examinés au cours de l'étape de planification et d'exécution de l'évaluation :

- sites Web du gouvernement;
- documents du gouvernement : discours du Trône de 2015, budget fédéral de 2016, politique de défense de 2017 : *Protection, Sécurité, Engagement*; Stratégie de défense (2016) Le Canada d'abord; Politique sur les résultats du CT (2016); Politique sur les

services communs du CT (2017), Directive et guide sur les DVACE du CT (2017); lettre de mandat du MDN; PE interministériel sur les activités et le soutien des missions à l'étranger (ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement-AMC); Audit de la prestation des services de la plateforme internationale au réseau du Canada à l'étranger (2014) d'AMC; Déclaration sur la politique étrangère d'AMC (2017);

- documents du MDN : Rapports sur les plans et priorités, Rapport ministériel sur les résultats (auparavant le rapport ministériel sur le rendement); SEM; Évaluation de la politique et de la diplomatie de la défense (2013); lettre du VCEMD aux nouveaux ADC; Posture de la force et disponibilité opérationnelle des FAC; Orientation du ministre de la Défense nationale et du CEMD 2015, soumissions au CT, Mémoire au Cabinet; compte rendu de la conférence de 2016 du Mackenzie Institute;
- documents du programme : rapports des ADC (mensuels et trimestriels); PO du VCEMD; PO du DLE, diverses présentations du DLE sur les composantes du programme;
- documents juridiques : *Loi sur la défense nationale*; *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*.

### 1.2.2 Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues ont été réalisées en personne ou par téléphone. Les personnes interrogées avaient reçu au préalable un guide d'entrevue. Au cours de l'entrevue, des questions additionnelles ont été posées. Les évaluateurs prenaient des notes durant les entrevues. Ces notes ont par la suite été transcrites et comparées pour en déterminer la clarté et la précision à l'aide d'un outil de matrice de preuves conçu pour capter les thèmes récurrents dans un enregistrement commun.

Pendant l'évaluation, trente entrevues ont été effectuées avec des intervenants principaux du programme : le VCEMAD, bon nombre d'employés du VCEMD et du DLE. Les bénéficiaires du programme interviewés étaient les suivants : SMA(Pol), COMRENSFC; EMIS, CIOC, SMA(Mat) et les commandements d'armées – MRC, AC, ARC. Des entrevues ont également été menées avec les représentants d'AMC et du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'attaché de la défense du Royaume-Uni et un ancien CDM. Certains répondants ont été interviewés plus d'une fois afin d'assurer la clarté.

### 1.2.3 Questionnaire à l'intention des ADC

Les ADC sont les principaux contributeurs du Programme d'engagement mondial et on leur a donc fait remplir un questionnaire bilingue, soit français et anglais, afin d'obtenir leur opinion sur les activités des ADC, leur engagement avec AMC et l'efficacité de ces activités, ainsi que sur les obstacles et les empêchements perçus. Le questionnaire a été distribué aux 42 BADC du monde entier et comprenait les commentaires des répondants suivants : ADC; ADCA; employés de l'ELFC(L), de l'ELFC(W) et de la MPNY. Le taux de réponse était très élevé, soit 98 pour cent. Les résultats du questionnaire ont été divisés en trois tableurs. Un pour les ADC, un pour les ADCA, un regroupant les employés de l'ELFC(L), de l'ELFC(W) et de la MPNY.

### 1.2.4 Recherches comparatives avec les alliés

On a demandé des renseignements aux alliés étrangers afin de pouvoir comparer divers aspects du programme, comme les stratégies d'engagement mondial et les modèles d'emploi, de

sélection et de rétention. Les renseignements ont été recueillis sur les sites Web des gouvernements étrangers, pendant des entrevues et par courriel. Les documents suivants ont été examinés au cours de l'étape de planification et d'exécution de l'évaluation :

- UK's International Defence Engagement Strategy;
- MOD (UK)'s New Employment Model;
- UK's Defence Engagement Career Field – Functional Skills Knowledge and Experience;
- US Selection and Classification, Assignment of Army Personnel to the Defense Attaché System.

### 1.2.5 Examen du programme et des données financières

Les données financières sur les activités du programme ont été examinées afin de déterminer le degré d'efficacité de ces activités. Les données relatives aux AF 2012-2013 à 2016-2017 ont été extraites de divers systèmes et rapports officiels – SIGRD, ACL<sup>50</sup> – et non officiels – SMA(Fin), PO et paiements de transfert interministériels.

## 2.0 Limitations

Le tableau B-1 décrit les limitations et les stratégies d'atténuation utilisées pour l'évaluation de l'engagement mondial et de la diplomatie de la défense :

Limitation	Stratégie d'atténuation
<p><b>Distinguer les activités des ADC et leur engagement avec AMC de l'ensemble du Programme d'engagement mondial du MDN et des FAC.</b> Fondée sur la recommandation du CMRE par suite de la réunion de juillet 2017, cette évaluation avait pour but d'évaluer les activités des ADC et leur engagement avec AMC ainsi que l'efficacité de ces activités.</p>	<p>Durant l'étape de reconnaissance, l'équipe d'évaluation a été prudente au moment de déterminer les extraits et les résultats des activités des ADC et de leur engagement avec ADM. Même si le Programme d'engagement mondial et de diplomatie de la défense du MDN et des FAC a de nombreux extraits et résultats, l'évaluation portait uniquement sur les aspects les plus importants mentionnés par le CMRE.</p>
<p><b>Nombre et diversité des intervenants internes et externes.</b> L'équipe d'évaluation a constaté que le programme comptait de nombreux intervenants et bénéficiaires du programme à l'intérieur du MDN et des FAC et d'organismes externes. En raison de courts délais, il a été difficile d'interviewer tous les bénéficiaires du programme.</p>	<p>L'équipe d'évaluation a insisté sur l'utilisation d'un questionnaire pour obtenir les faits, les preuves et les opinions des ADC et des ADCA. Le taux de réponse était de près de 95 pour cent, ce qui augmente la crédibilité des données. L'équipe a de plus validé les renseignements avec le DLE par des entrevues.</p>

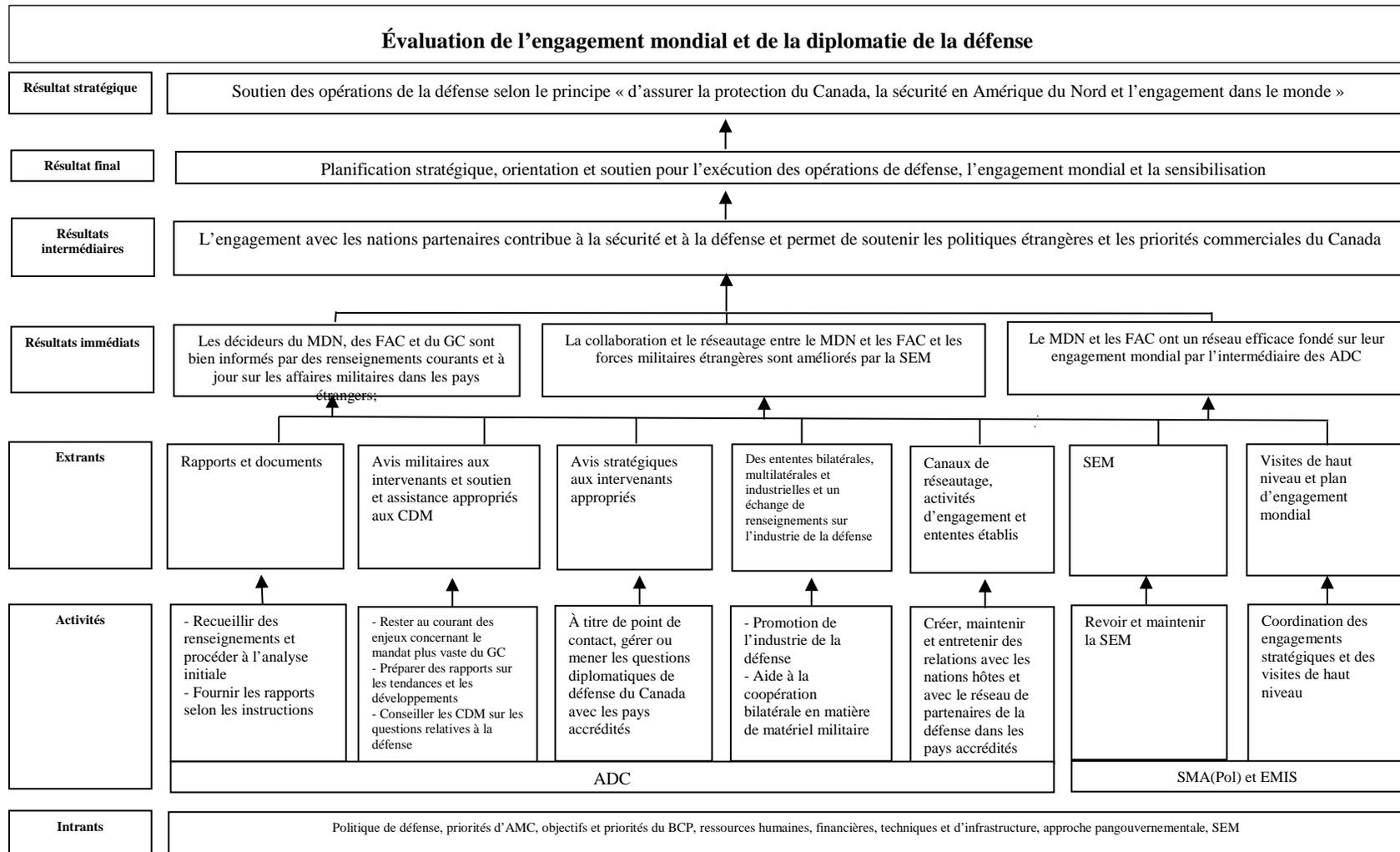
<sup>50</sup> Audit Control Language – Système utilisé par le MDN pour interroger diverses bases de données thématiques.

Limitation	Stratégie d'atténuation
<p><b>Biais lors des entrevues.</b> Les entrevues donnent lieu à la subjectivité des intervenants et ainsi peuvent conduire à des vues étroites, très larges ou potentiellement biaisées.</p>	<p>Les renseignements tirés des entrevues devaient être corroborés par au moins une autre source, c'est-à-dire par d'autres données objectives ou d'autres répondants. Le questionnaire a en outre permis à l'équipe d'évaluation de sonder une plus grande portion de l'échantillon de population, comparativement aux entrevues, afin de faire de meilleures généralisations au sujet du rendement du programme. Toutes les entrevues ont été menées par trois interviewers afin de confirmer et d'améliorer la compréhension des réponses et de minimiser les biais.</p>
<p>Le recours aux RMR et aux RRM pour déterminer les dépenses à divers degrés représentait un obstacle puisque les valeurs affichées dans les rapports annuels ont été mises à jour à de multiples occasions dans des rapports subséquents.</p>	<p>Afin d'assurer un suivi adéquat par les lecteurs, des comparaisons équitables entre les AF et la poursuite de l'analyse des tendances en matière de rendement dans le rapport sont applicables à l'AF en question.</p>
<p>Manque de données financières centralisées sur le programme.</p>	<p>Les données existantes ont été exploitées dans la mesure du possible. L'équipe d'évaluation a dû se fier à toutes les autres sources d'information disponibles – entrevues, questionnaires – pour étayer ses constatations.</p>
<p>Délais serrés. Le mandat d'évaluation a été reçu en août et devait être exécuté entre août 2017 (planification) et janvier 2018 (rapport préliminaire), alors qu'il faut habituellement de 12 à 18 mois pour effectuer une évaluation.</p>	<p>L'équipe d'évaluation a interviewé autant d'intervenants que possible. La liste des personnes interviewées a continué de s'allonger durant le processus d'évaluation et les entrevues ont été effectuées à mesure que de nouveaux intervenants étaient ajoutés.</p> <p>Tous les intervenants ont été informés de l'effet des délais serrés et ont contribué à l'étude en acceptant de modifier leur horaire pour participer à l'évaluation.</p> <p>Avec le recul, en raison du nombre d'intervenants, il aurait été préférable</p>

Limitation	Stratégie d'atténuation
	d'utiliser un questionnaire plutôt que de faire des entrevues individuelles.

**Tableau B-1. Limitation de l'évaluation et stratégies d'atténuation.** Liste des limitations de l'évaluation et description des stratégies d'atténuation correspondantes.

### Annexe C – Modèle logique



**Figure C-1. Modèle logique pour les activités d'engagement mondial et de diplomatie de la défense dans le cadre du Programme d'engagement mondial.** Ce diagramme montre les relations entre les principales activités du programme, ses indicateurs et les résultats escomptés.

## Annexe D – Matrice d'évaluation

Matrice d'évaluation – Pertinence						
Évaluation des enjeux et questions	Indicateurs	Recension des écrits	Entrevues avec des informateurs clés	Questionnaire à l'intention des ADC	Analyse comparative avec les alliés	Examen du programme et des données financières
1. Y a-t-il un besoin continu et futur pour le Programme d'engagement mondial et de diplomatie de la défense?	1.1 Preuve du besoin continu d'activités d'engagement mondial et de diplomatie de la défense (importance et utilité du programme des ADC pour les utilisateurs)	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
2. Le Programme d'engagement mondial et de diplomatie de la défense cadre-t-il avec les rôles et responsabilités actuels du gouvernement fédéral?	2.1 Harmonisation du programme avec les lois et règlements du gouvernement	Oui	Non	Non	Non	Non
	2.2 Ampleur du dédoublement des activités du programme de diplomatie de la défense qui sont la responsabilité des AMG, d'agences ou du secteur privé (rôle d'AMC par rapport au rôle du MDN et des FAC)	Oui	Oui	Non	Non	Non
	2.3 Harmonisation du programme avec les rôles et les responsabilités du MDN et des FAC	Oui	Non	Non	Non	Non

Matrice d'évaluation – Pertinence						
Évaluation des enjeux et questions	Indicateurs	Recension des écrits	Entrevues avec des informateurs clés	Questionnaire à l'intention des ADC	Analyse comparative avec les alliés	Examen du programme et des données financières
	2.4 Preuves d'activités complémentaires ou en double	Oui	Oui	Oui	Non	Non
3. Le Programme d'engagement mondial et de diplomatie de la défense cadre-t-il avec les priorités du gouvernement et du MDN et des FAC?	3.1 Harmonisation entre les priorités du programme et les priorités du MDN et des FAC	Oui	Non	Non	Non	Oui

**Tableau D-1. Matrice d'évaluation – Pertinence.** Ce tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées permettant d'évaluer les enjeux et questions afin de déterminer la pertinence du programme.

Matrice d'évaluation – Rendement : atteinte des résultats escomptés (efficacité)						
Évaluation des enjeux et questions	Indicateurs	Recension des écrits	Entrevues avec des informateurs clés	Questionnaire à l'intention des ADC	Analyse comparative avec les alliés	Examen du programme et des données financières
4.1. Dans quelle mesure les décideurs du MDN, des FAC, d'AMC et du GC sont-ils bien informés par des renseignements courants et à jour sur les affaires militaires et	4.1.1 Preuve que les bénéficiaires du programme obtiennent des renseignements à jour et opportuns	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	4.1.2 Preuve de réaction aux changements dans les politiques mondiales et les priorités du Canada	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

<b>Matrice d'évaluation – Rendement : atteinte des résultats escomptés (efficacité)</b>						
<b>Évaluation des enjeux et questions</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Recension des écrits</b>	<b>Entrevues avec des informateurs clés</b>	<b>Questionnaire à l'intention des ADC</b>	<b>Analyse comparative avec les alliés</b>	<b>Examen du programme et des données financières</b>
de défense dans les pays étrangers?	4.1.3 Existence d'un effort coordonné pour des visites de haut niveau et une vision collective au sein du MDN et des FAC	Oui	Oui	Oui	Non	Non
4.2 Dans quelle mesure la collaboration et le réseautage entre le MDN et les FAC et les forces militaires étrangères sont-ils améliorés par des activités d'engagement?	4.2.1 Portée de la collaboration entre le MDN et les FAC et les forces militaires et de défense étrangères	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	4.2.2 Portée de l'effet des ADC sur la coopération et les missions sur le plan international	Oui	Oui	Oui	Non	Non
4.3. Dans quelle mesure le MDN et les FAC ont-ils un réseau efficace fondé sur leur engagement mondial par l'intermédiaire des ADC?	4.3.1 Effet des ADC sur la coopération et les missions sur le plan international	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	4.3.2 Degré d'engagement avec l'industrie étrangère de la défense	Oui	Oui	Oui	Non	Non

**Tableau D-2. Matrice d'évaluation – Rendement : atteinte des résultats escomptés (efficacité).** Ce tableau indique les méthodes de collecte de données qui ont servi à évaluer les enjeux et questions d'évaluation afin de déterminer le rendement du programme de diplomatie de la défense en fonction de l'atteinte des résultats (efficacité).

Matrice d'évaluation – Rendement : démonstration de l'efficacité						
Évaluation des enjeux et questions	Indicateurs	Recension des écrits	Entrevues avec des informateurs clés	Questionnaire à l'intention des ADC	Analyse comparative avec les alliés	Examen du programme et des données financières
5.1 Le programme de diplomatie de la défense est-il exécuté de manière efficace?	5.1.1 Tendances des dépenses	Oui	Oui	Non	Non	Oui
	5.1.2 Obstacles aux activités d'engagement mondial	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.1.3 Efficacité des modèles d'emploi des ADC – comparaisons avec les pays alliés	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.1.4 Possibilités d'amélioration de la prestation de services	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

**Tableau D-3. Matrice d'évaluation – Rendement : démonstration de l'efficacité.** Ce tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées permettant d'évaluer les enjeux et questions afin de déterminer le rendement du Programme d'engagement mondial et de diplomatie de la défense pour ce qui est de l'efficacité.