



SOUS-MINISTRE ADJOINT (SERVICES D'EXAMEN)

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

Évaluation du commandement et du contrôle stratégiques



Juillet 2019

1258-3-021 (SMA[Svcs Ex])

Table des matières

Sigles et abréviations	ii
Sommaire	v
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte de l'évaluation	1
1.2 Profil du programme	1
1.3 Portée de l'évaluation.....	5
2.0 Constatations et recommandations	7
2.1 Pertinence	7
2.2 Rendement – Atteinte des résultats attendus (Efficacité).....	9
2.3 Rendement – Démonstration de l'efficience et de l'économie	23
Annexe A – Plan d'action de la direction	31
Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation.....	1
Annexe C – Modèle logique.....	1
Annexe D – Matrice d'évaluation	1

Sigles et abréviations

ACS+	Analyse comparative entre les sexes plus
AF	Année financière
ARC	Aviation royale canadienne
AVOS	Activités à venir en matière d'orientation stratégique
BC	Bureau consultatif
BPR	Bureau de première responsabilité
C2 strat	Commandement et contrôle stratégiques
CCIFC	Centre de commandement intégré des Forces canadiennes
CEMD	Chef d'état-major de la défense
CES	Conseiller en matière d'égalité entre les sexes
CFO	Compte de fonds pour les opérations
CMR	Cadre de mesure du rendement
CMRes	Cadre ministériel des résultats
COIC	Commandement des opérations interarmées du Canada
CSFP	Conception de la structure des forces en présence
CSS	Centre de situation stratégique
CT	Conseil du Trésor
DCOS	Directeur – Coordination des opérations de soutien
DDGI	Directeur – Diversité, genre et inclusion
DEM	Directeur d'état-major – État-major interarmées stratégique
DGIS	Directeur général – Initiatives stratégiques
DGO	Directeur général – Opérations

DGP	Directeur général – Plans
DIPG	Directeur – Intégration de la perspective de genre
DOC	Directeur – Opérations courantes
DVCA	Directeur – Vérification du contrôle des armements
E & M	Exploitation et maintenance
EMIS	État-major interarmées stratégique
ETP	Équivalent temps plein
FAC	Forces armées canadiennes
GC	Gouvernement du Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
Min DN	Ministre de la Défense nationale
N1	Niveau un
PDR	Pouvoirs, devoirs et responsabilités
PF & DO	Posture de la force et disponibilité opérationnelle
PSE	<i>Protection, Sécurité, Engagement</i> : la politique de défense du Canada
RCSNU	Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies
RDDC	Recherche et développement pour la défense Canada
SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
SM	Sous-ministre
SMA(DIA)	Sous-ministre adjoint (Données, innovation et analytique)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SMA(Pol)	Sous-ministre adjoint (Politiques)
SMA(RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils)

SMA(S & T)	Sous-ministre adjoint (Science et technologie)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
SSCEV	Services de soutien contractuel à l'entraînement en vol
ST	Service temporaire
VCEMD	Vice-Chef d'état-major de la défense

Sommaire

Le présent rapport décrit les résultats de l'évaluation du programme de commandement et de contrôle stratégiques (C2 strat) menée par le Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]). Cette évaluation a été réalisée dans le cadre du plan d'évaluation quinquennal du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces armées canadiennes (FAC) – année financière (AF) 2018-2019 à 2022-2023 –, conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor (CT) (1^{er} juillet 2016) et examine la pertinence et le rendement du programme entre les AF 2013-2014 et 2017-2018.

Description du programme

Le programme de C2 strat permet directement au commandant de prendre directement des décisions concernant la préparation, la planification et la mise en œuvre des opérations des FAC, notamment l'élaboration de cibles en matière de disponibilité opérationnelle, la diffusion de directives sur la disponibilité opérationnelle, la promulgation de plans de posture de la force de même que l'élaboration et la publication d'ordres et de directives du Chef d'état-major de la défense (CEMD). Ce programme offre également une analyse militaire et une aide à la décision au CEMD, qui est le principal conseiller militaire du gouvernement du Canada (GC), et entreprend des activités, notamment l'analyse stratégique, la planification d'activités d'engagement mondial des FAC et la direction d'activités afin de garantir la viabilité opérationnelle des opérations des FAC.

Pertinence

L'évaluation a permis de conclure que le programme de C2 strat doit continuer d'offrir, de façon continue, un appui au CEMD afin que ce dernier puisse assumer le commandement et le contrôle efficaces des FAC à l'appui du Canada, des Canadiens et des intérêts nationaux canadiens et que ce programme permet au MDN et aux FAC d'assumer leurs rôles et leurs responsabilités ministériels et fédéraux conformément à la

Portrait global

- Le programme de C2 strat garantit l'harmonisation de la direction, des ressources et des activités avec les exigences opérationnelles des FAC.
- Le programme de C2 strat offre un appui essentiel au CEMD dans ses fonctions liées à l'exercice du commandement des FAC et à titre de principal conseiller militaire du gouvernement du Canada.
- Le programme de C2 strat offre au CEMD une connaissance de la situation et une aide à la décision essentielles, soutient les opérations actuelles des FAC et garantit la posture de la force et la disponibilité opérationnelle des FAC.
- Certains éléments d'état-major dans le cadre du programme n'appuient pas directement le C2 des FAC du CEMD.
- L'équipe du programme aurait pleinement utilisé les ressources; toutefois, cela est difficile à évaluer vu les données disponibles et la nature du programme.

politique de défense *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE) et aux résultats stratégiques du Ministère.

Effacité

Le programme de C2 strat, qui relève de l'organisation de l'État-major interarmées stratégique (EMIS), a permis d'assurer une connaissance de la situation auprès du CEMD et des hauts dirigeants des FAC et du MDN grâce à des briefings fréquents et à des produits portant sur les opérations et les questions relatives au renseignement. Il a également permis une communication rapide des renseignements essentiels urgents au CEMD et aux membres de la direction du MDN et des FAC, et ce, en tout temps, afin de les appuyer dans leur prise de décisions stratégiques. Enfin, le programme a fait en sorte que les responsables de la mise sur pied de la force des FAC et les commandants des opérations soient en mesure de mettre sur pied les éléments de force des FAC et reçoivent un appui en ce sens et que les opérations soient bien maintenues grâce à un soutien intégré et à des activités de maintien en puissance.

Efficiency et économie

Le programme de C2 strat semble fonctionner efficacement, toutefois la nature du programme (c.-à-d. activités d'état-major) ne se prête pas facilement à une évaluation quantitative de l'efficacité et de l'économie de celui-ci. D'autres éléments ont également nui à l'évaluation, notamment le fait que le programme n'existait pas avant l'introduction du Cadre ministériel des résultats (CMRes) en 2017, le fait que les données du programme sont incomplètes et le fait que l'EMIS a subi plusieurs réorganisations et a connu une importante croissance pendant la période d'évaluation.

Principales constatations et recommandations

Principales constatations	Recommandations
<i>Pertinence</i>	
1. Le programme de C2 strat doit continuer d'offrir, de façon continue, un appui au CEMD afin que ce dernier puisse assumer le commandement et le contrôle efficaces des FAC à l'appui du Canada, des Canadiens et des intérêts nationaux canadiens.	
2. Le programme de C2 strat aide le MDN et les FAC à assumer leurs rôles et leurs responsabilités ministériels et fédéraux. Toutefois, une meilleure clarification des rôles et des responsabilités entre ce programme-ci et les autres programmes connexes du MDN et des FAC est nécessaire.	

<p>3. Le programme de C2 strat appuie les initiatives présentées dans la politique de défense PSE, est harmonisé avec les priorités du MDN et des FAC et est un élément clé à l'appui des résultats stratégiques du Ministère.</p>	
Rendement – Efficacité	
<p>4. Le programme de C2 strat contribue à la connaissance de la situation stratégique et opérationnelle afin d'aider les membres de la haute direction à prendre des décisions et à présenter des conseils militaires au gouvernement.</p>	
<p>5. Le Directeur – Vérification du contrôle des armements (DVCA) mène des opérations, au nom du GC, dans le cadre des objectifs et des obligations en lien avec la vérification des armements du Canada, qui offrent une connaissance de la situation stratégique aux FAC et au GC plutôt qu'un soutien d'état-major direct au CEMD au sein de l'EMIS. Néanmoins, l'EMIS demeure la meilleure organisation des FAC qui peut permettre au DVCA d'accomplir sa mission.</p>	
<p>6. La capacité du personnel à offrir une analyse et des conseils à l'appui de la vision stratégique des FAC a diminué au cours de la période d'évaluation. Toutefois, le travail à l'appui des perspectives stratégiques, des directives en matière de posture de la force et de disponibilité opérationnelle (PF & DO) de même que d'autres éléments de planification stratégique se poursuit.</p>	<p>1. Il est recommandé d'examiner la nécessité et le maintien de la capacité d'analyse stratégique qui appuie le CEMD dans sa prise de décision et dans sa planification de la PF & DO et que celle-ci soit accrue, au besoin, de façon à remplir ces rôles.</p>
<p>7. Les perspectives et les considérations liées à l'analyse comparative entre les sexes (ACS+) plus sont de plus en plus intégrées au sein de l'organisation, cependant les rôles et les responsabilités ne sont pas bien délimités entre les organisations d'ACS+ du MDN et des FAC.</p>	
<p>8. Le Directeur – Intégration de la perspective de genre (DIPG), qui est actuellement l'organisation chargée de l'ACS+ au sein des FAC, n'a pas suffisamment de personnel pour remplir son mandat initial à l'appui de l'intégration de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies (RCSNU) 1325 et de l'ACS+ au sein du MDN et des FAC.</p>	<p>2. Il est recommandé que le Directeur d'état-major – État-major interarmées stratégique (DEM) et que le Secrétaire général examinent les structures et les responsabilités au sein de l'organisation en ce qui concerne l'intégration de la RCSNU 1325 et de l'ACS+ au sein du MDN et des FAC afin de définir les rôles et les responsabilités du DIPG et du Directeur – Diversité, genre et inclusion (DDGI) et de réorganiser les ressources en conséquence.</p>

<p>9. La capacité de planification du programme de C2 strat habilite et appuie les responsables de la mise sur pied des forces et les commandants opérationnels au niveau stratégique; toutefois elle a parfois été mise à rude épreuve en raison des capacités limitées.</p>	
<p>10. Le programme de C2 strat a assuré la bonne coordination du soutien au niveau stratégique et du maintien en puissance des opérations des FAC.</p>	
<p>11. La capacité limitée du personnel de l'EMIS, combinée à un roulement fréquent du personnel, a mis à l'épreuve, et parfois même entravé, l'efficacité du programme de C2 strat.</p>	<p>3. Il est recommandé d'effectuer un examen complet des effectifs, de l'organisation, de la dotation en personnel et des cycles d'affectation des principaux dirigeants de l'EMIS et de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le CEMD reçoive une analyse, des conseils et un appui en temps opportun afin de lui permettre d'assurer un commandement et un contrôle efficaces des FAC.</p>
<p>12. À l'exception du Directeur – Coordination des opérations de soutien (DCOS), l'organisation du DG Sout / J4 Stratégique assume un ensemble de fonctions de soutien logistique et de maintien en puissance stratégiques qui ne font pas partie du programme de C2 strat à l'appui du commandement et du contrôle des FAC.</p>	
<p><i>Rendement – Efficience et économie</i></p>	
<p>13. Les dépenses effectuées dans le cadre du programme de C2 strat, y compris les dépenses liées au personnel, ont augmenté de manière significative au cours de la période d'évaluation. Cela découle surtout de l'élargissement de l'organisation de l'EMIS.</p>	
<p>14. Les dépenses annuelles dans la plupart des domaines du programme de C2 strat ont augmenté à un rythme égal ou supérieur au taux d'augmentation des dépenses ministérielles au cours de la période d'évaluation, et ce, proportionnellement à l'augmentation de l'organisation et des activités de l'EMIS.</p>	
<p>15. Le programme de C2 strat a permis de répondre aux exigences du programme ainsi que de réorganiser et de réaffecter les ressources de façon à répondre aux demandes et aux priorités stratégiques changeantes.</p>	

16. Le personnel et les intervenants dans le cadre du programme de C2 strat ont souligné le besoin d'embaucher plus de gens, au sein des niveaux établis, afin de permettre au personnel du programme d'en faire davantage.	
17. Il n'y a pas suffisamment de renseignements sur les différentes activités pour surveiller le rendement du programme de C2 strat.	4. Il est recommandé que l'EMIS conçoive un cadre de mesure du rendement favorisant la collecte et l'analyse de données afin de mieux gérer le programme et d'en mesurer le rendement.
18. Dans l'ensemble, il semble que le programme de C2 strat est efficace et que le personnel qui y est affecté travaille d'arrache-pied pour répondre aux attentes malgré le manque de ressources en personnel.	

Tableau 1. Principales constatations et recommandations. Le tableau ci-haut présente une vue d'ensemble des constatations et des recommandations décrites dans le rapport.

Nota : Se reporter à l'[annexe A – Plan d'action de la direction](#) pour obtenir de plus amples renseignements sur la réponse de la direction aux recommandations du SMA(Svcs Ex).

1.0 Introduction

1.1 Contexte de l'évaluation

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation du programme de C2 strat menée par le SMA(Svcs Ex) entre février 2018 et mars 2019 conformément à la Politique sur les résultats du CT. Suivant la politique du CT, l'évaluation examine la pertinence et le rendement du programme sur une période de cinq ans, soit de l'AF 2013-2014 à l'AF 2017-2018. L'évaluation peut être utilisée afin de nourrir les éventuelles discussions au sein de la haute direction en ce qui concerne l'organisation et les activités dans le cadre du programme de C2 strat à l'appui du CEMD et du commandement et du contrôle efficaces des FAC.

Aucune évaluation du programme de C2 strat n'avait déjà été effectuée auparavant. Toutefois, les programmes connexes suivants ont déjà fait l'objet d'une évaluation :

- *Évaluation du SMA(Svcs Ex) de l'engagement à l'échelle internationale et de la diplomatie militaire*, mai 2018;
- *Évaluation du SMA(Svcs Ex) des opérations des Forces armées canadiennes*, novembre 2017;
- *Évaluation du SMA(Svcs Ex) de la disponibilité opérationnelle des Forces communes et interarmées*, avril 2017;
- *Évaluation du SMA(Svcs Ex) du Programme de coopération de la Défense*, mai 2016.

La présente évaluation a été appuyée par l'EMIS, qui est l'organisation principale responsable du programme de C2 strat.

1.2 Profil du programme

1.2.1 Description du programme

Le programme de C2 strat est un élément qui découle de la responsabilité essentielle n° 2 du CMRes du MDN et des FAC : forces prêtes au combat. Le programme permet directement au commandant de prendre des décisions concernant la préparation, la planification et la mise en œuvre des opérations des FAC, notamment l'élaboration de cibles en matière de disponibilité opérationnelle, la diffusion de directives sur la disponibilité opérationnelle, la promulgation de plans de posture de la force de même que l'élaboration et la publication d'ordres et de directives du CEMD. Voici quelques activités réalisées dans le cadre du programme :

- offrir au CEMD une connaissance de la situation, une analyse militaire et une aide à la décision;
- mener des échanges au niveau stratégiques avec les autres ministères, alliés et pays partenaires;
- effectuer une analyse stratégique;
- mettre en œuvre les directives et les ordres du CEMD;
- planifier et appuyer la posture de la force et la disponibilité opérationnelle;

- synchroniser l'appui et le maintien en puissance stratégique des FAC;
- assurer une vérification du contrôle des armements;
- intégrer l'ACS+ aux politiques et aux opérations des FAC.

Un résumé des ressources financières et en personnel du programme de C2 strat au cours de la période d'évaluation figure au tableau 2. Au cours de l'AF 2016-2017, le programme de C2 strat ne représentait que 0,5 pour cent de l'ensemble des dépenses annuelles du MDN selon les attributions pour les programmes du CMRes. Toutefois, le programme offre un appui essentiel au CEMD dans l'exercice de ses fonctions liées au commandement des FAC et à son rôle de conseiller militaire auprès du ministre de la Défense nationale (min DN) et du GC.

Dépenses (en M \$) et données sur le personnel	AF 2013-2014	AF 2014-2015	AF 2015-2016	AF 2016-2017	AF 2017-2018
Commandement et contrôle stratégiques (CMRes)	S. O.	S. O.	S. O.	92,9 \$	65,0 \$
Dépenses de l'EMIS	5,8 \$	5,2 \$	7,6 \$	20,6 \$	21,9 \$
Dépenses du MDN	18 764,4 \$	18 453,9 \$	18 666,1 \$	18 606,2 \$	22 877,1 \$
EMIS – Années-personnes pour la Force régulière	161	inconnues	155	inconnues	202
EMIS – Force de réserve	inconnues	inconnues	inconnues	inconnues	21
Équivalents temps pleins (ETP) employés civils (Moyenne)	S. O.	30	S. O.	55	73,7
Entrepreneurs	S. O.	1	8	17	17

Tableau 2. Programme de commandement et de contrôle stratégiques.¹ Le tableau ci-dessus présente un résumé des dépenses en C2 strat et de l'EMIS et des ressources en personnel de l'EMIS au cours de la période d'évaluation.

¹ Source des données : Les dépenses de l'EMIS et les données sur le personnel proviennent des données sur le programme de l'EMIS. Les données concernant les dépenses du MDN proviennent du Rapport sur les résultats ministériels de 2016-2017 et de 2017-2018. Les estimations du CMRes englobent les contrats de services d'entraînement aéroportés impartis (SEAI) du SMA(Mat), les paiements législatifs du SMA(Fin) et les dépenses de l'EMIS. Les données sur la solde des militaires du CPM ne sont pas disponibles. Réf : Courriel de Staples VS@ADM(Fin) DPC(Fin)@Ottawa-Hull, RE : Dépenses prévues dans le plan ministériel de 2018-2019 – Commandement et contrôle stratégiques, envoyé le 20 mars 2019 à 14 h 26. Depuis l'AF 2018-2019, les dépenses liées au SEAI ne sont plus attribuées au programme de C2 strat et n'ont, par conséquent, pas été prises en compte dans l'évaluation. Réf : Courriel de Babcock SM@SJS Business Mgt@Ottawa-Hull, RE : SEAI, envoyé le 1^{er} avril 2019 à 13 h 38.

Le programme de C2 strat relève de l'EMIS qui est dirigé par le DEM. L'EMIS est une organisation d'état-major au sein du Quartier général de la Défense nationale dont le rôle principal consiste à appuyer directement le CEMD conformément à l'énoncé de mission et de vision de l'EMIS que voici :

L'EMIS fournit une analyse militaire et une aide à la prise de décisions au CEMD, qui est le conseiller militaire principal au GC. Ces activités permettent au CEMD d'exercer le commandement stratégique. L'EMIS appuie le CEMD pour ce qui est de traduire les directives du gouvernement en opérations des FAC efficaces et adaptées aux besoins, en participant, par exemple, aux étapes préliminaires de la planification opérationnelle avec d'autres ministères, les commandements opérationnels et les commandements d'armée des FAC ainsi que les états-majors stratégiques des alliés clés du Canada. Les rôles clés de l'EMIS sont les suivants :

- fournir une analyse militaire rapide et efficace ainsi qu'une aide à la décision au CEMD dans son rôle de conseiller militaire principal du GC;
- faciliter la planification, le lancement, la direction, le contrôle et la synchronisation des opérations au niveau stratégique du CEMD;
- traduire l'intention du CEMD en directives stratégiques.²

De plus, le CEMD a conféré au DEM l'autorité opérationnelle pour le réseau de commandement des FAC, laquelle a été déléguée au Centre interarmées de fusion du renseignement et de l'information³, et le sous-ministre (SM) et le CEMD ont conféré au DEM les autorités fonctionnelles du MDN et des FAC suivantes, lesquelles sont gérées par le J4 stratégique⁴ :

- Transports;
- Services d'alimentation;
- Carburants et lubrifiants;
- Rendement du programme des munitions;
- Politique relative aux services postaux;
- Programme de sécurité routière et de sécurité au volant des FAC.

En 2018, l'EMIS était composé des organisations suivantes :

- Directeur général – Opérations (DGO), lequel est composé de ce qui suit :
 - Directeur – Opérations courantes (DOC),
 - DVCA,
 - Centre interarmées de fusion du renseignement et de l'information;
- Directeur général – Plans, lequel est composé de :
 - Directeur – Plans stratégiques (DPS),

² État-major interarmées stratégique, Notre mission et notre vision, <http://intranet.mil.ca/fr/organizations/SJS/index.page>. Consulté le 10 mai 2019.

³ 1905-01 (J3 Coord), Concept of Operations for Strategic Information Management, 3 mai 2013 (en anglais seulement).

⁴ Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) 1000-4 – Cadre stratégique de la gestion du matériel et des biens; et DOAD 1000-8 – Cadre stratégique de la gestion de la sécurité et de la sûreté.

- Directeur – Sécurité nationale (DSN),
- Directeur – Engagement stratégique et renforcement des capacités (DESRC),
- Directeur – Plans de l'Amérique du Nord (DPAN),
- Directeur – Effets stratégiques et ciblage (DESC);
- Directeur général – Soutien / J4 stratégique (DG Sout / J4 Strat), lequel est composé de :
 - DCOS,
 - Directeur – Stratégie de maintien en puissance et disponibilité opérationnelle (DSMPDO),
 - Directeur – Programmes logistiques (D P Log),
 - Intégrateur du Service de la logistique (ISL);
- Directeur général – Initiatives stratégiques (DGIS), lequel est composé de :
 - Directeur – Analyse des opérations stratégiques (DAOS),
 - Coordination des initiatives stratégiques;
- Directeur général – Coordination (DG Coord);
- Directeur – Intégration de la perspective de genre (D IGP).

En 2012, avant la transformation des FAC (phase 2), la structure de l'EMIS était composée du DEM, du DGO, du Directeur général – Plans (DGP) et du DG Coord et employait 76 membres de la Force régulière, 7 membres de la Force de réserve et 11 civils⁵. Après cette transformation (phase 2), l'EMIS a été réorganisé. Le Centre de commandement intégré des Forces canadiennes (CCIFC) a été transféré au Commandement des opérations interarmées du Canada et l'organisation du DG Sout / J4 stratégique a par la suite été mise en place. L'élément du J4 Strat a été créé en 2015 en tant que bureau au niveau stratégique afin de prioriser, de synchroniser et de coordonner les exigences en matière de maintien en puissance interarmées dans le but de permettre aux FAC d'assurer le maintien des opérations entre les fonctions ministérielles et opérationnelles du MDN et des FAC et parmi les organisations de niveau un (N1)⁶.

1.2.2 Objectifs du programme

Les objectifs du programme de C2 strat sont les suivants⁷ :

- assurer que les directives, les ressources et les activités sont harmonisées avec les besoins dans le cadre des opérations actuelles et futures des FAC;
- appuyer le CEMD et les hauts dirigeants du MDN et des FAC afin qu'ils puissent prendre des décisions éclairées et les conseiller;
- habiliter et appuyer les chefs d'état-major d'armée des FAC de même que les commandants opérationnels qui doivent mettre sur pied des éléments de force des FAC;

⁵ Présentation du DG Coord, EMIS, *SJS Transformation Briefing*, 18 juin 2012 (en anglais seulement).

⁶ Présentation du brigadier-général Russell, *Strategic J4 Briefing to Sustainment Coordination Committee*, 30 octobre 2015 (en anglais seulement).

⁷ Profil d'information sur le rendement (PIR) 2.1 Commandement et contrôle stratégiques, Modèle logique.

- permettre les opérations du MDN et des FAC grâce à la coordination et à l'intégration d'un soutien logistique stratégique et d'activités de maintien en puissance.

1.2.3 Intervenants

La Marine royale canadienne, l'Aviation royale canadienne (ARC), l'Armée canadienne, le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada, le Commandement des opérations interarmées du Canada, le Commandement du personnel militaire, le Commandement du renseignement des Forces canadiennes, le Juge-avocat général, le Vice-chef d'état-major de la défense, le Sous-ministre adjoint (Politiques) (SMA[Pol]) et le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA[Mat]) comptent parmi les principaux intervenants du MDN et des FAC dans le cadre du programme de C2 strat. Le Bureau du Conseil privé, Affaires mondiales Canada, Sécurité publique Canada, l'OTAN, le NORAD et d'autres alliés comptent parmi les intervenants externes.

1.3 Portée de l'évaluation

1.3.1 Couverture et responsabilités

Lorsque le programme de C2 strat a été mis en place en 2017, celui était au départ fondé sur les sous-sous-programmes 5.2.1 Soutien à la planification des capacités stratégiques et 5.2.2 Soutien à la planification stratégique de la posture de la force de l'architecture d'harmonisation de programmes de la Défense nationale de 2013. Les Services de soutien contractuel à l'entraînement en vol (SSCEV) des FAC ont par la suite été ajoutés au programme de C2 strat dans le cadre de l'élaboration du Cadre ministériel des résultats.

Lors des premières discussions avec l'EMIS, le SMA(Mat) et l'ARC afin de déterminer la portée de l'évaluation, on a conclu que les activités liées aux SSCEV n'étaient pas pertinentes dans le cadre du programme de C2 strat et n'ont, par conséquent, pas été prises en compte lors de l'évaluation. Les éléments du programme des SSCEV ont donc été attribués à l'ARC et au SMA(Mat) dans le cadre de leurs programmes de forces prêtes au combat du CMRes.

L'évaluation du programme de C2 strat est axée sur les cinq principales activités suivantes figurant dans le modèle logique du programme présenté à l'annexe C :

- élaborer et conserver la vision stratégique des FAC;
- appuyer la connaissance de la situation stratégique et opérationnelle;
- élaborer une orientation et des lignes directrices du CEMD pour assurer le soutien et le maintien en puissance des opérations des FAC;
- élaborer les plans des opérations, de disponibilité opérationnelle et d'engagement mondial des FAC;
- gérer le soutien logistique stratégique.

1.3.2 Ressources

Les dépenses et le personnel liés au programme de C2 strat sont présentés au tableau 2.

1.3.3 Enjeux et questions

Conformément à la Directive sur les résultats du Conseil du Trésor de 2016⁸, le rapport d'évaluation tient compte des enjeux en matière d'évaluation liés à la pertinence et au rendement. Une matrice d'évaluation énumérant chacune des questions d'évaluation, avec les indicateurs et les sources de données connexes, est présentée à l'[annexe D](#). La méthodologie utilisée pour recueillir les preuves à l'appui des questions liées à l'évaluation est décrite à l'[annexe B](#).

⁸ Conseil du Trésor. *Directive sur les résultats*, 1^{er} juillet 2016. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31306>. Page consultée le 12 avril 2019.

2.0 Constatations et recommandations

2.1 Pertinence

Principale constatation 1 : Le programme de C2 strat doit continuer d'offrir, de façon continue, un appui au CEMD afin que ce dernier puisse assumer le commandement et le contrôle efficaces des FAC à l'appui du Canada, des Canadiens et des intérêts nationaux canadiens.

La *Loi sur la défense nationale*⁹ prévoit la nomination d'un CEMD qui est responsable d'assurer la direction et la gestion des FAC. Sauf ordre contraire du gouverneur en conseil, tous les ordres et directives adressés aux FAC pour donner effet aux décisions et instructions du gouvernement fédéral ou du ministre de la Défense nationale émanent, directement ou indirectement, du CEMD. En vertu des Ordonnances et règlements royaux applicables aux FAC, les commandants de commandements militaires relèvent directement du CEMD, ou de l'officier désigné par ce dernier, en ce qui concerne le contrôle et l'administration de tous les éléments qui leur sont attribués¹⁰.

Le programme de C2 strat, qui relève de l'EMIS, appuie directement le CEMD dans sa prise de décisions concernant la préparation, la planification et la mise en œuvre des opérations des FAC, notamment l'élaboration de cibles en matière de disponibilité opérationnelle, la diffusion de directives sur la disponibilité opérationnelle, la promulgation de plans de posture de la force de même que l'élaboration et la publication d'ordres et de directives du CEMD. Ce programme offre également une analyse militaire et une aide à la décision rapides et efficaces au CEMD, qui est le principal conseiller militaire du GC.

Principale constatation 2 : Le programme de C2 strat aide le MDN et les FAC à assumer leurs rôles et leurs responsabilités ministériels et fédéraux. Toutefois, une meilleure clarification des rôles et des responsabilités entre ce programme-ci et les autres programmes connexes du MDN et des FAC est nécessaire.

Le CEMD est le principal conseiller militaire du GC. En outre, le CEMD assume ses responsabilités en matière de direction et de gestion des FAC en assurant le commandement au niveau stratégique. Pour lui permettre d'assumer ses rôles de conseiller et de commandant, le CEMD reçoit l'appui de l'EMIS, lequel est dirigé par le DEM, qui relève directement du CEMD et qui a le pouvoir et la responsabilité d'émettre des lignes directrices selon les directives du CEMD. L'EMIS doit assumer le rôle suivant :

⁹ Gouvernement du Canada. *Loi sur la défense nationale*, article 18.

¹⁰ MDN. *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/ordonnances-reglements-royaux/vol-1-administration.html>. Page consultée le 12 avril 2019.

- L'EMIS offre une analyse militaire rapide et efficace ainsi qu'une aide à la décision au CEMD dans son rôle de conseiller du GC;
- L'EMIS aide le CEMD à assumer son rôle essentiel qui consiste à traduire les directives du gouvernement en opérations des FAC efficaces et adaptées, ce qui permet à celui-ci d'assumer le commandement stratégique et de planifier, de lancer, de diriger, de synchroniser et de contrôler les opérations au niveau stratégique. Ce faisant, l'EMIS appuie le CEMD et favorise l'accès aux renseignements militaires et le partage de tels renseignements avec d'autres ministères qui dirigent ou appuient directement les missions de sécurité et de défense en plus d'assurer une liaison efficace avec les états-majors militaires stratégiques des principaux alliés¹¹.

L'organisation de l'EMIS a connu une évolution et une croissance importantes depuis 2006. Les activités du programme demeurent toutefois harmonisées avec les rôles et les responsabilités du MDN et des FAC.

Principale constatation 3 : Le programme de C2 strat appuie les initiatives présentées dans la politique de défense PSE, est harmonisé avec les priorités du MDN et des FAC et est un élément clé à l'appui des résultats stratégiques du Ministère.

Le programme de C2 strat englobe des activités qui sont essentielles afin de permettre aux FAC de respecter les priorités du GC en matière de défense et d'accomplir leurs missions essentielles conformément à la politique PSE. Ce programme vient entre autres appuyer les initiatives suivantes énoncées dans la politique de défense PSE :

- Initiative 12 de PSE – Utiliser l'ACS+ pour toutes les activités de défense dans l'ensemble des FAC et du MDN, de la conception et la mise en œuvre de programmes et de services soutenant notre personnel à l'acquisition d'équipement et à la planification opérationnelle;
- Initiative 68 de PSE – Intégrer les ressources actuelles et futures à un système de systèmes interarmées fonctionnant en réseau qui permettra l'échange d'information entre de multiples plateformes interconnectées et un centre des opérations;
- Initiative 72 de PSE – Établir une capacité de choix des objectifs au sein des FAC afin de mieux tirer parti des capacités du renseignement pour appuyer les opérations militaires.

En outre, la directive annuelle du CEMD sur la posture et la disponibilité opérationnelle des FAC, produite dans le cadre du programme de C2 strat, est harmonisée avec les priorités du

¹¹ MDN. *Annexe A de la Directive du CEMD sur le commandement et le contrôle des Forces armées canadiennes et la délégation de pouvoirs pour l'emploi d'une force*, 28 avril 2013.

MDN et des FAC et établit un lien clair entre la disponibilité opérationnelle, les exigences opérationnelles et la politique du GC.

2.2 Rendement – Atteinte des résultats attendus (Efficacité)

L'efficacité du programme de C2 strat a été évaluée à l'aide des documents et des données du programme de même qu'à l'aide d'entrevues avec des membres de l'état-major et des intervenants clés du programme.

2.2.1 Aide à la décision et connaissance de la situation

Principale constatation 4 : Le programme C2 strat contribue à la connaissance de la situation stratégique et opérationnelle afin d'aider les membres de la haute direction à prendre des décisions et à présenter des conseils militaires au gouvernement.

Comme l'indiquent les personnes interviewées, l'EMIS présente des produits liés à la connaissance de la situation tous les jours, qu'il s'agisse des briefings présentés le matin au CEMD ou des communications constantes et du partage d'information avec le CCIFC, laquelle est rapidement transmise, au besoin, au CEMD et aux hauts dirigeants du MDN et des FAC.

L'EMIS est le principal canal par lequel sont transmises les informations entourant la connaissance de la situation stratégique et opérationnelle afin d'aider les hauts dirigeants des FAC à prendre des décisions et à assumer leur rôle à titre de conseillers. L'état-major est appuyé par les centres de commandement opérationnels des FAC, des sources de renseignement et les principaux intervenants, notamment Affaires mondiales Canada, Sécurité publique Canada, Transports Canada et divers alliés. L'information est recueillie, traitée et diffusée dans le cadre de séances de mobilisation du personnel et au moyen de divers systèmes d'information de commandement et de contrôle (C2IS) dont le niveau va de « Non classifié » à « Très secret ».

Le CEMD et les hauts dirigeants du MDN et des FAC, de même que leur état-major respectif, reçoivent régulièrement des briefings sur la connaissance de la situation. Le calendrier de présentation des briefings a connu des changements au cours de la période d'évaluation selon la nature des activités opérationnelles des FAC et les exigences du ministre, du sous-ministre et du CEMD en poste. Les membres de la haute direction du MDN et des FAC, notamment le min DN, le SM, le CEMD et le DEM reçoivent également de façon quotidienne des briefings classifiés sur les opérations et le renseignement, et ce, chaque matin sur des tablettes préparées par le Centre de situation de stratégique (CSS) de l'EMIS.

Un plan exhaustif est également en place afin d'aviser le CEMD et le min DN de tout développement opérationnel urgent par l'entremise de l'organisation du DOC de l'EMIS¹². Le DOC est le point de contact pour toute question liée aux opérations actuelles et est responsable de ce qui suit :

- assurer une connaissance de la situation et faire rapport sur les opérations aux pays et à l'étranger en cours;
- agir à titre de responsable de l'EMIS et des FAC en ce qui concerne les besoins essentiels du commandant en information pour le CEMD et le min DN;
- gérer les demandes de renseignements du Cabinet du min DN et du Bureau du Conseil privé;
- assurer une gestion de crise au niveau stratégique dans le cadre des opérations;
- fournir une aide à la décision et des conseils stratégiques dans le cadre des opérations au pays et à l'étranger en cours;
- offrir une analyse des principaux enjeux stratégiques;
- assurer le maintien du CSS, lequel offre au CEMD et au DEM un élément de soutien de commandement stratégique en ce qui concerne les renseignements et les opérations, lequel comprend :
 - des produits d'information classifiés présentés chaque matin aux hauts dirigeants du MDN et des FAC (cartable électronique) et des séances d'orientation stratégique sur les renseignements de sources ouvertes,
 - une direction des FAC dans le cadre des incidents liés à la sécurité aérienne et de l'opération NOBLE EAGLE¹³.

Tel que mentionné, le centre de surveillance de l'EMIS chargé d'assurer une surveillance constante, et ce, 24 heures par jour et 7 jours par semaine est le CCIFC. Ce dernier informe les hauts dirigeants qui assurent un leadership stratégique de tout événement ou incident important survenu dans le cadre des opérations et fait rapport au CEMD par l'entremise du DOC de l'EMIS. En plus de faire rapport sur les opérations du COIC, le CCIFC surveille ce qui se passe à l'étranger, notamment les attentats terroristes, les intrusions menées par un état à l'intérieur du territoire d'un autre état et les lancements de missiles, entre autres, pour s'assurer que les hauts dirigeants qui interviennent au niveau stratégique sont informés. Le CCIFC reçoit également tous les Rapports d'incident d'importance et les comptes rendus de pertes de toutes les unités des FAC et les transmet à de multiples organisations, dont l'EMIS.

¹² Présentation du Colonel S.G. Graham, *Directorate of Current Operations Introduction for BGen Prevost (DGO)*, 14 août 2018 (en anglais seulement).

¹³ Tout de suite après les attentats du 11 septembre, le NORAD a mis en place l'opération NOBLE EAGLE pour défendre le pays contre de tels attentats terroristes menés au moyen d'un aéronef détourné ou d'un aéronef civil privé. Depuis le 11 septembre 2001, le NORAD a répondu à plus de 3 500 signalements de menaces aériennes possibles et a intercepté plus de 1 400 aéronefs au Canada et aux États-Unis.
<http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=realisations-en-matiere-de-defense-et-de-securite-au-pays-et-sur-le-continent-depuis-le-11-septembre/hnps1vdh>. Page consultée le 29 avril 2019.

Principale constatation 5 : Le DVCA mène des opérations, au nom du GC, dans le cadre des objectifs et des obligations en lien avec la vérification des armements du Canada, qui offrent une connaissance de la situation stratégique aux FAC et au GC plutôt qu'un soutien d'état-major direct au CEMD au sein de l'EMIS. Néanmoins, l'EMIS demeure la meilleure organisation des FAC qui peut permettre au DVCA d'accomplir sa mission.

Le DVCA est un élément unique du programme de C2 strat mandaté par le GC et AMC pour effectuer la vérification du contrôle des armements afin de respecter les obligations du Canada dans le cadre d'un certain nombre de traités et d'accords internationaux en lien avec le contrôle des armements. Les activités du DVCA liées au contrôle des armements et les engagements militaires et politiques au niveau stratégique contribuent à la connaissance de la situation stratégique des FAC et du GC.

L'état-major du DVCA relevait du Service des opérations de l'ancien Sous-chef d'état-major de la défense (SCEMD) selon la Directive d'orientation du QGDN P2/94¹⁴. Lors de la transformation des FAC en 2006, l'état-major du SCEMD a été divisé entre le nouveau Commandement Canada, le Commandement de la Force expéditionnaire du Canada et l'EMIS nouvellement établi. Bien que d'autres équipes de l'état-major des opérations du SCEMD aient été affectées au sein des nouveaux commandements opérationnels, l'organisation de J3 VCA du SCEMD est passée au sein de l'EMIS et est devenue le DVCA du DGO de l'EMIS.

Sous l'égide de l'EMIS, le DVCA planifie, coordonne et met en œuvre les activités dans le cadre de régimes de vérification du contrôle des armements internationaux et en fait rapport en vue d'appuyer les droits et les obligations juridiquement et politiquement contraignants du Canada¹⁵. L'équipe du DVCA du Canada s'associe avec des pays membres de l'OTAN et des pays non-alignés partenaires pour mener à bien des missions de vérification des armements et travaille en étroite collaboration avec les Forces armées américaines afin de s'assurer que les obligations issues de traités sont respectées dans le cadre des missions de vérification des armements des Russes au Canada et aux États-Unis de même qu'en Russie et dans les pays non-membres de l'OTAN.

Les points suivants ont été relevés au cours de l'évaluation en ce qui concerne la vérification du contrôle des armements :

- Dans le *Rapport sur la transformation 2011*, on indique ce qui suit : « Bien que ces activités étaient différentes sur le plan structurel, on n'a remarqué aucune incohérence fonctionnelle importante [entre les commandements opérationnels et l'EMIS], sauf la présence d'une capacité de vérification du contrôle des armements (VCA) au sein de l'EMIS ». Toutefois, contrairement au COIC, le DVCA prend part à des activités politiques et diplomatiques de nature stratégique, et ce, du niveau politique au niveau tactique.

¹⁴ 3145-0 (DPNCA) 1243-23-4, Directive d'orientation du QGDN P2/94, Responsabilités du ministère de la Défense nationale en vertu des accords sur le contrôle des armements, 3 juin 1994.

¹⁵ Présentation du Col C. Namiesniowski (DVCA), *Familiarization Brief MGen O.H. Lavoie, DOS SJS*, 1^{er} mai 2018 (en anglais seulement).

- Lorsque les équipes de VCA sont affectées dans le cadre d'opérations, celles-ci sont admissibles à divers avantages, notamment la médaille de service des FAC connexe. Les membres pourraient également être admissibles au compte de fonds pour les opérations (CFO) des FAC puisque ces fonds sont « directement attribuables à une mission [...] ». Toutefois :
 - Par définition, « les dépenses associées au CFO sont additionnelles, c'est-à-dire qu'elles constituent des coûts considérés comme supplémentaires aux coûts normaux de l'organisation ou des activités planifiées. » Les coûts du DVCA ne sont pas considérés comme étant additionnels et figurent dans un budget de référence présenté jusqu'à trois ans à l'avance afin de permettre à l'équipe de mener à bien sa mission.
 - Le DVCA utilise des fonds pour service temporaire (ST) dans le cadre de son budget annuel pour participer à des rencontres annuelles afin de donner suite à ses obligations issues d'accords ou de traités internationaux, et ce, indépendamment de ses missions de VCA. Les dépenses liées au ST et aux missions sont approuvées et suivies séparément au moyen du budget d'exploitation et de maintenance du DVCA.
 - Bien que les opérations admissibles au CFO puissent être approuvées au moyen d'un mémoire au Cabinet, d'une lettre d'approbation du premier ministre, d'une lettre d'approbation du min DN ou d'une directive du CEMD, le GC a donné comme tâche permanente au DVCA de mener à bien sa mission de VCA à un niveau de financement bien établi qui n'exige aucune approbation particulière ou financement supplémentaire.

Compte tenu de ce qui précède, on a conclu à la suite de discussions avec le personnel du programme que l'EMIS demeurait la meilleure organisation pour permettre au DVCA de mener à bien ses activités à multiples facettes au niveau stratégique. Toutefois, si on venait à mettre en place un commandement de force interarmées, ce qui est actuellement à l'étude, on pourrait alors envisager de faire du DVCA une unité au sein de cette organisation selon son mandat et son orientation.

2.2.2 Vision stratégique à l'appui des opérations actuelles et futures

Principale constatation 6 : La capacité du personnel à offrir une analyse et des conseils à l'appui de la vision stratégique des FAC a diminué au cours de la période d'évaluation. Toutefois, le travail à l'appui des perspectives stratégiques, des directives en matière de PF & DO de même que d'autres éléments de planification stratégique se poursuit.

L'organisation du DGIS a été créée à la fin de 2012 par le DEM, Mgén Hood, et le CEMD, Gén Lawson, afin d'accroître l'analyse stratégique de l'EMIS au moyen de quatre rapports sur les activités à venir en matière d'orientation stratégique (AVOS) présentés chaque année et d'un

rapport annuel sur les perspectives stratégiques pour appuyer la planification en matière de PF & DO, les stratégies militaires et les plans d'engagement mondial¹⁶.

En avril 2018, le DGIS avait produit dix AVOS et une centaine d'études stratégiques examinées par les pairs. Certains rapports ont été présentés au premier ministre et certains ont été lus par le ministre de la Défense du gouvernement précédent. Le DGIS a les deux lignes d'effort suivantes :

- études de plus petite envergure, en réponse aux demandes du CEMD, dans lesquelles on présente une analyse aux niveaux stratégique et opérationnel;
- études stratégiques de type AVOS, lesquelles comprennent plusieurs documents présentant une analyse approfondie d'un sujet au niveau stratégique¹⁷.

Le rapport annuel sur les perspectives stratégiques vise, quant à lui, à déterminer les principales menaces envers la sécurité canadienne et de les classer en ordre d'importance afin d'appuyer la planification des FAC.

En 2015, le DGIS était composé du DGIS, de trois officiers d'état-major des FAC et de sept analystes stratégiques civils de Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC). Les rapports sur les analyses stratégiques sont produits pour appuyer les conseils militaires du CEMD, les exigences en matière de PF & DO, les options en matière d'emploi de la force et d'interventions militaires, l'élaboration de stratégies, la doctrine stratégique, diverses initiatives et le développement de capacités au cours de l'horizon 1 (un à cinq ans)¹⁸.

En septembre 2015, à la suite du changement de CEMD en juillet 2015 et de DEM en août 2015, une lettre du DEM a été rédigée concernant les briefings sur les AVOS annuels, mais celle-ci n'a jamais été promulguée. On y mentionnait que le nouveau CEMD reconnaissait la valeur des AVOS et le processus lié aux perspectives stratégiques, mais qu'il proposait de mettre en place un nouveau programme d'information sur les AVOS et souhaitait que chaque AVOS permette d'atteindre des résultats réalisables.

Néanmoins, les analystes stratégiques ont ensuite été retirés sur une période de deux ans sans même être remplacés ou sans même qu'on trouve une façon pour réduire les impacts de leur absence¹⁹. On a donc présenté une proposition au DGIS afin de permettre à ce dernier de mettre en place cinq nouveaux postes civils pour répondre aux besoins en matière d'analystes stratégiques. Dans l'intervalle, l'intérêt envers les AVOS et la capacité de les produire ont diminué, cependant le DGIS continue d'offrir un soutien en matière de PF & DO et de

¹⁶ Présentation de Dr. G. Smolynec, *DGSI SJS Orientation Day Briefing*, 29 septembre 2015 (en anglais seulement).
Acronymes : CFA – Conseil des Forces armées, CC – Conseil du commandement, CCD – Comité des capacités de la Défense.

¹⁷ Présentation de Dr. G. Smolynec, *DGSI SJS Orientation Day Briefing*, 29 septembre 2015 (en anglais seulement).
Acronymes : CFA – Conseil des Forces armées, CC – Conseil du commandement, CCD – Comité des capacités de la Défense.

¹⁸ Présentation de Dr. G. Smolynec, *DGSI Initiatives: Vision, Mission, Concept & Structure*, 17 avril 2018 (en anglais seulement).

¹⁹ Ibid.

perspective stratégique et de communiquer avec des partenaires externes afin d'appuyer leur recherche²⁰. En outre, on constate les enjeux suivants en lien avec les rapports sur les perspectives stratégiques et les AVOS :

- ils ne sont pas institutionnalisés;
- les constatations du rapport ne sont pas élaborées ou celles-ci ne font l'objet d'aucun suivi;
- les rapports ne sont pas liés aux autres processus et ne sont pas intégrés à la planification²¹.

Les personnes interviewées ont indiqué que les évaluations nationales du Groupe des cinq (composé de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis) qui portent sur cinquante ans, l'évaluation du cadre visant à lutter contre les organisations extrémistes violentes et les évaluations réalisées par des comités interalliés, notamment le Multinational Strategy and Operations Group (Groupe des opérations et des stratégies multinationales) sont toutes prises en compte dans la PF & DO et dans la Conception de la structure des forces en présence (CSFP)²² dans le cadre des changements apportés à la structure des forces des FAC qui découlent de la politique PSE et de la PF & DO.

Enfin, à la suite de la publication de la nouvelle politique de défense, PSE, le DGIS a rédigé une Stratégie militaire des FAC. Ce document est toujours au stade de l'ébauche et fait toujours l'objet d'une révision.²³

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Il est recommandé d'examiner la nécessité et le maintien de la capacité d'analyse stratégique qui appuie le CEMD dans sa prise de décision et dans sa planification de la PF & DO et que celle-ci soit accrue, au besoin, de façon à remplir ces rôles.

BPR : DEM EMIS

BC : VCEMD, SMA(S & T)/RDDC

²⁰ Familiarisation du DGIS – Rencontre avec M. P. Johnston, DGIS p. i., 30 octobre 2018.

²¹ Présentation de G. Smolynec, *DGSI Initiatives: Vision, Mission, Concept & Structure*, 17 avril 2018 (en anglais seulement).

²² La CSFP vise à mettre en œuvre les changements qui découlent de la politique PSE et de la PF & DO à la structure des forces des FAC. La conception de la structure des forces en présence misera sur les efforts préalables de l'analyse des forces en présence et des capacités, et incorporera la PF & DO, la stratégie de RH de l'Équipe de la Défense, les données de planification fondée sur les capacités et les directives du CEMD. Cette initiative tiendra aussi compte de la répartition des effectifs de la Première réserve et la guidera. Ce travail tirera parti et s'inspirera des initiatives de PSE en cours qui sont dirigées par les N1. Réf : *Plan de la Défense 2018-2023*.

²³ Familiarisation du DGIS – Rencontre avec M. P. Johnston, DGIS p. i., 30 octobre 2018.

Principale constatation 7 : Les perspectives et les considérations liées à l'ACS+ sont de plus en plus intégrées au sein de l'organisation, cependant les rôles et les responsabilités ne sont pas bien délimités entre les organisations d'ACS+ du MDN et des FAC.

Principale constatation 8 : Le DIPG, qui est actuellement l'organisation chargée de l'ACS+ au sein des FAC, n'a pas suffisamment de personnel pour remplir son mandat initial à l'appui de l'intégration de la RCSNU 1325 et de l'ACS+ au sein du MDN et des FAC.

Le 29 janvier 2016, le CEMD a promulgué sa Directive pour l'intégration de la RCSNU 1325 (Femmes, paix et sécurité) et des autres RCSNU connexes dans le cadre de la planification et des opérations des FAC. Cette directive a été suivie, en janvier 2017, par la promulgation de la stratégie des FAC sur la diversité qui constitue l'une des nouvelles initiatives présentées dans la nouvelle politique de défense, PSE, laquelle a été promulguée en juin 2017. En septembre 2017, le SM a autorisé la création de deux nouveaux postes, soit le Directeur – Intégration de la perspective de genre plus au sein des FAC et le Directeur – Intégration de la perspective de genre plus au sein du MDN, qui est un poste similaire²⁴. Le poste au sein des FAC a été créé au sein de l'EMIS comme étant le DIPG et le poste du MDN a été créé au sein de l'organisation du Secrétaire général du MDN à titre de DACS+, maintenant désigné comme étant le DDGI. Le poste au sein des FAC découle de la directive du CEMD sur la RCSNU 1325 alors que celui du MDN découle d'un engagement du GC fait en 2015 visant à mettre en œuvre l'ACS+ au sein de tous les ministères d'ici 2019²⁵.

Les personnes interviewées estiment que l'ACS+ a considérablement progressé depuis sa mise en place au sein des FAC et représente désormais un élément important de la planification des FAC. Il est prévu que chaque N1 puisse compter sur un conseiller en matière d'égalité entre les sexes (CES) et l'instruction à cette fin est en cours. Le COIC compte un CES dont le rôle consiste à appuyer les considérations liées à l'ACS+ au sein de son quartier général et un autre CES dont le rôle est d'appuyer la planification opérationnelle et de prendre part aux groupes de planification des opérations.

Toutefois, au fil des entrevues et des discussions, il est devenu évident qu'il existe beaucoup de confusion quant aux responsabilités du DIPG des FAC et du DDGI du MDN. En outre, le DIPG possède une capacité extrêmement limitée comparativement à son homologue au sein du MDN. En effet, l'organisation du DIPG est composée du directeur et de deux autres membres et doit mettre en œuvre son programme pour près de 67 000 membres de la Force régulière des

²⁴ CCM : HRCIV2017-1163197, 13 septembre 2017 (en anglais seulement).

²⁵ Lettre du SM du MDN au président du Comité permanent des comptes publics, 30 avril 2018.

FAC alors que le DDGI, qui est composé de dix membres du personnel, offre ce programme à environ 23 000 civils au sein du MDN²⁶.

Le SMA(Svcs Ex) effectue une évaluation de la diversité et de l'inclusion, menée parallèlement à la présente évaluation, dans laquelle il se penche sur l'intégration des perspectives fondées sur l'égalité des sexes au sein du MDN et des FAC. Ses constatations préliminaires indiquent que les rôles et les responsabilités de plusieurs organisations liées au MDN et aux FAC, lesquelles ne se limitent pas qu'au DIPG et au DDGI, ne sont pas bien définis auprès des intervenants. En outre, on y mentionne que ces organisations, en particulier le DIPG, ont très peu de moyens à leur disposition pour assumer le vaste ensemble de responsabilités décrites dans la description de poste²⁷.

Malgré les enjeux qu'elle connaît en matière de capacité, l'organisation du DIPG a accompli plusieurs réalisations importantes en 2018, en voici quelques-unes :

- Le Centre nordique pour les questions de genre dans les opérations militaires (Nordic Centre for Gender in Military Operations) a offert une instruction de CES à 37 militaires des FAC. Au total, environ 60 membres des FAC ont reçu une instruction de CES dans le cadre de divers cours.
- Les FAC ont pourvu le poste de CES au sein de l'État-major intégré au QG de l'OTAN à Bruxelles.
- Le Canada (DIPG) est le vice-président du Comité OTAN sur la dimension de genre (2018-2020).
- L'EMIS a travaillé avec Affaires mondiales Canada afin de mener des évaluations préliminaires des pays partenaires dans le cadre de l'Initiative Elsie²⁸ et les FAC s'associeront avec le Ghana afin de déterminer les obstacles au déploiement des femmes. Les FAC se soumettront également à une auto-évaluation dans le cadre de cette initiative.
- Au total, treize présentations sur l'intégration de la dimension de genre au sein des FAC ont été présentées dans divers forums²⁹.

Enfin, le CEMD présidera le Réseau des chefs d'état-major de la défense sur les femmes, la paix et la sécurité en juillet 2019. Au total, quarante-quatre CEMD se sont inscrits au réseau et le Canada tentera d'en accroître le nombre de membres.

²⁶ Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018 du MDN et des FAC.

²⁷ Description de poste du groupe de la direction, Directeur – Intégration de la perspective de genre pour les FAC, EMIS, 6 février 2017.

²⁸ L'Initiative Elsie est un élément clé de la politique étrangère féministe du Canada. Référence : <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/03/linitiative-elsie-sur-la-participation-des-femmes-dans-les-operations-de-paix.html>. Page consultée le 2 février 2019.

²⁹ Courriel du DIPG portant sur le suivi de la réunion envoyé le 15 novembre 2018 à 15 h.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Il est recommandé que le DEM et que le Secrétaire général examinent les structures et les responsabilités au sein de l'organisation en ce qui concerne l'intégration de la RCSNU 1325 et de l'ACS+ au sein du MDN et des FAC afin de définir les rôles et les responsabilités du DIPG et du DDGI et de réorganiser les ressources en conséquence.

BPR : DEM EMIS

BC : VCEMD, Secrétaire général

2.2.3 Les plans habilite et appuient les responsables de la mise sur pied des forces et les commandants opérationnels des FAC

Principale constatation 9 : La capacité de planification du programme de C2 strat habilite et appuie les responsables de la mise sur pied des forces et les commandants opérationnels au niveau stratégique; toutefois elle a parfois été mise à rude épreuve en raison des capacités limitées.

Dans le cadre du programme de C2 strat, la capacité de planification relève principalement de l'organisation du DGP, mais reçoit également un appui et une contribution de l'organisation du DGIS. Il existe un certain nombre d'initiatives de planification auxquelles ces groupes contribuent ou que ceux-ci gèrent afin d'habiliter et d'appuyer les responsables de la mise sur pied des forces et les commandants opérationnels des FAC. De concert avec d'autres groupes, l'EMIS effectue de façon continue une analyse stratégique afin d'identifier les menaces, les crises et les tendances qui peuvent avoir des répercussions sur les intérêts canadiens et met l'accent sur la décomposition, l'examen détaillé et l'interprétation des facteurs internes et externes ayant une incidence sur la défense nationale et la sécurité³⁰.

Les personnes interviewées ont indiqué que, de façon générale, l'appui qu'offre le programme de C2 strat en matière de planification est bon et que, même si l'information présentée aux premiers stades de la planification n'est pas toujours complète, on estime que cela est normal et acceptable. La planification est un processus itératif. Le personnel fait du mieux qu'il peut avec l'information qu'il a et il s'adapte et demeure flexible à mesure que de nouvelles informations ou de nouvelles directives sont reçues.

Parfois, la production d'une orientation stratégique et détaillée en temps opportun peut poser problème. Cela est généralement dû à la capacité et à la disponibilité de l'état-major ou au temps nécessaire pour résoudre des questions d'ordre juridique ou des questions d'ordre politique au Canada ou à l'étranger. Ce dernier point comprend les dispositions relatives aux bases à l'étranger en vue du déploiement de troupes. Le déploiement des FAC à l'appui des

³⁰ État-major interarmées stratégique, Directeur général – Plans. *The CF Force Employment Planning Process: An Aide-Mémoire*, 17 septembre 2008 (en anglais seulement).

Nations Unies au Mali dans le cadre de l'Op PRESENCE est un exemple qui a été mentionné. On a également mentionné, en particulier, qu'il peut être difficile de se concentrer sur la planification et sur la pensée stratégique en raison des nombreuses activités menées par l'état-major et des nombreuses demandes d'information auxquelles ce dernier doit répondre. Cela dit, lorsque cela est nécessaire, il est possible de concevoir un plan de bataille condensé.

Le processus de planification est inévitablement fondé sur un réseau de relations, tant au sein du MDN et des FAC qu'à l'extérieur de ceux-ci, dans le cadre duquel on tient compte des commentaires des utilisateurs de forces et des responsables de la mise sur pied de forces et de la planification conjointe avec les principaux intervenants, alliés et partenaires au pays et à l'étranger³¹. De plus, le Directeur général – Plans prépare des protocoles d'entente et en assure la coordination avec les autres ministères, les alliés et les pays partenaires et intervient dans le cadre des exercices internationaux qui sont essentiels pour permettre aux FAC de préparer les opérations et d'en assurer le maintien en puissance³².

Les relations entre le DGP et les partenaires au sein du MDN et des FAC, notamment le SMA(Pol), sont décrites de façon positive. Les personnes interviewées ont indiqué que les discussions entre l'EMIS et l'état-major responsable des politiques sont régulières et constantes et que l'EMIS est prête à venir en aide chaque fois qu'on a besoin de conseil ou pour garantir une connaissance mutuelle des questions stratégiques liées aux politiques.

Enfin, les répondants ont également indiqué qu'une stratégie militaire générale au sein des FAC fondée sur la politique de défense PSE serait un outil utile pour, par exemple, présenter la philosophie des FAC au moment de la prise de décisions. Une version préliminaire d'une telle stratégie a été rédigée, mais celle-ci fait actuellement l'objet d'un examen par le personnel.

2.2.4 Le soutien stratégique et les activités de maintien en puissance appuient les opérations des FAC

Principale constatation 10 : Le programme de C2 strat a assuré la bonne coordination du soutien au niveau stratégique et du maintien en puissance des opérations des FAC.

Avant la mise en place du DG Sout/J4 Stratégique, il avait un manque de gouvernance et d'imputabilité, et l'accent mis sur l'excellence du maintien en puissance était insuffisant, ce qui a entraîné une inefficience de même qu'un manque d'efficacité en ce qui a trait au maintien en

³¹ Présentation du commodore Brad Peats, Directeur général – Plans (DGP). Séance d'orientation de l'État-major interarmées stratégique, septembre 2018.

³² Présentation du colonel Smith, DPAN, EMIS, *Briefing to Director of Staff SJS: Director Plans North America*, 25 avril 2018 (en anglais seulement).

puissance des opérations des FAC³³. Dans l'un des documents, on mentionne que : « le fait qu'il n'y ait pas de bureau au niveau stratégique afin de prioriser, de synchroniser et de coordonner les exigences en matière de maintien en puissance interarmées afin d'offrir un soutien rapide, efficace et efficient en coopération avec des programmes institutionnels et des capacités opérationnelles et tactiques a eu d'importantes répercussions à la fois sur la capacité des FAC à assurer le maintien en puissance des opérations et sur la crédibilité du ministère en matière de gestion de programme de défense [traduction]³⁴ ». Le DG Sout / J4 Stratégique a été mis en place en avril 2015 pour remédier à cette situation et pour régler d'autres lacunes³⁵.

Le rôle du DG Sout / J4 Stratégique consiste à donner des conseils en matière de maintien en puissance afin d'appuyer le DEM et le CEMD, à coordonner le soutien logistique au sein des FAC et à garantir un équilibre entre l'efficacité opérationnelle et la gestion stratégique des ressources³⁶. Il était prévu que le J4 Strat définisse la prestation de services de soutien en offrant un point central stratégique pour la planification, la priorisation et la synchronisation des effets du maintien en puissance parmi les N1 en établissant un lien entre le programme ministériel et les opérations militaires pour faire en sorte qu'on mette l'accent sur la fonction de maintien en puissance. La J4 Strat doit coordonner les efforts dans le cadre de l'élaboration et de la coordination des concepts, des plans et des activités de maintien en puissance au niveau stratégique de même qu'assumer la responsabilité des fonctions liées au maintien en puissance interarmées qui relevaient auparavant du SMA(Mat), mais qui n'avaient pas été assignées dans le cadre de ses pouvoirs fonctionnels³⁷. Le DG Sout / J4 Stratégique assure également l'interopérabilité et harmonise les activités stratégiques liées aux questions relatives à l'appui et au maintien en puissance avec les alliés, l'OTAN, l'ONU, les autres ministères et l'industrie³⁸.

De façon quotidienne, l'état-major du DG Sout / J4 Stratégique examine ou rédige plusieurs documents au niveau stratégique et y ajoute des informations relatives au soutien et au maintien en puissance. Ces documents comprennent des protocoles d'entente, des ententes et des accords internationaux, des mémoires au Cabinet, des directives et des guides de planification du CEMD, des plans au niveau stratégique, des politiques et des publications du MDN, des rapports du MDN ou des FAC, des évaluations officielles ou non officielles du soutien et du maintien en puissance et des doctrines. Néanmoins, l'organisation du DG Sout / J4 Stratégique ne fait pas toujours partie du cycle officiel d'examen ou de rédaction de l'EMIS. Parfois, on lui demande son avis (de façon officielle ou non) au début du cycle d'examen ou de rédaction et, d'autres fois, on ne fait appel à elle que beaucoup plus tard au cours du processus.

³³ Présentation du brigadier-général C.A. Lamarre, *Requirement for a Strat J4*, 12 octobre 2013 (en anglais seulement).

³⁴ Présentation du brigadier-général N.E. Russell, *Strategic J4 Briefing to Sustainment Coordination Committee*, 30 octobre 2015 (en anglais seulement).

³⁵ 1901-1 (DG Sout), Plan directeur de mise en œuvre du J4 Stratégique – Volet 1, 2 décembre 2015.

³⁶ Présentation du brigadier-général M. Rafter, *[DOS Handover] DGS/Strat J4*, avril 2018 (en anglais seulement).

³⁷ Note de synthèse à l'intention du CEMD portant sur le besoin d'avoir un J4 Stratégique, 22 octobre 2013.

³⁸ Présentation du colonel Morrison, DG Sout / J4 Strat p. i., Exposé d'orientation sur l'EMIS du DG Sout / J4 Strat, 26 septembre 2018.

Parfois, cette façon de faire a une incidence directe sur le caractère exhaustif et la qualité de son apport aux produits finals.

L'un des défis qui a été abordé lors de l'évaluation en ce qui concerne le DG Sout / J4 Stratégique est le fait que les pouvoirs, les devoirs et les responsabilités (PDR) du J4 Strat ne sont pas bien définis. Selon les DOAD et la version provisoire d'un document sur l'organisation et les responsabilités, seuls les N1 et les conseillers spécialistes peuvent avoir des PDR. Ainsi, dans les DOAD 1000-4 et 1000-8, on accorde au DEM l'autorité fonctionnelle pour les transports, les services d'alimentation, les carburants et les lubrifiants, le rendement du programme des munitions, la politique sur les services postaux de même que le programme de sécurité routière et de sécurité au volant des FAC, dont le DG Sout / J4 Stratégique assume la gestion en son nom. Parmi les autres fonctions en matière de logistique et de maintien en puissance du J4 Strat, lesquelles n'ont pas officiellement été déterminées et attribuées au J4 Strat, on compte celles liées à la doctrine, aux leçons retenues, à la disponibilité opérationnelle et au développement des capacités. Cela engendre parfois des difficultés au moment de coordonner les travaux et de prendre des décisions dans ces domaines. On estime que cette situation limite la capacité du DG Sout / J4 Stratégique à atteindre les résultats attendus. La mise à jour et l'harmonisation des PDR avec les fonctions du J4 Strat devraient être une priorité pour l'avenir.

En général, on estime que l'EMIS entretient des relations efficaces, positives et complémentaires avec d'autres partenaires avec lesquels il communique de façon régulière relativement au soutien et au maintien en puissance des opérations. Il s'agit d'ailleurs d'un aspect important du rôle de l'EMIS. Les relations sont bien établies et permettent de bien soutenir les opérations et les engagements lorsque cela est nécessaire.

2.2.5 Facteurs ayant une incidence sur la réussite du programme et l'atteinte des résultats attendus

Principale constatation 11 : La capacité limitée du personnel de l'EMIS, combinée à un roulement fréquent du personnel, a mis à l'épreuve, et parfois même entravé, l'efficacité du programme de C2 strat.

Certaines personnes interviewées ont indiqué que l'état-major de l'EMIS, lequel est assidu, motivé, professionnel et dévoué, a joué un rôle prépondérant dans la réussite du programme. Cela dit, de nombreuses personnes estiment que l'EMIS est à court de personnel et qu'il est surchargé dans les domaines qui relèvent de celui-ci et que cette situation a une incidence sur la capacité d'atteindre les résultats attendus dans le cadre du programme. Tout particulièrement, les répondants estiment que les organisations du DGO et du DGP sont à court de personnel et que les membres du personnel de ces organisations doivent travailler d'arrache-pied et pendant de longues heures pour répondre aux exigences. De même, le DGIS compte moins de personnel qu'avant pour produire des AVOS et appuyer les exigences en

matière de connaissance de la situation et a donc dû se tourner vers des ressources de l'extérieur. Le DIPG est une autre organisation qui semble être à court de personnel, surtout lorsqu'on compare cette dernière avec le DDGI, qui relève du Secrétaire général, dont le mandat qu'il réalise au MDN est semblable à celui que doit réaliser le DIPG au sein des FAC. Enfin, le DG Sout / J4 Stratégique doit également composer avec un manque d'effectifs depuis sa création en 2015 puisque les postes et le financement n'ont pas été transférés des autres organisations de N1 comme cela avait été prévu. Certains de ces problèmes ont été atténués par le Conseil de gestion des ressources humaines de l'EMIS, lequel a été mis en place pour gérer les questions liées au personnel de l'EMIS.

L'EMIS a dû faire face à un roulement de personnel constant au sein des postes de la haute direction. En effet, il y a eu quatre DEM différents au cours de la période d'évaluation de cinq ans³⁹ et il y a eu des changements fréquents au sein des postes de directeurs généraux au sein de l'EMIS.

En outre, les changements réguliers au sein de l'état-major en raison du cycle des affectations militaires font en sorte qu'il est difficile de préserver le savoir organisationnel et qu'on doit constamment aider les nouveaux membres du personnel à se familiariser avec leurs responsabilités et établir de nouveaux liens avec les principaux intervenants. À l'heure actuelle, la plupart des gens apprennent sur le tas grâce à une transmission des conventions et des connaissances liées à l'organisation plutôt que grâce à un ensemble de pratiques codifiées. Les répondants ont indiqué qu'un processus d'accueil et d'intégration normalisé, lequel comprendrait un manuel des procédures à l'intention du personnel, pourrait réduire grandement la courbe d'apprentissage du nouveau personnel de l'EMIS.

Les exigences présentées dans la politique PSE ont joué un rôle prépondérant dans la réorganisation de l'EMIS depuis 2017. En effet, ces exigences ont entraîné l'ajout de plusieurs fonctions d'état-major fondées sur la politique PSE, notamment les activités visant à lutter contre les organisations extrémistes violentes et les activités liées au ciblage. L'EMIS est maintenant à la recherche de personnel additionnel pour assumer ces nouvelles responsabilités. On a également mis en place un DIPG à titre de conseiller auprès du CEMD et de responsable au sein des FAC de l'ACS+ en réponse aux priorités de la politique PSE.

L'EMIS a également subi un certain nombre de transformations depuis sa création et a connu de nombreuses périodes de réorganisation, d'harmonisation et de croissance. On a d'ailleurs fait état de 9 réorganisations en 12 ans. Toutefois, ces réorganisations ne visaient pas toutes à remédier à des limitations sur le plan des capacités. Certaines de ces activités ont été caractérisées comme étant un moyen de faire face aux pénuries de personnel (attribuables à un effectif insuffisant et à des postes vacants) et ont entraîné des remaniements de personnel fréquents afin de répondre aux exigences. Un plan visant à réorganiser de nouveau l'EMIS en avril 2017 avait été établi, mais n'a pas été promulgué en raison des changements de DEM en 2017 et en 2018. On a de nouveau tenté de promulguer une directive sur l'harmonisation de

³⁹ Changements de DEM : AF 2013-2014 à AF 2017-2018 : Mgén Vance de juin 2011 à juin 2013; Mgén Hood de juin 2013 à août 2015; Mgén Lamarre d'août 2015 à mai 2017; et Mgén Meininger de mai 2017 à mai 2018.

l'EMIS en juillet 2018, mais celle-ci demeure à l'état de projet. On pense actuellement à réorganiser les organisations du DGO et du DGP en fonction des lignes géographiques afin de créer des gains d'efficacité et de favoriser une meilleure pensée stratégique à plus long terme. Toutefois, il ne semble pas y avoir un consensus sur la meilleure façon d'organiser ces activités.

La capacité limitée en personnel et les changements fréquents au niveau de la haute direction, combinés à des changements organisationnels constants, ont entraîné régulièrement des modifications dans les priorités en ce qui concerne le travail de l'EMIS. On estime que ces facteurs ont entravé de façon importante la productivité de l'EMIS en fonction des initiatives qui ont atteint un haut niveau de maturité sans toutefois avoir été signées ou mises en œuvre⁴⁰.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Il est recommandé d'effectuer un examen complet des effectifs, de l'organisation, de la dotation en personnel et des cycles d'affectation des principaux dirigeants de l'EMIS et de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le CEMD reçoive une analyse, des conseils et un appui en temps opportun afin de lui permettre d'assurer un commandement et un contrôle efficaces des FAC.

BPR : DEM EMIS

BC : VCEMD, CPM, SMA(RH-Civ)

Principale constatation 12 : À l'exception du DCOS, l'organisation du DG Sout / J4 Stratégique assume un ensemble de fonctions de soutien logistique et de maintien en puissance stratégiques qui ne font pas partie du programme de C2 strat à l'appui du commandement et du contrôle des FAC.

L'organisation du DG Sout / J4 Stratégique a été établie en avril 2015 et est composée des directions suivantes :

- DCOS (transféré de l'organisation du DGO), et une section des plans pour garantir une planification, une coordination et une mise en œuvre efficaces du soutien aux opérations au niveau stratégique;

⁴⁰ Parmi les exemples, notons l'ébauche d'une lettre du DEM de février 2014 dans laquelle on initie une mise à jour de la directive de commandement et de contrôle du CEMD; l'ébauche d'une lettre du DEM d'août 2015 dans laquelle on révisé la structure des séances d'information sur les AVOS; et une lettre du DEM d'avril 2017 portant sur la directive d'harmonisation de l'État-major interarmées stratégique.

- Directeur – Stratégie de maintien en puissance et disponibilité opérationnelle (DSMPDO) dont le rôle consiste à intégrer la disponibilité opérationnelle dans le cadre des stratégies de maintien en puissance et du développement de capacités;
- Directeur – Programmes logistiques (D P Log), lequel est responsable des carburants et des lubrifiants, des munitions, des transports, des services alimentaires et de l'approvisionnement;
- Intégrateur du Service de la logistique (ISL), dont le rôle consiste à gérer le cadre et à surveiller le recrutement et la formation à long terme du personnel au sein du Service de la logistique des FAC;
- Cellule de soutien intégral pour assurer la planification, la comptabilité, l'administration et la coordination des activités du DG⁴¹.

Le DCOS assure la fonction de soutien du DG et gère les exigences opérationnelles de routine et celles de nature urgente au besoin afin d'appuyer le DG Sout, le DGO et le DGP. On estime que les fonctions exercées par ce groupe sont conformes au rôle du programme de C2 strat et qu'elles permettent d'appuyer le commandement et le contrôle des FAC.

Toutefois, on estime que les autres fonctions du J4 Strat sont moins conformes au mandat du programme de C2 strat et aux responsabilités qui en découlent. Plus particulièrement, bien que celui-ci joue un rôle important, le J4 Strat n'offre pas un soutien d'état-major au CEMD, ce qui est pourtant la raison d'être de l'EMIS. Plusieurs personnes interviewées ont indiqué que, bien que l'EMIS ne soit pas nécessairement l'organisation appropriée pour la fonction du J4 Strat, cela semble être la meilleure option pour l'instant. Bien que l'on ait discuté du fait que le SMA(Mat) pouvait représenter une autre option, on estime que le SMA(Mat) ne serait pas la meilleure organisation pour y exercer ces fonctions puisque celui-ci se concentre sur la conformité du matériel et l'approvisionnement, alors que le J4 Strat se concentre sur le soutien logistique et la disponibilité opérationnelle au niveau stratégique. Plusieurs personnes ont mentionné l'étude sur le commandement des forces interarmées, qui est toujours en cours, et ont mentionné qu'un éventuel commandement de forces interarmées pourrait représenter une meilleure organisation pour y exercer la fonction de J4 Strat.

2.3 Rendement – Démonstration de l'efficacité et de l'économie

L'efficacité et l'économie du programme de C2 strat ont été évaluées à l'aide des documents et des données du programme et des entrevues menées auprès du personnel et des intervenants clés du programme.

⁴¹ 1901-1 (DG Sout), Plan directeur de mise en œuvre du J4 Stratégique – Volet 1, 2 décembre 2015 et 1901-1 (DG Sout, EMIS) Accord de transfert entre éléments de capacité entre le Groupe des matériels (Gp Mat) et l'État-major interarmées stratégique (EMIS), 15 mars 2016.

2.3.1 Tendances dans l'utilisation des ressources du programme

Principale constatation 13 : Les dépenses effectuées dans le cadre du programme de C2 strat, y compris les dépenses liées au personnel, ont augmenté de manière significative au cours de la période d'évaluation. Cela découle surtout de l'élargissement de l'organisation de l'EMIS.

Les dépenses effectuées dans le cadre du programme ont augmenté de manière significative au cours de la période d'évaluation. Cette augmentation reflète la croissance de l'organisation de l'EMIS au cours de cette période. Comme le démontre le tableau 2, les dépenses ont plus que doublé entre l'AF 2015-2016 et l'AF 2016-2017 principalement en raison du transfert des fonctions de soutien et de logistique du SMA(Mat) à l'EMIS et de la création de l'organisation du DG Sout / J4 Stratégique et d'autres états-majors en réponse aux priorités de la politique PSE. Ces dernières comprennent, les effets stratégiques et le ciblage, la lutte contre les organisations extrémistes violentes de même que la mobilisation et le renforcement des capacités stratégiques.

En ce qui a trait au personnel, l'intention du DEM tout au long de l'évaluation était de s'assurer que tous les membres du personnel étaient assignés selon les besoins pour assurer le maintien en puissance des fonctions essentielles et que les bons éléments étaient en place pour développer de manière efficace une expertise dans les nouvelles fonctions.

En juillet 2012, dans le cadre du plan d'action pour la réduction du déficit à l'échelle du gouvernement et des plans préliminaires de transformation des FAC, la proposition de l'EMIS au CEMD concernant les réductions du QG faisait passer l'état-major de l'EMIS, qui appuyait directement le CEMD, de 84 membres de la Force régulière et de la Force de réserve à 75 membres (réduction de 11 pour cent) et le nombre d'ETP civils de 38 à 31 (une réduction de 18 pour cent). On était d'avis qu'il était naturel de procéder à une autre restructuration de l'EMIS à la suite de la création du COIC, et cette restructuration visait à optimiser la capacité de l'EMIS à répondre aux exigences avec un effectif réduit. Les réductions des effectifs ont été réalisées dans le cadre de l'examen stratégique de 2013-2014 et du plan d'action pour la réduction du déficit à la fin de 2014-2015. Toutefois, comme le démontre le tableau 3, les dépenses liées au personnel de l'EMIS ont augmenté de 160 % au cours de la période d'évaluation de cinq ans en raison de cet élargissement qu'a connu l'organisation de l'EMIS. Malgré l'augmentation des ressources du programme au cours de la période d'évaluation, de nombreuses personnes interviewées étaient d'avis que l'organisation ne comptait pas suffisamment de personnel pour atteindre pleinement les résultats attendus. Plus particulièrement, bien qu'on ait l'impression que l'organisation compte un nombre important d'employés, à savoir 297 en 2017-2018 comme le démontre le tableau 2, moins de 50 d'entre eux travaillaient dans les domaines fonctionnels clés à rythme opérationnel élevé, notamment au sein du DGO et du DGP⁴². En outre, plusieurs personnes sont les seules à exercer leurs fonctions au sein de leur organisation

⁴² Présentation, *SJS BP Submission FY 2019-2022 DOS Decision Briefing*, 26 novembre 2018 (en anglais seulement).

respective, ce qui limite la capacité de l'organisation à répondre aux exigences lorsque ces personnes doivent s'absenter en raison d'un déplacement en service commandé, de vacances ou d'une formation ou pour toute autre raison.

Comme le démontre le tableau 3, les dépenses annuelles liées au ST de l'EMIS ont augmenté de près de 37 pour cent au cours de la période d'évaluation de cinq ans. La vérification du contrôle des armements (VCA) est l'un des domaines dans le cadre du programme qui est responsable d'une grande partie des dépenses en ST. Puisque l'organisation chargée du VCA est considérée comme étant un élément d'état-major de l'EMIS, et non comme un élément opérationnel, les fonds pour ST sont utilisés pour les déplacements et les dépenses associées à toutes leurs activités opérationnelles, que ce soit dans le cadre d'opérations au pays ou dans le cadre d'opérations à l'étranger. Les activités de VCA totalisent 850 k\$ (43 pour cent) et 890 k\$ (33 pour cent) de l'ensemble des dépenses dans le cadre des fonds pour le ST au cours des AF 2016-2017 et 2017-2018 respectivement⁴³. Selon le programme, la hausse des dépenses du DGP au cours des AF 2016-2017 et 2017-2018 est liée aux dépenses pour ST pour les nouvelles activités de l'effectif du DGP, lesquelles comprennent la mobilisation et le renforcement des capacités stratégiques, les effets stratégiques et le ciblage et la lutte contre les organisations extrémistes violentes.

Dépenses	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-202018
ST EMIS	1 989 000 \$	1 611 000 \$	2 051 000 \$	1 985 000 \$	2 718 000 \$
% de changement sur 12 mois	S. O.	-19,0 %	27,3 %	-3,2 %	36,9 %
E & M EMIS	2 366 076 \$	2 635 003 \$	4 120 267 \$	14 132 092 \$	14 149 443 \$
% de changement sur 12 mois	S. O.	11,37 %	56,37 %	242,99 %	0,12 %
ST EMIS par rapport au % des dépenses totales de l'EMIS	34,4 %	31,0 %	27,0 %	9,6 %	12,4 %
ST EMIS par rapport au % des dépenses en E & M de l'EMIS	84,1 %	61,1 %	49,8 %	14,0 %	19,2 %

Tableau 3. Dépenses annuelles en ST de l'EMIS⁴⁴. Le tableau ci-haut compare les dépenses annuelles en ST de l'EMIS par rapport aux dépenses annuelles totales de l'EMIS et aux dépenses annuelles en E & M de l'EMIS. Le tableau présente également le pourcentage des dépenses totales de l'EMIS et les dépenses en E & M de l'EMIS qui sont attribuables à des dépenses en ST de l'EMIS.

Les déplacements sont vus comme étant une nécessité pour les activités de mobilisation stratégique, les activités de reconnaissance avant une opération et les communications avec les

⁴³ Présentation, *DGO BP FY 2019/2020 DOS Back brief*, 5 octobre 2018 (en anglais seulement).

⁴⁴ Source : Données du programme de l'EMIS.

alliés et les forces armées de pays partenaires. On a laissé entendre que les activités de mobilisation et de coopération stratégiques avec les alliés, qui se font de façon individuelle, exigent de dépenser des sommes d'argent dès le départ pour établir des liens avec le personnel, mais que, par la suite, il est possible d'entretenir ces liens en utilisant d'autres moyens, notamment la vidéoconférence et les appels téléphoniques, dans la mesure où le personnel demeure le même. Les dépenses pour les déplacements ont également tendance à être imprévisibles en raison des besoins imprévus liés, par exemple, aux crises régionales.

Principale constatation 14 : Les dépenses annuelles dans la plupart des domaines du programme de C2 strat ont augmenté à un rythme égal ou supérieur au taux d'augmentation des dépenses ministérielles au cours de la période d'évaluation, et ce, proportionnellement à l'augmentation de l'organisation et des activités de l'EMIS.

Le tableau 4 fait état de la croissance et de l'augmentation de l'EMIS du point de vue des dépenses dans les domaines fonctionnels. Une fois de plus, ce tableau reflète à quel point l'organisation ainsi que ses rôles et ses responsabilités ont pris de l'ampleur au cours de la période d'évaluation. L'augmentation importante des dépenses annuelles dans le cadre du programme a commencé au cours de l'AF 2016-2017. Celle-ci découle principalement de la mise en place de l'organisation du J4 Strat. Au cours de l'AF 2017-2018, les dépenses du J4 Strat comptaient pour 59 pour cent de l'ensemble des dépenses dans le cadre du programme.

AF	DEM	DGIS	DIPG	DGO	DGP	DG Coord	DG Sout	J4 Strat	TOTAL
2013-2014	231 992\$	0\$	0\$	3 966 625\$	1 240 289\$	339 998\$	0\$	0\$	5 778 904\$
2014-2015	290 310\$	288 402\$	0\$	3 691 340\$	722 454\$	142 544\$	60 666\$	0\$	5 195 717\$
2015-2016	321 257\$	168 842\$	0\$	4 981 201\$	851 924\$	82 730\$	456 966\$	725 440\$	7 588 360\$
2016-2017	316 552\$	185 608\$	11 108\$	6 297 307\$	1 398 237\$	808 068\$	216 652\$	11 391 656\$	20 625 187\$
2017-2018	346 678\$	198 962\$	149 031\$	5 306 489\$	1 960 064\$	565 196\$	348 711\$	13 042 252\$	21 917 383\$
Variation en 5 ans	49 %	-31 %	S. O.	34 %	58 %	66 %	-24 %*	14,5 %**	279 %

Tableau 4. Dépenses des organisations des DG dans le cadre du programme⁴⁵. Le tableau ci-haut présente les dépenses annuelles par organisation de direction ou de direction générale dans le cadre du programme de même que le pourcentage de variation au cours de la période d'évaluation de cinq ans. (*Pourcentage de variation à compter de l'AF 2015-2016; ** pourcentage de variation à compter de l'AF 2016-2017.)

⁴⁵ Source : Données du programme de l'EMIS.

2.3.2 Utilisation appropriée des ressources

Principale constatation 15 : Le programme de C2 strat a permis de répondre aux exigences du programme ainsi que de réorganiser et de réaffecter les ressources de façon à répondre aux demandes et aux priorités stratégiques changeantes.

Principale constatation 16 : Le personnel et les intervenants dans le cadre du programme C2 strat ont souligné le besoin d'embaucher plus de gens, au sein des niveaux établis, afin de permettre au personnel du programme d'en faire davantage.

Les personnes interviewées, y compris les hauts dirigeants du programme et les intervenants, ont indiqué de façon presque unanime que les exigences ont toujours été satisfaites dans le cadre du programme et que ce dernier a permis d'offrir un soutien et des conseils militaires stratégiques uniques et précieux aux clients et aux autres N1.

De nombreuses personnes interviewées ont décrit le personnel du programme comme étant dévoué et très travaillant et que les membres travaillaient souvent de longues heures pour livrer les résultats attendus. D'ailleurs, la plupart d'entre elles avaient également l'impression que le programme ne disposait pas de ressources suffisantes sur le plan du personnel. Des clients dans le cadre du programme ont mentionné qu'il leur était arrivé à l'occasion d'offrir un soutien en matière d'analyse et de planification afin d'aider le personnel du programme.

On a également mentionné que certains secteurs au sein du DGO et du DGP, qui sont considérés comme étant les principaux secteurs d'activités, ne comptent qu'une ou deux années-personnes alors que les organisations similaires qui relèvent d'autres N1, notamment le COIC et le SMA(Pol), disposent de ressources plus importantes en comparaison.

Dans l'ensemble, les personnes interviewées étaient d'avis que les problèmes de ressources ne sont généralement pas d'ordre financier, bien que les postes d'employés civils établis ne soient pas tous financés et qu'un fonds additionnel du crédit 1 pour l'enveloppe des traitements et salaires et la solde de la Réserve permettrait de recruter du personnel et d'accomplir plus de choses.

L'équipe du programme a déployé des efforts pour pallier le manque de personnel en effectuant de nombreuses réorganisations dans le but de réaffecter les ressources de façon stratégique afin de maximiser les résultats. L'EMIS a connu environ neuf réorganisations dans les douze dernières années et envisage d'effectuer d'autres changements organisationnels. Cela témoigne du besoin de trouver des ressources à l'interne pour répondre aux demandes changeantes et des efforts faits pour y arriver.

Durant les entrevues, les dirigeants du programme ont suggéré d'embaucher du personnel civil pour aider à soutenir la capacité de l'EMIS en matière de gestion de l'information et accroître la mémoire organisationnelle tout en permettant à la haute direction de conserver une vision plus

stratégique. D'autres étaient d'avis que la création de nouveaux postes d'état-major pouvait ne pas être nécessaire si un plus grand pourcentage de postes militaires et civils actuels du programme étaient comblés⁴⁶.

Enfin, d'après les chiffres présentés au tableau 5 sur les écarts et les données financières, lesquelles sont désormais plus accessibles comparativement au début de la période d'évaluation, il semblerait que les capacités du programme en matière de gestion de l'information sont devenues plus solides au cours de la période d'évaluation.

AF	Allocation initiale (A)	Total des dépenses (B)	Écart (= B/A)
2013-2014	15 550 487 \$	15 526 710 \$	99,8 %
2014-2015	4 770 671 \$	5 195 717 \$	108,9 %
2015-2016	6 086 343 \$	7 588 360 \$	124,7 %
2016-2017	19 780 000 \$	20 625 187 \$	104,3 %
2017-2018	21 386 000 \$	21 917 383 \$	102,5 %

Tableau 5. Total des dépenses dans le cadre du programme par rapport à l'allocation initiale⁴⁷. Le tableau ci-haut présente une comparaison entre les allocations annuelles initiales et le total des dépenses effectuées dans le cadre du programme de même que l'écart en pourcentage entre les deux.

2.3.3 Efficience générale du programme

Principale constatation 17 : Il n'y a pas suffisamment de renseignements sur les différentes activités pour surveiller le rendement du programme de C2 strat.

À l'heure actuelle, l'EMIS mesure son rendement au moyen du soutien aux opérations qu'il apporte afin de permettre la réalisation des objectifs dans le cadre de celles-ci. Il évalue également son rendement en fonction de la gestion efficace des ressources qui sont allouées conformément aux plans d'activités.

La plupart des produits qui sont générés dans le cadre du programme sont des conseils, des séances d'information ou des documents, ce qui complique l'évaluation de l'efficacité du programme. Outre la collecte et le suivi des données liées à la PF & DO ainsi que des renseignements opérationnels standards des N1, notamment les données financières et personnelles, certaines personnes interviewées ont mentionné que l'EMIS ne prenait pas

⁴⁶ L'EMIS est une unité de catégorie B du VCEMD et peut s'attendre à un niveau de dotation de 85 % selon le Plan des effectifs de l'Équipe de la Défense. Avec un taux d'occupation additionnel de 5 %, le programme pourrait ne plus avoir besoin de ressources additionnelles.

⁴⁷ Source : Données du programme de l'EMIS.

activement part dans l'analytique des activités et pourrait améliorer sa mesure du rendement. On a également indiqué qu'une mise en place de nouveaux systèmes permettrait de mieux mesurer le rendement, les effets et l'efficacité du programme dans certains domaines. Par exemple, les systèmes de logistique ne sont parfois pas entièrement intégrés ce qui fait en sorte que les responsables de la mise sur pied des forces et les utilisateurs des forces présentent des ordres en double. Une meilleure intégration des systèmes pourrait simplifier la mesure du rendement et accroître l'efficacité du programme.

À la suite de l'évaluation, on reconnaît qu'il est difficile de trouver des mesures efficaces du rendement qui permettraient de présenter une évaluation continue et quantifiable des effets du programme vu la nature du travail réalisé et les questions relatives à la capacité sur le plan du personnel qui ont été abordées plus tôt.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Il est recommandé que l'EMIS conçoive un cadre de mesure du rendement favorisant la collecte et l'analyse de données afin de mieux gérer le programme et d'en mesurer le rendement.

BPR : DEM EMIS

BC : C Prog/DRRMCR, SMA(DIA), SMA(Svcs Ex)

Principale constatation 18 : Dans l'ensemble, il semble que le programme de C2 strat est efficace et que le personnel qui y est affecté travaille d'arrache-pied pour répondre aux attentes malgré le manque de ressources en personnel.

Au cours de l'évaluation, on a demandé à certaines personnes interviewées d'évaluer l'efficacité avec laquelle, selon elles, on utilise les ressources afin d'accomplir le mandat du programme sur une échelle de 1 à 4. L'échelle est présentée comme suit : « pas du tout efficace », « pas très efficace », « assez efficace » et « très efficace ». Tous les répondants à cette question ont indiqué que l'EMIS avait utilisé ses ressources de façon assez ou très efficace. De plus, les personnes interviewées estimaient que, malgré les contraintes sur le plan du personnel, le programme permettait effectivement d'appuyer le CEMD.

Sur le plan financier, on a indiqué que, au cours des AF précédentes, l'EMIS faisait état de fonds non utilisés dès le troisième trimestre. Toutefois, il est en voie de déclarer le plus faible pourcentage de fonds inutilisés depuis des années. Cela indiquerait une meilleure gestion des ressources financières. Le fait qu'il y ait désormais plus de données complètes disponibles, notamment en ce qui concerne le personnel, vient appuyer la notion selon laquelle on effectue une meilleure gestion des ressources dans le cadre du programme.

Certaines personnes interviewées croient qu'embaucher plus de personnel ferait en sorte que l'EMIS serait moins réactif et plus efficace lorsqu'il doit donner des conseils militaires. Cela étant dit, depuis le début de l'AF 2017-2018, l'EMIS s'est concentré sur l'augmentation de ses effectifs civils et, d'après les projections sur l'utilisation des ETP pour l'AF 2018-2019, il chercherait à continuer à accroître de façon importante le nombre d'ETP civils⁴⁸.

Comme il a été mentionné, de nombreuses personnes interviewées croient qu'une augmentation du personnel permettrait d'être plus efficace et efficient dans la présentation de conseils militaires dans le cadre du programme et de mieux faire face aux enjeux qui surgissent. L'un des symptômes liés au manque de personnel au sein du programme mentionné par certaines personnes interviewées est le fait qu'on a l'impression qu'on adopte une attitude réactive dans le cadre du programme et que l'on est parfois incapable de présenter une analyse stratégique en profondeur ou différents points de vue lorsqu'on en fait la demande.

Enfin, l'un des changements au cours de la période d'évaluation qui a permis de faire certains gains d'efficience a été la délimitation plus claire entre la planification au niveau opérationnel et la planification au niveau stratégique dans l'élaboration des lignes de conduite potentielles pour les opérations militaires. Le COIC était responsable d'élaborer les options militaires, ce qui a permis à l'EMIS de concentrer sa planification opérationnelle au niveau stratégique. Les personnes interviewées ont mentionné qu'il pourrait être possible de réaliser encore plus de gains d'efficience dans le cadre du programme en délimitant davantage les responsabilités de l'EMIS concernant la planification opérationnelle au niveau stratégique et les conseils militaires. Le personnel de l'EMIS bénéficierait également d'une meilleure compréhension de ce en quoi consistent les politiques militaires et la politique de défense, laquelle relève du SMA(Pol).

⁴⁸ FY 2018/19 SWE Analysis_20190130.xlsx – On prévoit que le nombre d'ETP civils au sein de l'EMIS pour avril 2018 sera de 78,3 et qu'il passera à 102 d'ici mars 2019.

Annexe A – Plan d'action de la direction

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Il est recommandé d'examiner la nécessité et le maintien de la capacité d'analyse stratégique qui appuie le CEMD dans sa prise de décision et dans sa planification de la PF & DO et que celle-ci soit accrue, au besoin, de façon à remplir ces rôles.

Mesures prises par la direction

En se fondant sur les directives du CEMD concernant l'analyse stratégique et les besoins en matière de recherches, le DGIS évaluera les besoins prévus par rapport au personnel disponible afin d'établir si la capacité du personnel est suffisante pour satisfaire à la demande.

Un plan sera élaboré pour assurer aux N1 et N0 le soutien voulu en matière de décisions et leur fournir un rythme de bataille pour accroître au maximum la circulation des renseignements, une fois que les besoins auront été compris et qu'une analyse des capacités aura été faite dans le contexte de la Perspective stratégique. Ce plan sera remis au CEMD pour qu'il approuve le cheminement à venir vers la Perspective stratégique proposée, y compris le début du concours pour embaucher de nouveaux spécialistes de l'économie et des sciences sociales (tout dépendant du résultat du Plan des effectifs de l'Équipe de la Défense).

BPR : DEM EMIS / DGIS

Date visée : le 1^{er} avril 2020

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Il est recommandé que le DEM et que le Secrétaire général examinent les structures et les responsabilités au sein de l'organisation en ce qui concerne l'intégration de la RCSNU 1325 et de l'ACS+ au sein du MDN et des FAC afin de définir les rôles et les responsabilités du DIPG et du DDGI et de réorganiser les ressources en conséquence.

Mesures prises par la direction

Le DIPG demandera au CEMD la permission d'amorcer la planification stratégique nécessaire à l'examen du portefeuille de l'égalité entre les sexes, du point de vue du développement des capacités. Les plans à venir comprendront des travaux sur la terminologie commune à employer, sur la répartition des responsabilités, sur la doctrine, sur la création d'un dépôt central des connaissances et sur l'examen des processus actuels d'intégration de la perspective de genre.

En attendant l'approbation, le groupe de travail s'occupera de la planification stratégique et de la planification des capacités aux fins du portefeuille de l'égalité entre les sexes.

BPR : DEM EMIS / DIPG

BC : VCEMD, Secrétaire général, CPM, SMA(RH-Civ)

Date visée : début en août 2019

La rédaction de la version provisoire de la directive conjointe du CEMD et du SM sur l'égalité entre les sexes est terminée.

BPR : DEM EMIS / DIPG

BC : VCEMD, Secrétaire général

Date visée : début en août 2019

La directive conjointe du CEMD et du SM sur l'égalité entre les sexes a été signée.

BPR : DEM EMIS / DIPG

BC : VCEMD, Secrétaire général

Date visée : APT le 31 mars 2020

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Il est recommandé d'effectuer un examen complet des effectifs, de l'organisation, de la dotation en personnel et des cycles d'affectation des principaux dirigeants de l'EMIS et de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le CEMD reçoive une analyse, des conseils et un appui en temps opportun afin de lui permettre d'assurer un commandement et un contrôle efficaces des FAC.

Mesures prises par la direction

Le DG Coord dirigera un processus d'examen pour examiner l'effectif, l'organisation, la dotation en personnel et les cycles d'affectation des entités dirigeantes de l'EMIS. L'intention est d'optimiser la structure de l'organisation et de remédier aux pénuries de personnel.

Les principaux éléments liés au processus d'examen consistent à améliorer le soutien fourni au CEMD en matière de décisions, à renforcer la capacité de repérer efficacement les menaces en devenir, à institutionnaliser et à gérer la posture des FAC et leur disponibilité opérationnelle, et à accroître les capacités de répondre convenablement au besoin grandissant d'une présence stratégique des FAC un peu partout dans le monde à l'appui des priorités du GC.

Le DG Coord rédigera un plan d'examen dont le premier volet consistera à savoir si l'EMIS dispose des ressources voulues pour exécuter l'examen, ou si d'autres ressources risquent de lui être nécessaires (des entrepreneurs?).

BPR : DEM EMIS / DG Coord

Date visée : APT en avril 2020

L'examen sera exécuté, et les mesures autorisées seront prises pour optimiser l'organisation de l'EMIS et remédier aux pénuries de personnel.

BPR : DEM EMIS / DG Coord

BC : VCEMD, CPM, SMA(RH-Civ)

Date visée : décembre 2021

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Il est recommandé que l'EMIS conçoive un cadre de mesure du rendement favorisant la collecte et l'analyse de données afin de mieux gérer le programme et d'en mesurer le rendement.

Mesures prises par la direction

L'EMIS demeure disposé à faire progresser le cadre de mesure du rendement (CMR) en réunissant et en analysant les données, pour mieux gérer le programme et en démontrer le rendement à l'intention du public, tout en garantissant la sécurité de l'information et des données au niveau exigé.

Le DG Coord se chargera des aspects du CMR relatifs à la gestion. En premier lieu, le plan portera sur l'évaluation de ce qui peut effectivement faire l'objet d'une mesure du rendement; ensuite, il faudra voir si l'EMIS dispose des ressources suffisantes pour faire avancer l'examen, l'élaboration et la mise en œuvre de son CMR, ou si des ressources supplémentaires risquent d'être nécessaires. Si tel est le cas, tout dépendant des ressources disponibles, il faudra peut-être modifier l'échéancier. L'élaboration comportera quatre étapes.

1^{re} étape : Examiner le processus pour évaluer et définir les meilleurs moyens à prendre (répondre aux questions « quoi, qui, où, quand et pourquoi ») pour faire progresser le CMR et faire rapport sur les constatations.

2^e étape : Obtenir les ressources humaines et financières.

3^e étape : Diriger l'équipe choisie pour élaborer le CMR, faire rapport sur les constatations et formuler les recommandations.

4^e étape : Diriger l'équipe choisie pour mettre en œuvre, surveiller, examiner et modifier le CMR.

BPR : DEM EMIS / DG Coord

BC : C Prog / DRSMRCR, SMA(DIA), SMA(Svcs Ex)

Date visée : décembre 2023

Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation

1.0 Méthode

1.1 Aperçu des méthodes de collecte des données

Les évaluateurs du programme de C2 strat ont pris en considération de multiples sources de données pour évaluer la pertinence et le rendement du programme. Ils ont adopté une approche cohérente pour réunir et analyser les données, de manière à mieux garantir la fiabilité du processus d'évaluation. Ils ont utilisé des méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives, à savoir l'examen des documents, l'examen des données financières et des entrevues avec des informateurs clés. Les renseignements qualitatifs ont servi à établir le profil et le contexte du programme et à interpréter la signification des données numériques évaluées. Des comparaisons entre les évaluations qualitatives et quantitatives ont servi à valider l'analyse globale et à formuler les constatations et les recommandations.

1.2 Détails des méthodes de collecte des données

1.2.1 Examen des documents

Un examen des documents du programme et des documents ministériels connexes a eu lieu au début de l'évaluation afin d'établir une compréhension générale du programme de C2 strat. Cela a déterminé la portée de l'évaluation et favorisé la création du modèle logique et la formulation des questions d'évaluation. Un examen approfondi des documents a été exécuté ultérieurement pour réunir des données par rapport aux indicateurs de pertinence et de rendement. Parmi les documents examinés figuraient des documents de politique du GC, des directives et des lignes directrices stratégiques des FAC, des rapports sur le programme et des évaluations de ce dernier, des plans d'activités et des rapports ministériels sur le rendement.

1.2.2 Examen des données financières

Les données financières ont été examinées pour évaluer l'efficacité et l'économie du programme (p. ex. financement soutenu), les tendances de l'utilisation des ressources et les coûts opérationnels liés au programme de C2 strat; le Système d'information sur la gestion des ressources de la Défense (SIGRD), les plans d'activités, les rapports financiers du contrôleur de l'EMIS et ceux du Ministère ont aussi été examinés.

1.2.3 Entrevues avec des informateurs clés

L'équipe a interviewé en profondeur des membres clés du personnel du COIC, du SMA(Pol) et de l'EMIS, y compris le DEM.

1.2.4 Analyse des données

Les données issues de chaque source ont été répertoriées relativement aux indicateurs liés à la pertinence et au rendement du programme qui figurent dans l'[annexe D](#).

2.0 Limitations

L'EMIS a fourni un excellent appui à l'équipe d'évaluation, notamment sous la forme d'entrevues, et il lui a donné un accès complet à ses réseaux pour la recherche documentaire et il a bien répondu à ses demandes d'information. Cependant, il faut souligner les limitations générales suivantes.

Limitations	Stratégie d'atténuation
La possibilité que les personnes interviewées fournissent des renseignements biaisés.	L'équipe a comparé les éléments recueillis pendant les entrevues à d'autres sources (p. ex. documents du programme et documents financiers) afin de confirmer la fiabilité des témoignages, et ceux-ci ont été pondérés selon les besoins en fonction de la prépondérance d'autres éléments de preuve.
Il n'existait aucune donnée particulière pour mesurer le rendement du programme. Cela est dû à plusieurs facteurs, dont les suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Il n'y avait aucune architecture d'harmonisation de programmes avant la création du programme de C2 strat. • L'EMIS a traversé un épisode de réorganisation et de croissance pendant la période d'évaluation. • Les critères de mesure du rendement sont difficiles à définir dans le cas d'un programme axé quasi entièrement sur le travail du personnel, travail qui aboutit à moins de résultats mesurables. 	L'évaluation de l'efficacité du programme a été surtout qualitative, car elle était axée sur une corrélation entre les sources documentaires, quand il y en avait plusieurs, et une synthèse des réponses multiples fournies aux mêmes questions d'entrevue.
Certaines données sur le programme, y compris les renseignements sur le personnel et les finances, n'étaient pas accessibles aux fins de l'évaluation de l'efficacité et de l'économie du programme. Cela a été dû au fait que l'EMIS n'avait pas tenu à jour certains des documents pertinents. De plus, les attributions liées aux dépenses du programme n'ont été transposées à un niveau supérieur dans le nouveau CMR que pour les AF 2016-2017 et 2017-2018.	Les données sur les tendances reposaient surtout sur les données de l'EMIS et du SIGRD, et non sur les données concernant les attributions du programme.
Le rendement du programme a été difficile à évaluer en fonction des données sur les tendances, car l'EMIS a été presque toujours en réorganisation et en croissance pendant la période de l'évaluation.	L'évaluation du rendement du programme n'a reposé que sur les renseignements qui fondaient l'analyse des tendances.

Tableau B-1. Limitations de l'évaluation et stratégies d'atténuation : Le tableau présente la liste des limitations de l'évaluation et les stratégies d'atténuation correspondantes.

Annexe C – Modèle logique

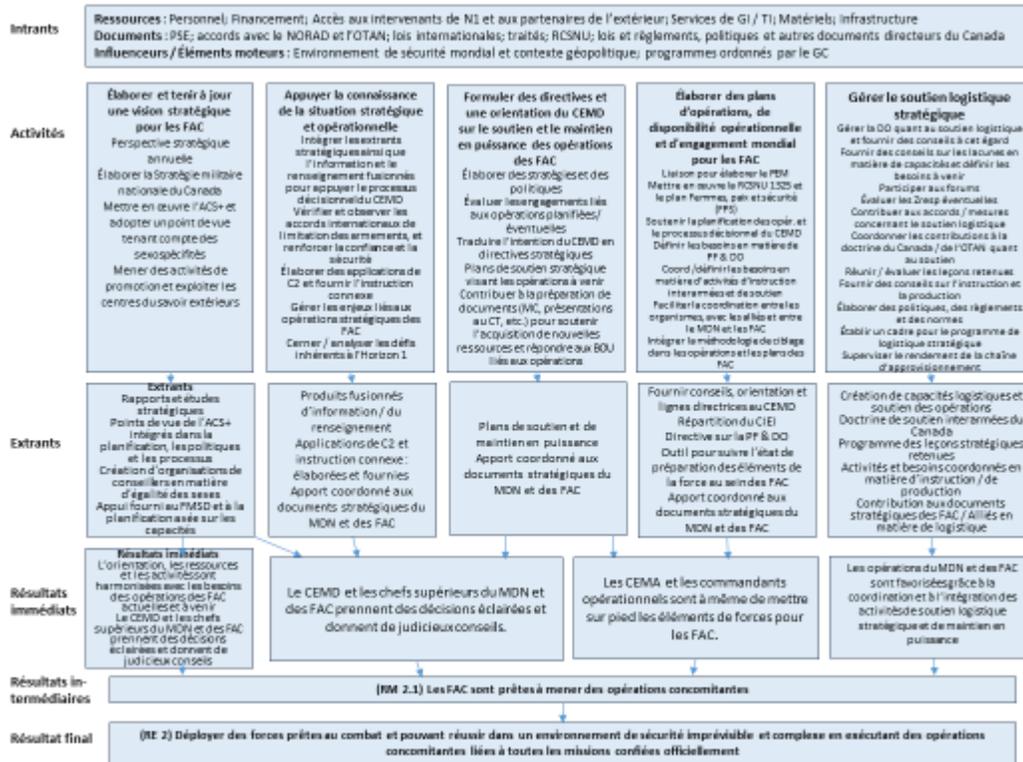


Figure C-1. Modèle logique du commandement et du contrôle stratégiques. Le tableau montre la relation entre les activités principales, les extrants et les résultats escomptés du programme.

Annexe D – Matrice d'évaluation

Pertinence				
Questions d'évaluation	Indicateurs	Données sur le programme	Examen des documents	Entrevues avec les informateurs clés
1.1 Le Programme de C2 strat continue-t-il d'être nécessaire?	1.1.1 Preuves que le programme a directement favorisé la préparation, la planification et la mise en œuvre des opérations des FAC.	Non	Oui	Oui
	1.1.2 Preuves que le programme a favorisé la production de directives et d'ordres stratégiques du CEMD.	Oui	Oui	Oui
1.2 Le programme de C2 strat aide-t-il le MDN et les FAC à assumer les responsabilités et les rôles que leur confie le gouvernement fédéral?	1.2.1 Les responsabilités de l'EMIS s'harmonisent-elles avec les rôles et les responsabilités du MDN et des FAC?	Non	Oui	Oui
	1.2.2 Degré auquel le programme mène des activités qui relèvent d'autres organismes du MDN ou des FAC.	Non	Oui	Oui
1.3 Les activités du programme de C2 strat s'harmonisent-elles avec les priorités du gouvernement et les résultats stratégiques de la Défense?	1.3.1 Inclusion d'activités liées au C2 dans les priorités déclarées du gouvernement, ou harmonisation de ces activités avec ces priorités.	Non	Oui	Oui
	1.3.2 Inclusion du C2 strat dans les priorités ou les résultats stratégiques du MDN et des FAC, et harmonisation entre les divers éléments.	Non	Oui	Oui

Efficacité				
Questions d'évaluation	Indicateurs	Données sur le programme	Examen des documents	Entrevues avec les informateurs clés
2.1 À quel point la connaissance de la situation stratégique et opérationnelle aide-t-elle le CEMD et les chefs supérieurs des FAC à formuler leurs conseils et à prendre des décisions?	2.1.1 Les rapports et les exposés stratégiques appuient la connaissance de la situation.	Oui	Oui	Oui
	2.1.2 La vérification des accords sur le contrôle des armements favorise la connaissance de la situation stratégique et opérationnelle.	Oui	Oui	Oui
2.2 À quel point la vision stratégique pour les FAC va-t-elle dans le sens des opérations actuelles et futures?	2.2.1 La vision stratégique a favorisé la planification et les opérations des FAC.	Non	Oui	Oui
	2.2.2 Nombre d'études stratégiques exécutées.	Oui	Oui	Oui
	2.2.3 Les études stratégiques ont influé sur la définition des besoins actuels et futurs.	Non	Oui	Oui
	2.2.4 L'ACS+ et l'égalité entre les sexes sont intégrées dans la planification et les activités institutionnelles et opérationnelles des FAC.	Oui	Oui	Oui
	2.2.5 Appui fourni à la CSFP.	Non	Oui	Oui
2.3 À quel point les plans des FAC liés aux opérations, à la disponibilité opérationnelle et à l'engagement mondial appuient-ils les responsables de la mise sur pied d'une force et les commandants opérationnels des FAC?	2.3.1 Les resp. de la mise sur pied d'une force et les commandants opérationnels des FAC sont bien préparés à entreprendre les tâches leur étant confiées.	Non	Non	Oui
	2.3.2. Les plans sur l'engagement mondial vont dans le sens de l'engagement pris aux niveaux stratégique et	Non	Oui	Oui

	opérationnel à l'appui des opérations.			
	2.3.3 Les plans des opérations s'harmonisent avec la doctrine, les plans et les politiques opérationnelles nationales et alliées.	Non	Oui	Oui
2.4 À quel point la coordination et l'intégration des activités stratégiques de soutien et de maintien en puissance produisent-elles les effets ou résultats escomptés?	2.4.1 Les documents pertinents intègrent les intrants liés au soutien stratégique et au maintien en puissance.	Non	Non	Oui
	2.4.2 Les opérations sont appuyées et maintenues grâce à une collaboration efficace avec le Ministère, les autres ministères et les partenaires opérationnels.	Non	Oui	Oui
	2.4.3 Les protocoles d'entente et d'autres accords internationaux nécessaires pour appuyer les opérations ont été / sont établis.	Non	Non	Oui
2.5 Y a-t-il des obstacles ou des facteurs empêchant le programme de produire les résultats nécessaires?	2.5.1 Facteurs faisant obstacle ou nuisant à la réalisation des résultats nécessaires.	Oui	Oui	Oui
	2.5.2 Facteurs qui favorisent la réalisation des résultats nécessaires.	Non	Oui	Oui

Effizienz et économie				
Questions d'évaluation	Indicateurs	Données sur le programme	Examen des documents	Entrevues avec les informateurs clés
3.1 Tendances des coûts du programme	3.1.1 Coût du programme en tant que pourcentage du budget du MDN.	Oui	Oui	Non
	3.1.2 Coût du personnel en tant que pourcentage du budget du MDN.	Oui	Oui	Non
	3.1.3 Coût du ST en tant que pourcentage du budget du programme.	Oui	Oui	Non
	3.1.4 Coût des activités du programme.	Oui	Non	Non
3.2 Les ressources du programme ont-elles été bien utilisées par rapport aux allocations, aux activités menées et aux résultats produits et à la demande de services, par domaine d'activité?	3.2.1 Le budget et les dépenses annuels s'harmonisent avec les plans d'activités.	Oui	Oui	Oui
	3.2.2 Écart entre les dépenses prévues au budget et les dépenses réelles.	Oui	Oui	Oui
3.3 Les activités du programme sont-elles exécutées avec efficacité et de façon économique?	3.3.1 On surveille les renseignements sur les activités pour optimiser l'efficacité et l'économie du programme.	Non	Non	Oui
	3.3.2 Perception d'efficacité globale dans l'exécution du programme.	Non	Oui	Oui
	3.3.3 On envisage des moyens plus efficaces / économiques de mettre le programme en œuvre	Non	Non	Oui

Figure D-1. Matrice d'évaluation. Le tableau présente les méthodes de collecte des données employées pour évaluer les questions portant sur la pertinence et le rendement du programme.