



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

Évaluation des programmes de soutien des bases et des escadres des Forces armées canadiennes



Réunion du Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation
Juin 2020

1258-3-024 (SMA[Svcs Ex])

Table des matières

Sigles et abréviations	ii
Sommaire.....	iii
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte de l'évaluation.....	1
1.2 Profil du programme	1
1.3 Portée de l'évaluation.....	4
2.0 Constatations et recommandations	7
2.1 Pertinence	7
2.2 Efficacité.....	9
2.3 Efficience et économie.....	18
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation.....	B-1
Annexe C – Modèle logique.....	C-1
Annexe D – Matrice d'évaluation	D-1

Sigles et abréviations

AC	Armée canadienne
AF	Année financière
AHP	Architecture d'harmonisation de programmes
ARC	Aviation royale canadienne
ARH	Administrateur des ressources humaines
ASF	Administrateur en soutien financier
BC	Bureau consultatif
BFC	Base des Forces canadiennes
BPR	Bureau de première responsabilité
Cmdt B	Commandant de la base
CMR	Cadre ministériel des résultats
COMFOSCAN	Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada
COMPERSMIL	Commandement du personnel militaire
C Prog	Chef de programme
CRFM	Centre de ressources pour les familles des militaires
CSFP	Conception de la structure des forces en présence
CT	Conseil du Trésor
FAC	Forces armées canadiennes
GI/TI	Gestion de l'information/technologie de l'information
GP Ops Imm	Groupe des opérations immobilières
MDN	Ministère de la Défense nationale
MRC	Marine royale canadienne
OOFC	Ordonnance d'organisation des Forces canadiennes
PFC	Publication des Forces canadiennes
PRO	Pouvoirs, responsabilités et obligations
PSE	<i>Protection, Sécurité, Engagement</i> : Politique de défense du Canada
RH	Ressources humaines
RH-Civ	Ressources humaines – Civils
SGR	Soutien à la gestion des ressources
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
SPC	Services partagés Canada
USFC (O)	Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa)
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la défense

Sommaire

Le présent rapport porte sur les constatations et les recommandations de l'évaluation des programmes de soutien des bases et des escadres des Forces armées canadiennes (FAC). L'évaluation a été menée par le Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]) en tant que composante du plan d'évaluation quinquennal du ministère de la Défense nationale (MDN), conformément à la Politique sur les résultats (2016) du Conseil du Trésor (CT). L'évaluation a permis d'examiner la pertinence, l'efficacité et l'efficience du soutien offert aux bases et aux escadres pendant les années financières (AF) 2013-2014 à 2017-2018. Les méthodes d'évaluation comprenaient des entrevues, des visites des lieux, des sondages, l'examen des documents et l'analyse des données financières. Puisque le terme « escadre » reflète le rôle de la formation de l'Aviation royale canadienne (ARC), l'utilisation du terme « base » dans le rapport comprend les « escadres » de l'ARC qui accomplissent les fonctions des bases.

Description du programme

Les bases des FAC offrent divers services de soutien à l'intérieur d'une zone géographique désignée. Selon la base visée, les services peuvent être offerts aux formations et aux unités de la Force régulière et de la Force de réserve de la Marine royale canadienne (MRC), de l'Armée canadienne (AC), de l'ARC, du Commandement du personnel militaire (COMPERSMIL) et du Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN) en appui à l'exécution des activités de bien-être, d'instruction, d'état de préparation et opérationnelles¹. L'évaluation des programmes de soutien comprend les bases et les escadres regroupées par élément : les bases navales (MRC), les bases et garnisons terrestres (AC), les escadres aérospatiales (ARC), les bases interarmées, communes et internationales (Vice-chef d'état-major de la défense [VCEMD] et COMPERSMIL).

Pertinence

Cette évaluation appuie le besoin continu des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC. Les bases sont essentielles pour fournir des services aux membres des FAC en

Portrait global

- Les bases et les escadres des FAC répondent à un besoin continu et sont harmonisées avec les rôles et les responsabilités du gouvernement.
- Les pénuries de personnel ont des conséquences sur les opérations des bases.
- Le grand nombre de transformations réalisées au sein du MDN et des FAC a des répercussions sur l'efficacité et l'efficience des bases; les documents de gouvernance doivent être mis à jour pour refléter ces modifications.
- La création d'un groupe de travail aux bases et aux escadres des FAC permettra de mieux harmoniser et coordonner les programmes.

¹ Description du programme du Cadre ministériel des résultats (CMR).

vue d'assurer leur état de préparation opérationnelle, soit un facteur qui contribue à l'efficacité opérationnelle des FAC. Les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC sont harmonisés avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral, conformément à la *Loi sur la défense nationale*. Les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC sont harmonisés avec les priorités ministérielles, notamment la politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE)².

Efficacité

Les bases des FAC offrent le soutien nécessaire aux unités opérationnelles et aux membres du personnel. La création des programmes de soutien du Cadre ministériel des résultats (CMR) aux bases contribuera à rehausser l'importance des bases et offrira la possibilité de coordonner les activités, les résultats et les indicateurs des bases. Voici certains défis relatifs au soutien des bases :

- les pénuries de personnel en raison de la priorité de dotation et de l'échange de personnel militaire en santé des bases avec du personnel avec des troubles médicaux en provenance d'unités de priorité plus élevée;
- le grand nombre de transformations, notamment l'infrastructure du MDN et la gouvernance de la gestion de l'information/technologie de l'information (GI/TI);
- les documents de gouvernance désuets.

Efficience et économie

Bien que les nouveaux programmes aient été créés en fonction des composantes de 20 éléments différents de l'architecture d'harmonisation de programmes (AHP), il a été impossible de faire une analyse des dépenses antérieures liées aux programmes. Les dépenses des programmes de soutien des bases individuelles ont aussi fluctué considérablement pendant la période d'évaluation en raison des nombreuses transformations au sein des FAC. Les changements dans les dépenses entre l'AF 2016-2017 et l'AF 2017-2018 variaient de -11 pour cent – Base des Forces canadiennes (BFC) Borden – à 24 pour cent – BFC Gagetown. La création d'un groupe de travail pour le soutien et l'harmonisation des activités de soutien dans tous les programmes fourniront les renseignements nécessaires pour mesurer et améliorer l'efficience et l'économie.

² Politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/politique-defense-canada.html>. Dernière consultation le 2 janvier 2019.

Principales constatations et recommandations

Principales constatations	Recommandations
Pertinence	
1. Il existe un besoin constant des programmes de soutien pour les bases et les escadres des FAC.	
2. Les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC sont harmonisés avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et du Ministère.	
3. Les objectifs des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC sont harmonisés avec les priorités du gouvernement et du Ministère.	
Efficacité	
4. Les documents de gouvernance portant sur la structure des bases sont désuets.	1. La Publication des Forces canadiennes (PFC) 219, soulignant la gouvernance des bases, doit être examinée et mise à jour.
5. Les modèles logiques des programmes de soutien des bases et des escadres ne sont pas harmonisés, posant ainsi un défi à l'évaluation du rendement des programmes.	Se reporter à la recommandation 3.
6. La combinaison d'une priorité de dotation faible et de l'échange de personnel militaire en santé des bases avec du personnel avec des troubles médicaux en provenance d'unités de priorité plus élevée a des conséquences négatives sur les livrables en matière de soutien.	2. En collaboration avec la conception de la structure des forces en présence (CSFP), le VCEMD doit : <ol style="list-style-type: none">effectuer une analyse des répercussions du niveau de priorité en dotation des bases et des escadres en fonction des modèles de soutien de la base et de l'escadre;effectuer une analyse de la disponibilité du personnel de soutien des bases.

7. L'absence de normes relatives au service pour les activités de Services partagés Canada (SPC) et l'absence de connaissances du portail libre-service de gestion des services de technologie de l'information de l'entreprise posent des difficultés pour la prestation de services de TI des bases.	
<i>Efficience et économie</i>	
8. La coordination de l'élaboration et de la gestion des quatre programmes de soutien des bases et des escadres des FAC améliorera la mesure du rendement.	3. Le VCEMD devrait officiellement créer et maintenir un groupe de travail sur le soutien des bases et des escadres des FAC pour : <ol style="list-style-type: none">harmoniser les activités et synchroniser les modèles logiques;coordonner et harmoniser les activités du programme de soutien du CMR des bases et des escadres;normaliser les résultats, les mesures du rendement et les indicateurs dans l'ensemble des bases et des escadres.
9. Les responsabilités en matière de soutien ont été modifiées sans avoir effectué une analyse des tâches en fonction des ressources ce qui a entraîné des conséquences négatives sur les capacités de soutien des bases.	4. Une analyse des tâches en fonction des ressources doit être effectuée en vue de déterminer les exigences de base initiales pour l'unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa) (USFC [O]) et la BFC Borden.

Tableau 1. Sommaire des principales constatations et recommandations. Ce tableau présente une version consolidée des constatations et recommandations du 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 comprend les résultats de l'évaluation du SMA(Svcs Ex) portant sur les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC, laquelle a été menée conformément à la Politique sur les résultats du CT entre janvier 2018 et novembre 2018. Conformément à 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 servir à éclairer les discussions futures avec la haute direction en ce qui a trait au soutien offert aux bases des FAC. Puisque le terme « escadre » reflète le rôle de la formation de l'ARC plutôt que la fonction des bases, l'utilisation du terme « base » dans le rapport comprend les « escadres » de l'ARC qui accomplissent les fonctions des bases. Aucune évaluation n'a été réalisée antérieurement. Cependant, avec le soutien des bases incorporé dans les 20 éléments de l'AHP, le soutien des bases des FAC a été évalué comme une composante dans de multiples évaluations.

L'évaluation a été appuyée par les représentants des organisations de niveau 1 et de divisions spécifiques, y compris le VCEMD, la MRC, l'AC, l'ARC et le COMPERSMIL, qui conseillent et appuient le SMA(Svcs Ex). Des consultations ont été organisées à des moments clés tout au long de la période d'évaluation, en particulier pour la définition de la portée du projet, l'élaboration du modèle logique, l'établissement des principaux indicateurs de rendement et l'examen des constatations préliminaires.

1.2 Profil du programme

1.2.1 Description du programme

Les bases des FAC offrent divers services de soutien à l'intérieur des zones géographiques désignées. Selon la base visée, les services peuvent être offerts aux formations et aux unités de la Force régulière et de la Force de réserve de la Marine, de l'Armée et de l'Aviation, du COMPERSMIL et du COMFOSCAN en appui à l'exécution des activités de bien-être, d'instruction, d'état de préparation et opérationnelles³. L'évaluation des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC comprend les bases regroupées par élément : les bases navales (MRC), les bases terrestres (AC), les escadres aérospatiales (ARC), les bases interarmées, communes et internationales (VCEMD et COMPERSMIL).

Les programmes de soutien des bases navales, des bases terrestres et des bases interarmées, communes et internationales sont structurés de façon semblable et comprennent cinq principaux groupes d'activités. Les activités des programmes sont : les opérations de base et les services d'urgence (champs de tir, déneigement et déglaçage, service d'incendie, services

³ CMR 6.8, 6.9 et 6.11 Profils d'information des programmes.

portuaires, manèges, aires d'entraînement), les services de technologie de l'information non opérationnels, les services de logistique (entreposage, transport, entretien d'équipement et approvisionnement), les services d'administration (services d'alimentation, finance, hébergement, soutien aux Centres de ressources pour les familles des militaires [CRFM], relations communautaires), et les services de sécurité et d'environnement. Le regroupement des services permet de réaliser des économies d'échelle et d'assurer l'efficacité lors de la prestation des nombreux services destinés aux militaires et à leur famille, ainsi qu'aux membres civils de l'Équipe de la défense⁴. Le programme des bases aérospatiales est structuré de façon différente et ne comprend que trois groupes d'activités : le soutien aux opérations, le soutien aux missions et le soutien spécialisé⁵. Peu importe les différences dans la structure des programmes de l'ARC, tous les programmes offrent un ensemble de services semblable avec des écarts mineurs attribuables à l'environnement.

1.2.2 Ressources

Les dépenses prévues de l'AF 2018-2019 pour les programmes de soutien des bases et des escadres⁶ sont les suivantes :

- Programme 6.8 : Bases navales – 245,6 millions \$
- Programme 6.9 : Bases terrestres – 466,1 millions \$
- Programme 6.10 : Escadres aérospatiales – 224,3 millions \$
- Programme 6.11 : Bases interarmées, communes et internationales – 106 millions \$.

En raison des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC qui sont à la fois un nouveau programme et un programme créé en fonction des composantes de 20 éléments de l'AHP précédente, il a été impossible de réaliser une analyse au niveau des programmes pour la période d'évaluation. Deux grandes bases ont été choisies pour représenter chaque programme. Il en a résulté une couverture de 100 pour cent des bases de la MRC, de 50 pour cent des bases de l'AC et de 20 pour cent des bases de l'ARC, ainsi qu'une couverture de la majorité des bases interarmées, communes et internationales. Le tableau 1 dresse un sommaire des dépenses liées aux programmes de soutien des bases et des escadres des FAC des huit bases choisies pour l'évaluation des AF de la période d'évaluation.

⁴ CMR 6.8 Descriptions des programmes des bases navales.

⁵ CMR 6.10 Description des programmes des escadres aérospatiales.

⁶ Site Web InfoBase du GC, Plans ministériels – Dépenses prévues par programme et par organisation (2018-2019 à 2020-2021) <https://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/a35cf382-690c-4221-a971-cf0fd189a46f>. Dernière consultation le 2 janvier 2019.

COMMANDEMENT	BASE OU ESCADRE	TOTAL DES DÉPENSES				
		AF 2013-2014	AF 2014-2015	AF 2015-2016	AF 2016-2017	AF 2017-2018
6.8 MRC	BFC ESQUIMALT	92 762 684 \$	89 046 621 \$	57 724 500 \$	56 028 224 \$	66 888 074 \$
6.8 MRC	BFC HALIFAX	140 277 309 \$	130 324 107 \$	66 510 793 \$	69 488 149 \$	67 187 712 \$
6.9 AC	BS 3 DIV C EDMONTON	103 019 634 \$	95 156 370 \$	94 022 996 \$	24 329 196 \$	25 829 325 \$
6.9 AC	BS 5 DIV C GAGETOWN	36 148 390 \$	93 864 723 \$	94 646 955 \$	35 859 938 \$	44 587 192 \$
6.10 ARC	BFC GREENWOOD	42 883 882 \$	41 070 670 \$	38 159 754 \$	38 645 554 \$	38 761 207 \$
6.10 ARC	BFC TRENTON	17 964 383 \$	17 831 764 \$	18 448 529 \$	24 373 606 \$	25 111 788 \$
6.11 COMPERSMIL	BFC BORDEN	61 546 984 \$	27 310 275 \$	25 755 829 \$	28 893 762 \$	25 730 310 \$
6.11 VCEMD	USFC (O)	31 932 087 \$	26 668 616 \$	27 754 313 \$	27 918 078 \$	30 399 142 \$
	TOTAL	526 535 353 \$	521 273 148 \$	423 023 668 \$	305 536 508 \$	324 494 750 \$

Tableau 2. Dépenses des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC. Ce tableau présente les dépenses directes effectuées par les huit bases échantillonées pour les cinq dernières AF, y compris les dépenses d'IE relevant des bases⁷.

Les fluctuations et la baisse globale des dépenses sont principalement attribuables au transfert des dépenses liées à l'infrastructure au Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA[IE]) et, dans une moindre mesure, au transfert des dépenses de GI/TI au Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (SMA[GI]) qui ont été effectuées au cours de la période d'évaluation. Les fluctuations de la BFC Borden ont aussi été touchées par le manque de financement de base; cela sera abordé plus loin dans le rapport.

Personnel

Les programmes de soutien des bases et des escadres donnent du travail à des membres du personnel militaire et civil pour accomplir leur mission. Le tableau 2 présente le nombre de membres du personnel, par catégorie de CMR, des huit bases et escadres choisies pour l'évaluation en 2018⁸.

⁷ Données liées aux dépenses fournies par les contrôleurs des bases et des escadres.

⁸ Les données relatives au personnel ont été regroupées aux données précises fournies par les bases et les escadres.

Programme	ETP civils ⁹	ETP militaires
6.8 : Bases navales (BFC Esquimalt et Halifax)		
6.9 : Bases terrestres (BFC Edmonton et Gagetown)		
6.10 : Escadres aérospatiales (BFC Greenwood et Trenton)		
6.11 : Bases interarmées, communes et internationales (USFC [O] et BFC Borden)		
Total		

Tableau 3. Personnel par catégorie de CMR. Ce tableau présente le nombre d'employés civil et militaire au sein des bases choisies.

1.2.3 Intervenants

Les principaux intervenants du MDN pour l'évaluation sont le VCEMD, les états-majors des trois commandements d'armée, le COMPERSMIL et leur commandant de la base (Cmdt B) respectif. D'autres intervenants sont le COMFOSCAN, le SMA(IE), le SMA(GI) et SPC.

1.3 Portée de l'évaluation

1.3.1 Portée

Cette évaluation était liée aux programmes de soutien des bases et des escadres des FAC dans le cadre du programme de CMR 6.0 et elle a révélé, comme résultat escompté, que les bases favorisent les opérations militaires et les activités de défense¹⁰. Plus précisément, cette évaluation portait sur les programmes de CMR suivants :

- Programme 6.8 : Bases navales
- Programme 6.9 : Bases terrestres
- Programme 6.10 : Escadres aérospatiales
- Programme 6.11 : Bases interarmées, communes et internationales.

Les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC constituent de nouveaux programmes créés en fonction de composantes de 20 éléments différents de l'AHP. Voici les anciens éléments de l'AHP :

- 3.1.1 Rôles maritimes – Maintien de la disponibilité opérationnelle
- 3.1.2 Rôles terrestres – Maintien de la disponibilité opérationnelle
- 3.1.3 Rôles aérospatiaux – Maintien de la disponibilité opérationnelle

⁹ Équivalent temps plein.

¹⁰ MDN/FAC, Plan ministériel 2018-2019. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2018-19.html>. Dernière consultation le 3 décembre 2018.

- 3.1.5 Rôles communs et interarmées – Maintien de la disponibilité opérationnelle
- 3.2.3 Environnement aérospatial – Entraînement d'intégration
- 3.3.1 Environnement maritime – Production d'éléments de force
- 3.3.2 Environnement terrestre – Production d'éléments de force
- 3.3.3 Environnement aérospatial – Production d'éléments de force
- 3.3.5 Environnement commun et interarmées – Production d'éléments de force
- 3.4.1 Environnement maritime – Production, coordination, commandement et contrôle des éléments de force
- 3.4.2 Environnement terrestre – Production, coordination, commandement et contrôle des éléments de force
- 3.4.3 Environnement aérospatial – Production, coordination, commandement et contrôle des éléments de force
- 3.4.5 Environnement commun et interarmées – Production, coordination, commandement et contrôle des éléments de force
- 4.1.6 Personnel militaire – Instruction liée au groupe professionnel
- 4.1.7 Personnel militaire – Soutien moral et bien-être
- 4.1.8 Personnel militaire – Soins de santé
- 4.1.9 Organisation – Sécurité, protection, justice et sûreté
- 4.2.6 Matériel – Gestion de l'inventaire et distribution
- 4.3.4 Biens immobiliers – Exploitation, entretien et réparation
- 4.4.3 Systèmes d'information – Gestion des systèmes d'information et soutien aux utilisateurs¹¹.

L'évaluation n'a pas tenu compte des enjeux et des domaines qui ont été évalués ou audités antérieurement par le SMA(Svcs Ex) ou par le Bureau du vérificateur général du Canada. De plus, les activités qui influent sur la prestation du soutien par les bases et les escadres des FAC et qui pourraient faire l'objet d'une évaluation ultérieure ne sont pas non plus prises en compte dans la présente évaluation. La portée de l'évaluation n'a pas inclus les composantes suivantes des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC :

- Services de la police militaire¹²
- Gestion stratégique de l'infrastructure du MDN¹³
- Gestion de GI/TI du MDN¹⁴
- Services et activités des CRFM non financés par les bases et les escadres¹⁵.

¹¹ MDN/FAC, Plan ministériel 2018-2019. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2018-19.html>. Dernière consultation le 18 octobre 2018.

¹² Couverts par l'évaluation des services de police militaire (programme de CMR 6.12).

¹³ Couverte par l'évaluation de la gestion de l'infrastructure (programme de CMR 6.1).

¹⁴ Couverte par l'évaluation du programme de GI/TI de la Défense (programmes de CMR 5.4 et 6.5).

¹⁵ Couverts par l'évaluation du programme de services de bien-être et des Forces canadiennes.

1.3.2 Enjeux ou questions

Conformément à la Directive sur les résultats (2016) du CT¹⁶, l'évaluation porte sur les questions liées à la pertinence et au rendement. La méthodologie utilisée pour obtenir des preuves qui soutiennent les questions d'évaluation est présentée à l'[annexe B](#). Un modèle logique fournissant une théorie du changement pour ce programme est présenté à l'[annexe C](#). Une matrice d'évaluation qui énumère toutes les questions d'évaluation, avec les indicateurs et les sources de données qui s'y rapportent, est présentée à l'[annexe D](#).

¹⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor. Directive sur les résultats, 1^{er} juillet 2016. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31306>. Dernière consultation le 28 novembre 2018.

2.0 Constatations et recommandations

2.1 Pertinence

Principale constatation 1 : Il existe un besoin constant des programmes de soutien pour les bases et les escadres des FAC.

Il y a un besoin continu et justifiable pour les bases des FAC. Réparties un peu partout au Canada, les bases sont aussi l'« unité d'appartenance » de bon nombre d'unités et formations au sein des FAC. Elles hébergent directement les formations, les groupes-brigades, les escadrons, les régiments, les navires et les unités. Le soutien de la base d'attache comprend la prestation d'une variété de services essentiels au personnel militaire sur la base et éloigné, notamment les soins médicaux, le soutien financier, les services d'alimentation, l'hébergement et les événements socioculturels¹⁷. Selon la base visée, les services peuvent être offerts aux formations et aux unités de la Force régulière et de la Force de réserve de la Marine, de l'Armée, de l'Aviation, du COMPERSMIL et du COMFOSCAN en appui à l'exécution des activités de bien-être, d'instruction, d'état de préparation et opérationnelles.

Les services offerts par les bases soutiennent les opérations des FAC et la formation des soldats, des marins et des aviateurs, en leur donnant le soutien nécessaire pour les préparer et les mener vers le succès des opérations¹⁸. Les services normalement fournis sont : les opérations de base et les services d'urgence (champs de tir, aire d'entraînement, déneigement et déglaçage, service d'incendie, services portuaires, police militaire, contrôle de la circulation aérienne), les services de technologie de l'information non opérationnels, les services de logistique (entreposage, entretien de véhicules et d'équipement, transport et approvisionnement), les services d'administration (services d'alimentation, finances, hébergement, soutien aux CRFM, relations communautaires, services en ressources humaines [RH], services d'aumônerie), les services de sécurité et d'environnement¹⁹. Agissant comme noyau central des services et du soutien de toutes les unités opérationnelles liées aux opérations nationales et internationales, les bases justifient leur existence de façon continue.

Principale constatation 2 : Les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC sont harmonisés avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et du Ministère.

La défense est l'une des principales responsabilités du gouvernement fédéral, comme l'énonce la *Loi constitutionnelle*²⁰, qui définit et décrit les responsabilités et les devoirs du gouvernement

¹⁷ MDN et FAC, Plan ministériel 2018-2019.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Profils de l'information sur le rendement des programmes du MDN de CMR 6.8, 6.9, 6.10 et 6.11.

²⁰ Article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

fédéral, y compris les FAC et le MDN. De plus, la *Loi sur la défense nationale* énonce que les FAC sont formées de commandements, de formations, d'unités et d'autres éléments constitués sous l'autorité du ministre²¹. Au niveau du ministère, l'Organisation et établissement – Politique (PFC 219) décrit qu'une BFC constitue une unité des FAC qui a été désignée comme étant une base par le ministre ou sous son autorité. Le rôle d'une base est de donner du soutien en personnel et en matériel aux unités désignées selon les directives du Chef d'état-major de la défense²². Finalement, le plan ministériel du MDN et des FAC souligne la nécessité d'« élaborer et de gérer des bases et une infrastructure modernes, opérationnelles et durables »²³.

Principale constatation 3 : Les objectifs des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC sont harmonisés avec les priorités du gouvernement et du Ministère.

Les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC sont harmonisés avec les priorités et les initiatives énoncées dans PSE. PSE précise le but d'améliorer le soutien et les services offerts aux familles des militaires en accordant un soutien accru aux CRFM qui sont appuyés et financés, en partie, par les programmes de soutien des bases et des escadres. Les bases et les escadres des FAC appuient également l'objectif de PSE visant à assurer que le MDN appuie les objectifs adoptés par le gouvernement en matière de réduction des émissions de carbone qui sont énoncés dans la Stratégie fédérale de développement durable. En dernier lieu, PSE comprend une initiative visant l'amélioration de l'infrastructure des bases et des escadres, y compris les logements fournis aux membres du personnel des FAC²⁴.

La prestation des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC est harmonisée avec les priorités du MDN. Cette harmonisation est présentée dans les résultats ministériels suivants :

- 6.1 – Les bases navales, de l'Armée de terre et les escadres de la Force aérienne permettent d'exécuter des opérations militaires et des activités de défense (CMR 6.8, 6.9, 6.10, 6.11)
- 6.2 – L'infrastructure de défense est bien gérée tout au long de son cycle de vie (CMR 6.10)

²¹ Article 17 de la *Loi sur la défense nationale*.

²² Organisation et établissement – Politique (PFC 219), 2012 – Chapitre 7, Organisation et concept de fonctionnement des bases des Forces canadiennes.

²³ MDN et FAC, Plan ministériel 2018-2019. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2018-19/resultats-prevus-nous-voulons-accomplir-cette-annee-suite/bases-systemes-de-technologies-de-l-information-et-d-infrastructure-durable.html>. Dernière consultation le 2 janvier 2019.

²⁴ Initiatives de PSE 24, 101 et 104. Liens indiqués dans le CMR du MDN.

- 6.3 – Les activités de défense sont menées d'une façon sûre et en respectant l'environnement (CMR 6.8 et 6.9)²⁵.

Le MDN a souligné les rôles essentiels exercés par les bases et les escadres au cours de l'élaboration du CMR. Dans l'AHP précédente, les activités de soutien des bases et des escadres ont été comptabilisées dans 20 sous-programmes différents de l'AHP. Dans le CMR, les activités de soutien des bases et les résultats sont regroupés dans les programmes de soutien précis des bases.

2.2 Efficacité

Principale constatation 4 : Les documents de gouvernance portant sur la structure des bases sont désuets.

Les documents de gouvernance sont nécessaires pour régir la prestation des services de soutien des bases. Les directives comporteraient une définition claire de ce qui constitue une base, ses pouvoirs, responsabilités et obligations (PRO) et, dans la plus large mesure possible, la normalisation des opérations d'une base. Il est difficile de déterminer le nombre actuel de bases car elles sont définies de façons différentes dans l'ensemble des FAC. Lorsque les bases de données des Ordonnances d'organisation des Forces canadiennes (OOFC) sont consultées²⁶, 20 OOFC utilisent le terme « base » pour identifier les organismes de soutien et de maintien (sept de l'AC, deux de la MRC, onze de l'ARC).

À la suite de la transition de l'AC à une structure divisionnaire, le concept de la « base » a été modifié à une base de soutien de la Division du Canada²⁷. Faisant partie de la structure du Groupe de soutien de la Division du Canada, soit quatre au Canada, les bases s'étendent sur un vaste secteur géographique et offrent du soutien aux unités en provenance des divers commandements, p. ex., la MRC et l'ARC. À la suite de cette transformation, il était difficile de savoir comment identifier les entités, qui offrent du soutien ou du maintien à l'AC, par un nom commun (bases, garnisons ou détachements). Les délimitations organisationnelles des PRO ne sont pas bien définies et ne soutiennent pas adéquatement la mission de soutien désignée par le programme. Selon l'état-major interrogé, les accords de niveau de service n'existent pas ou

²⁵ MDN et FAC, Plan ministériel 2018-2019. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2018-19/resultats-prevus-nous-voulons-accomplir-cette-annee-suite/bases-systemes-de-technologies-de-linformation-et-dinfrastructure-durable.html>. Dernière consultation le 2 janvier 2019.

²⁶ <https://collaboration-vcds.forces.mil.ca/sites/DGDFP/DDFP/CFOO/Forms/Default.aspx?View={522d2f5f-ce75-4f14-836e-39a8c303f5eb}&SortField=Year&SortDir=Asc>. Dernière consultation le 15 novembre 2018, mise à jour par le C Prog.

²⁷ DMCS 86018, appelé 5000-8 (G1 plans), 11 juillet 2013, note de service intitulée : « Transition de l'Armée vers une structure divisionnaire – Plan directeur de mise en œuvre », avec capacité opérationnelle complète, en date du 1^{er} juillet 2014.

n'ont pas été mis à jour en vue de refléter les niveaux de service concernés. Les normes relatives au service dans les diverses composantes du soutien sont établies selon les politiques et les directives émanant du Quartier général de la Défense nationale, sans y apporter les adaptations nécessaires aux pratiques et aux contextes locaux.

L'ARC surimpose les rôles des formations et des bases en 2009²⁸, créant ainsi une structure unique. De nombreux commandants d'escadre ont des rôles en sus de leurs fonctions premières avec un mélange de responsabilités de la base et de la formation. Cela a pour conséquence que la personne, qui ordonne et contrôle l'exécution des opérations, donne aussi le soutien à la formation et aux unités associées. L'élimination d'un poste peut sembler être un modèle efficient. Cependant, cette structure nécessite une délimitation claire des responsabilités en vue de prévenir la possibilité d'un conflit d'intérêts dans l'établissement de priorités des ressources de soutien de toutes les unités hébergées. Selon les OOFC existantes, certaines escadres ont seulement un rôle de formation, c'est-à-dire donner l'instruction, fournir la capacité des opérations aériennes, et comptent sur d'autres organismes régionaux pour les soutenir, p. ex., la BFC Halifax soutient la 12^e Escadre, la BFC Borden soutient la 16^e Escadre et la BFC Kingston soutient la 1^{re} Escadre.

La PFC 219²⁹ est un document de gouvernance global qui représente l'autorité pour le changement à l'effectif et au tableau de dotation au sein du MDN et des FAC. Le chapitre 7 porte sur les bases, comprenant les définitions et les détails sur les liens entre les bases et les unités appuyées, ainsi que l'organisation et la structure des bases. Ce document a été mis à jour la dernière fois en juin 2012 et ne tient pas compte des modifications récentes dans la structure des bases ou des transformations à la gestion de GI/TI et d'IE ayant des répercussions sur les méthodes utilisées par les bases pour exécuter leur soutien et leurs opérations.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. La PFC 219, soulignant la gouvernance des bases, doit être examinée et mise à jour.

BPR : VCEMD

Principale constatation 5 : Les modèles logiques des programmes de soutien des bases et des escadres ne sont pas harmonisés, posant ainsi un défi à l'évaluation du rendement des programmes.

La plupart des activités de soutien et des résultats sont les mêmes pour toutes les bases. Cela appuyait l'élaboration des modèles logiques semblables pour les programmes de CMR 6.08

²⁸ Conformément aux OOFC de l'ARC.

²⁹ Ce document peut être consulté au lien suivant <https://collaboration-admpa.forces.mil.ca/sites/DI/Gestion%20ministrielle/org-a-ae-219-001-ag-001-pfc-219-1.pdf>.

(bases navales), 6.09 (bases terrestres) et 6.11 (bases interarmées, communes et internationales). À titre d'exemple, les services d'incendie et d'urgence font partie du même groupe d'activités (Offrir des opérations de base et des services d'urgence) pour les trois programmes. Ces éléments communs devraient être appliqués dans les quatre programmes³⁰.

Le regroupement des activités des bases du modèle logique du programme 6.10 (Force aérienne) diffère des autres modèles. Le programme de l'ARC comprend trois principaux groupes d'activités : soutien des opérations, soutien de mission et soutien spécialisé. Cette divergence des autres programmes constitue un défi pour la coordination des programmes de soutien des bases et des escadres en entravant les liens directs entre les activités. L'ARC devra mettre en place une méthode permettant de lier les activités 6.10 aux autres programmes de soutien. De plus, une attention particulière devra aussi être accordée afin d'assurer qu'il y a une séparation claire entre les opérations de l'ARC et les activités des bases.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

Se reporter à la recommandation 3.

Principale constatation 6 : La combinaison d'une priorité de dotation faible et de l'échange de personnel militaire en santé des bases avec du personnel avec des troubles médicaux en provenance d'unités de priorité plus élevée a des conséquences négatives sur les livrables en matière de soutien.

La structure des priorités en dotation militaire a été modifiée pendant la période d'évaluation. En décembre 2017, le système de priorité en dotation à six niveaux, soit de 1 à 6, a été remplacé par un système de catégorie à trois niveaux, soit A à C³¹. Le but était de pourvoir en personnel la catégorie A de 95 à 100 pour cent et la catégorie B de 90 à 95 pour cent. Une fois que les besoins en personnel des catégories A et B sont satisfaits, la dotation en personnel de la catégorie C serait pourvue sur la prérogative de l'élément de commandement³². La priorité en dotation C (autres fonctions et capacités) est attribuée aux bases et aux escadres.

La priorité en dotation des bases a entraîné une pénurie des membres des FAC dans les postes précisés. L'accent mis sur la dotation pour les postes de catégorie élevée (A et B) avec du

³⁰ Schéma et définitions des résultats de la MRC, version 18. Le 13 janvier 2018.

³¹ La catégorie A comprend l'emploi de la force, le soutien à l'emploi de la force et les activités à l'extérieur du Canada conformément à la Stratégie d'engagement mondial de PSE. La catégorie B comprend les fonctions et les éléments ayant un rôle essentiel dans la planification et la mise en œuvre de PSE, notamment la production de la force (attirer, recruter, former) et les fonctions liées aux capacités d'approvisionnement. La catégorie C comprend les autres fonctions et capacités.

³² Lettre – Catégorie de dotation en personnel des Forces armées canadiennes, VCEMD. Le 18 décembre 2017. <http://cmpapp.mil.ca/dgmc/doc/en/ddfp-caf-staffing-categories-letter-only.pdf>.

personnel opérationnel entraîne une pénurie de personnel absorbée par les unités de catégorie inférieure comme les bases. Le MDN a révélé que le pourcentage de postes pourvus était de 98 pour cent en 2015-2016 et de 97,5 pour cent en 2016-2017³³. Comme il est indiqué au tableau 3, en 2018 le pourcentage des postes pourvus de la Force régulière au sein des bases variait de 77 pour cent à 100 pour cent avec une moyenne globale de 89 pour cent pour les huit bases. Les deux bases ayant le pourcentage le plus élevé de postes pourvus, soit BFC Borden et BFC Gagetown, étaient des bases d'instruction militaire. Cependant, ce nombre ne reflète pas le personnel actuel car un certain nombre des postes au sein des bases d'instruction sont pourvus de participants à la formation en cours d'emploi (17 postes à la BFC Borden)³⁴ avant que ces postes soient affichés aux autres unités.

Les bases font face au défi supplémentaire de servir de bassin de personnel pour les unités de catégorie supérieure. Lorsqu'une personne d'une unité de catégorie supérieure n'est plus opérationnelle, en raison de blessure, de congé de maternité ou de paternité, l'unité de catégorie supérieure échangera cette personne avec une personne immédiatement opérationnelle au sein des bases. Le résultat est que, même si une base démontre « sur papier » un certain pourcentage de postes pourvus, il y a en réalité moins de membres du personnel aptes au travail sans restrictions. Comme il est montré au tableau 3, avec 18 pour cent du personnel des bases présentant des restrictions, le personnel militaire ne présentant aucune restriction relative à l'emploi représente une moyenne de 72 pour cent, nettement inférieure au seuil de 90 pour cent. Lorsque les données sur le personnel présentant des restrictions sont incluses, la BFC Halifax passe de 10 pour cent au-dessus (92 pour cent par rapport à 82 pour cent) à 10 pour cent au-dessous (62 pour cent par rapport à 72 pour cent) de la BFC Esquimalt.

Les défis de dotation des bases ont des conséquences négatives sur la qualité de vie des membres du personnel militaire et civil. Le MDN a déterminé qu'un milieu de travail sain est un facteur essentiel à la croissance des FAC³⁵. Afin de maintenir le personnel en poste à l'armée, il est indispensable de favoriser l'équilibre adéquat entre le travail et la vie privée. À titre d'exemple, la MRC ne garde pas les marins en mer pendant 20 années de suite, et l'AC tente d'alterner ses membres entre des affectations opérationnelles et non opérationnelles. En règle générale, les FAC utilisent les affectations aux bases pour offrir un milieu de travail moins stressant et plus stable aux membres des FAC, leur permettant ainsi de se rapprocher de leur famille. Les personnes interrogées ont déclaré que la pénurie de personnel et l'augmentation

³³ Résultat ministériel 3.1 du MDN/FAC, Plan ministériel 2018-2019. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2018-19.html>. Dernière consultation le 18 octobre 2018.

³⁴ Chiffre fourni par la BFC Borden.

³⁵ Résultat ministériel 3.1 du MDN/FAC, Plan ministériel 2018-2019. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/plans-priorites/2018-19.html>. Dernière consultation le 18 octobre 2018.

de la charge de travail et du stress qui en résulte ont des répercussions négatives sur la qualité de vie.

Personnel militaire							
BASES	Nombre de postes militaires conformément au RAPGER	Postes pourvus par des personnes désignées	Pourcentage de postes pourvus	Personnel présentant des restrictions	Pourcentage du personnel présentant des restrictions	Nombre de personnes ne présentant aucune restriction	Pourcentage de postes pourvus par du personnel ne présentant aucune restriction
BFC ESQUIMALT							
BFC HALIFAX							
GS 3 Div C EDMONTON							
GS 5 Div C GAGETOWN							
BFC GREENWOOD							
BFC TRENTON							
BFC BORDEN							
USFC (O)							
TOTAL							

Tableau 4. Dotation militaire. Ce tableau présente les effectifs et la disponibilité du personnel³⁶.

Le personnel civil des bases a aussi été confronté à des défis de dotation semblables. Bien qu'aucun seuil de dotation civile officiel n'existe, le pourcentage de postes pourvus de personnel ne présentant aucune restriction est inférieur à 90 pour cent du seuil de dotation militaire dans l'ensemble de toutes les bases. Les entrevues ont révélé que la pénurie de postes pourvus par des militaires et le lancement progressif et continu de nouveaux programmes entraînent des charges de travail qui dépassent les ressources en personnel. À long terme, cette situation entraîne la détérioration de la capacité d'adaptation des employés actuels, puisqu'un plus grand nombre de personnes fait une demande de congé spécial pour raisons médicales ou de congé lié au stress, entraînant ainsi du surmenage professionnel. L'embauchage d'un plus grand nombre de civils pour compenser pour le nombre d'employés présentant des restrictions à l'emploi est pris en considération, mais cela comporte des embûches, notamment des processus de dotation difficiles, des emplacements uniques et la concurrence avec le secteur privé.

³⁶ Données fournies au Cmdt B en réponse à une DR.

Observation : Les bases ont accéléré la rapidité à laquelle se déroule la dotation en hiérarchisant les priorités à l'interne et en gérant les dossiers envoyés aux Ressources humaines – Civils (RH-Civ) aux fins de traitement.

Le temps exigé pour traiter les documents de dotation en personnel civil a été relevé comme étant un défi pour répondre aux besoins en matière de personnel. À titre d'essai, la BFC Gagetown a tenté de déterminer le nombre optimal de dossiers actifs de RH-Civ aux fins de traitement. Une liste de dotation prioritaire dans l'ensemble des bases a ensuite été créée et mise à jour. Les dossiers les plus prioritaires ont été envoyés aux RH-Civ aux fins de traitement. Une fois un dossier terminé, le prochain dossier dans la liste de priorité était ensuite soumis pour fins de traitement. Il a été constaté que cela a considérablement augmenté la production des RH-Civ. D'autres bases ont adopté ce processus, et les personnes interrogées ont aussi constaté une amélioration dans le rendement en matière de dotation. Une difficulté qui a été relevée dans l'adoption de ce processus est la coordination d'un certain nombre d'unités à faire une seule liste des priorités d'embauche du personnel civil³⁷. Bien que ce processus ne soit pas une solution miracle pour les difficultés en matière de dotation, par exemple les délais de classification, il s'agit d'une pratique qui mérite d'être prise en considération dans d'autres domaines du MDN.

Les difficultés de dotation des bases ont des conséquences négatives sur la prestation et le rendement. Les bases déterminent la priorité de leurs efforts à satisfaire les exigences de la clientèle avant de réaliser les activités de maintien en puissance. Les personnes interrogées ont déclaré que le degré d'effort nécessaire pour satisfaire aux exigences de la clientèle a entraîné un délai dans les activités de mise à jour des capacités ou leur élimination, notamment la prise d'inventaire. Bien que cette situation puisse être maintenue pendant de courtes périodes de pointe, le rendement en sera touché négativement pendant une période prolongée. La pénurie en dotation des bases est au point que la prestation actuelle des services en subit les conséquences. Les personnes interrogées ont souligné que la dotation en personnel de la salle des rapports est un exemple particulier de cette difficulté. La BFC Greenwood limite l'accès des clients à la salle des rapports aux avant-midi afin de permettre au personnel d'effectuer les travaux de mise à jour nécessaires durant les après-midi, et l'USFC (O) ferme régulièrement sa salle des rapports pour offrir un service au comptoir les vendredis³⁸.

³⁷ Personnes interrogées de la BFC Edmonton.

³⁸ <http://intranet.mil.ca/fr/emplacements/rkn/ordres-courants-partie-2.page#bilan-services-usfco>.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Le VCEMD, conjointement avec l'étude de la CSFP, doit :
- effectuer une analyse des répercussions du niveau de priorité en dotation des bases et des escadres en fonction des modèles de soutien de la base et de l'escadre;
 - effectuer une analyse de la disponibilité du personnel de soutien des bases.

BPR : VCEMD

Observation : Le manque d'intégration des intervenants en matière d'infrastructure est difficile pour les bases.

Les Cmdt B exercent une certaine influence mais n'ont aucun contrôle quant aux décisions relatives aux infrastructures des bases. En 2013, le SMA(IE) s'est vu déléguer tous les PRO pour la gestion centralisée du portefeuille des biens immobiliers du MDN et a entrepris un processus de transformation visant à regrouper le nombre de gardiens des biens immobiliers qui est passé de neuf³⁹ à un seul modèle de gardien du SMA(IE). Ce changement est entré en vigueur le 1^{er} avril 2016⁴⁰. Le Groupe des opérations immobilières (GP Ops Imm) du SMA(IE) est responsable de l'entretien et de la réfection de l'infrastructure⁴¹. La structure de gouvernance de l'infrastructure sur le plan stratégique a été abordée dans l'évaluation de la gestion des infrastructures – Biens immobiliers de 2018.

Il a été noté que la structure de gouvernance entre le SMA(IE) et les Cmdt B pose un défi constant dans les sondages et les entrevues. Les Cmdt B se sont vu déléguer la responsabilité de l'environnement en vertu des OOFC⁴² et ont le pouvoir de donner des directives au personnel sur les biens immobiliers de la BFC. Toutefois, avec la centralisation des biens immobiliers, les pouvoirs de gestion des bâtiments et des biens immobiliers relèvent du SMA(IE). En raison des priorités divergentes, cette division des pouvoirs peut entraîner des difficultés dans la résolution des enjeux en matière de sécurité et d'environnement liés à l'infrastructure. Par conséquent, les employés ont soulevé des préoccupations et des griefs par

³⁹ SMA(IE), MRC, AC, ARC, COMPERSMIL, VCEMD, SMA (Science et technologie), COMFOSCAN, SMA(Matériels).

⁴⁰ <http://intranet.mil.ca/fr/infrastructure-environnement/apropos-infrastructure-environnement/focus-ie/2016/printemps-2016.page>.

⁴¹ Site Web du RED Biens immobiliers – Opérations immobilières <http://intranet.mil.ca/fr/infrastructure-environnement/services-biens-immobiliers/services-biens-immobiliers-index.page>. Dernière consultation le 4 octobre 2018.

⁴² OOFC 2011 de la BFC Esquimalt. Paragraphe 9 : La BFC Esquimalt doit assurer la sécurité, le soutien du personnel, les services techniques, les services du contrôleur, la sécurité générale et les services environnementaux. Le soutien est offert à ces organisations, comme présenté dans le système de gestion des ressources humaines.

l'entremise des chaînes de commandement au sujet de l'entretien inadéquat des installations, p. ex., la gestion de l'amiante, et de l'absence de consultation avec le personnel civil⁴³.

Au cours de l'évaluation, les visites des lieux de différentes bases ont permis de constater les enjeux liés au vieillissement de l'infrastructure. Les bases ont mentionné les longs délais d'attente et le manque de clarté comme étant un enjeu à l'exécution de leur mandat de soutien de l'infrastructure des bases. Le retard du Gp Ops Imm à régler certaines préoccupations environnementales en temps opportun expose le Cmdt B à un risque accru, notamment parce qu'il représente l'« image de la base ». Par exemple, le gymnase de la BFC Halifax a été condamné sans aucune solution de rechange ni aucun plan pour un nouveau gymnase ce qui a causé un enjeu en matière d'affaires publiques pour le Cmdt B. Le manque d'intégration du GP Ops Imm au plan de communication de la base a fait en sorte que les utilisateurs ont perçu le Cmdt B comme étant responsable. Avec le transfert de l'infrastructure au SMA(IE), le Cmdt B doit demeurer réceptif aux enjeux en matière d'infrastructure que connaît le personnel, mais il n'a aucun contrôle sur le moment et la façon dont ces enjeux sont résolus.

Certaines bases sont en mesure d'atténuer la situation en faisant participer le GP Ops Imm aux réunions du personnel supérieur d'état-major. Cela leur permet de déterminer l'ordre de priorité des projets du GP Ops Imm tout en informant simultanément le Gp Ops Imm des besoins urgents des bases.

Principale constatation 7 : L'absence de normes relatives au service pour les activités de SPC et l'absence de connaissances du portail libre-service de gestion des services de technologie de l'information de l'entreprise posent des difficultés pour la prestation de services de TI des bases.

Avec la réorganisation des activités de TI en août 2011⁴⁴, SPC est devenu une importante organisation de prestation de services de TI pour toutes les unités opérationnelles fédérales. Malheureusement, l'expérience des bases avec SPC révèle qu'il n'y a pas de seuils de prestation pour les activités de SPC. Les normes de service fournissent au client et au fournisseur de services l'information nécessaire à la prestation efficace des services requis. La gestion des délais dans la prestation des services de SPC a été difficile, car il n'existe aucune définition du délai prévu pour résoudre un enjeu. Le système de gestion des services de technologie de l'information de l'entreprise définit un incident comme quelque chose qui ne fonctionne pas comme prévu ou qui touche la productivité, et donne des exemples comme des serveurs en panne, des téléphones brisés ou des applications fonctionnant plus lentement que d'habitude⁴⁵. Le tableau 4 présente une moyenne de 24,4 pour cent des dossiers d'incidents assignés à SPC qui sont ouverts depuis plus de 180 jours. L'absence de seuils empêche la haute

⁴³ Sondage auprès des commandants des bases à l'intention du SMA(Svcs Ex) de mai 2018.

⁴⁴ <http://www.ssc-spc.gc.ca/pages/mndt-fra.html>. Dernière consultation le 27 décembre 2018.

⁴⁵ Base de données des rapports Assyst du MDN. Dernière consultation le 1^{er} octobre 2018.

direction de cerner et de corriger les difficultés dans la prestation des services aux clients des bases des FAC.

TICKETS DES SERVICES DE TI OUVERTS POUR TRAITEMENT DEPUIS LA CRÉATION (EN JOURS)									
GROUPE DE SERVICES	< 6	6 à 10	11 à 15	16 à 20	21 à 60	61 à 90	91 à 180	> 181	Total
CENTRE DE DONNÉES	32	11	18	10	58	32	68	123	352
POURCENTAGE	9,1 %	3,1 %	5,1 %	2,8 %	16,5 %	9,1 %	19,3 %	34,9 %	100,0 %
MAINTENANCE DE LIGNE	4	1	2	6	29	5	26	34	107
POURCENTAGE	3,7 %	0,9 %	1,9 %	5,6 %	27,1 %	4,7 %	24,3 %	31,8 %	100,0 %
RÉSEAU	42	15	14	9	37	34	44	108	303
POURCENTAGE	13,9 %	5,0 %	4,6 %	3,0 %	12,2 %	11,2 %	14,5 %	35,6 %	100,0 %
AUTRE	4	12	5	4	10	7	16	22	80
POURCENTAGE	5,0 %	15,0 %	6,3 %	5,0 %	12,5 %	8,8 %	20,0 %	27,5 %	100,0 %
TÉLÉPHONIE	62	53	31	31	184	51	62	46	520
POURCENTAGE	11,9 %	10,2 %	6,0 %	6,0 %	35,4 %	9,8 %	11,9 %	8,8 %	100,0 %
TOTAL GÉNÉRAL	144	92	70	60	318	129	216	333	1362
	10,6 %	6,8 %	5,1 %	4,4 %	23,3 %	9,5 %	15,9 %	24,4 %	100,0 %

Tableau 4. Tickets des services de TI ouverts pour traitement depuis la création (en jours). Ce tableau présente la durée des dossiers d'incidents de GI/TI ouverts attribués à SPC en date du 11 septembre 2018⁴⁶.

Les sections de TI des bases constituent le premier lien avec les clients pour la résolution des problèmes de GI/TI. Les personnes interrogées auprès des clients et des bases ont déclaré que le fait de n'avoir aucune idée de la prestation des services de SPC empêche la planification de la résolution des demandes des clients. Le manque d'information à la disposition des clients amplifie les effets sur les retards dans les services pour les clients. Ces questions font partie de l'évaluation de la GI/TI de la Défense effectuée par le SMA(Svcs Ex).

Observation : Les activités liées à la sécurité et à la protection de l'environnement des bases ne sont pas considérées comme des composantes des programmes de sécurité et d'environnement du MDN.

La nature dangereuse des diverses activités menées par le MDN est appuyée par de multiples secteurs fonctionnels de gestion de la sécurité. Le MDN compte 20 secteurs de sécurité fonctionnels gérés par neuf organisations différentes⁴⁷. Le CMR contient le Programme de sécurité 6.13 qui assure l'unité d'effort et l'objectif commun visant à améliorer la santé, la

⁴⁶ Rapport Assyst automatisé généré le 11 septembre 2018.

⁴⁷ DOAD 1000-8, Cadre stratégique de la gestion de la sécurité et de la sûreté <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/directives-ordonnances-administratives-defense/serie-1000/1000/1000-8-cadre-strategique-de-la-gestion-de-la-securite-et-de-la-surete.html>. Dernière consultation le 19 octobre 2018.

sécurité et le bien-être de l'Équipe de la défense⁴⁸. Cette question sera prise en compte lors de la détermination de la portée de la prochaine évaluation du Programme de sécurité du MDN.

Les bases disposent d'organisations de sécurité et mènent des activités à l'appui de la responsabilité du Cmdt B en matière de sécurité du personnel de la base. Les ressources engagées et les résultats sont gérés comme des activités dans le cadre des programmes de soutien de leur base respective. La production de rapports exacts sur les résultats et les ressources en matière de sécurité du MDN exige une méthode de suivi et de compilation de l'information provenant des programmes de soutien 6.08 à 6.11. L'évaluation ultérieure du programme de sécurité examinera cette superposition du point de vue de la sécurité stratégique.

2.3 Efficience et économie

Principale constatation 8 : La coordination de l'élaboration et de la gestion des quatre programmes de soutien des bases et des escadres des FAC améliorera la mesure du rendement.

La création du CMR et l'élaboration de programmes de soutien particuliers des bases et des escadres des FAC offrent l'occasion d'harmoniser les cadres de rendement et de résultats des bases et des escadres des FAC. Les programmes de soutien des bases et des escadres des FAC ont fusionné les activités de soutien des bases qui se trouvaient auparavant dans bon nombre de programmes de l'AHP. Auparavant, les activités des bases n'étaient pas délimitées par rapport à l'état de préparation; elles sont maintenant clairement désignées comme des programmes particuliers dans le CMR.

Le Chef de programme (C Prog) du VCEMD, à titre de responsable de la mesure du rendement du MDN, a déclaré son intention de créer un groupe de travail dans le but d'élaborer une méthodologie complète et d'établir des normes de service communes dans les principaux secteurs de service du modèle logique⁴⁹. Au cours de l'évaluation, aucun groupe de travail officiel n'a été mis sur pied et il n'y a eu qu'une coordination sporadique entre les organisations de niveau 1 respectives.

La coordination des activités de programme est une exigence fondamentale pour produire des résultats, des mesures de rendement et des indicateurs uniformes. Le degré de maturité des cadres de résultats varie considérablement entre les quatre programmes. Par exemple, bien que certains programmes n'aient pas encore défini les activités de soutien, la MRC a produit une matrice détaillée des sous-activités de soutien pour chaque groupe d'activités de programme⁵⁰. Un groupe de travail sur le soutien des bases et des escadres des FAC définirait cet effort et appuierait les résultats obtenus par d'autres organisations de niveau 1.

⁴⁸ CMR, programme 6.13 Profil d'information sur le rendement du programme.

⁴⁹ CMR du MDN soumis au Conseil du Trésor le 29 septembre 2017.

⁵⁰ Schéma et définitions des résultats de la MRC (version 18) en date du 13 janvier 2018.

L'harmonisation des programmes permettrait également d'analyser les activités de l'ensemble des programmes afin de déterminer les pratiques exemplaires et les secteurs à améliorer.

Les principaux indicateurs de rendement ne sont ni entièrement élaborés ni communiqués aux intervenants du programme ce qui crée de la confusion parmi les facilitateurs de programme. Ce manque peut se traduire par des structures de cloisonnement au niveau opérationnel. Par exemple, lors d'une récente réunion des contrôleurs de l'Armée de terre, on a tenté d'harmoniser les activités relatives aux dépenses sans les principaux indicateurs de rendement du CMR. Le CMR aura des effets durables sur l'établissement de rapports et l'obligation de rendre des comptes. Un groupe de travail officiel créerait une structure commune dotée d'un vaste plan de communication.

La gestion du CMR en ce qui concerne les bases et les escadres nécessitera un soutien continu, une affectation uniforme des ressources aux groupes de programmes et d'activités appropriés, ainsi que l'adaptation aux transformations à venir. Une harmonisation appropriée des ressources permettra également d'établir un lien clair entre les activités, les extrants, les indicateurs et les résultats, ce qui permettra à d'autres intervenants de soutien de la base de tirer parti du travail de CMR d'une organisation.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Le VCEMD devrait officiellement créer et maintenir un groupe de travail sur le soutien des bases et des escadres des FAC pour :
 - a. harmoniser les activités et synchroniser les modèles logiques;
 - b. coordonner et harmoniser les activités du programme de soutien du CMR des bases et des escadres;
 - c. normaliser les résultats, les mesures du rendement et les indicateurs dans l'ensemble des bases et des escadres.

BPR : VCEMD

BC : MRC, AC, ARC, COMPERSMIL

Principale constatation 9 : Les responsabilités en matière de soutien ont été modifiées sans avoir effectué une analyse des tâches en fonction des ressources ce qui a entraîné des conséquences négatives sur les capacités de soutien des bases.

Les nombreuses transformations et évolutions du MDN et des FAC ont causé des changements aux activités de soutien de la base. La quantité et la portée des transformations montrent la nécessité d'effectuer une analyse des tâches en fonction des ressources au niveau de la base. Bien que les transformations aient été gérées comme des cloisonnements au niveau tactique, l'effet opérationnel sur le soutien global de la base n'a pas été évalué. L'incidence des changements suivants n'a pas été intégrée à la vision globale des FAC :

- centralisation des TI/GI du MDN et des FAC sous le SMA(GI);
- réorganisation du soutien de TI et création de SPC;
- réorganisation de l'AC dans la structure du groupe de soutien de la division;
- escadre de l'ARC en tant que formation et base en tant que structure organisationnelle de soutien;
- centralisation de l'infrastructure et de l'environnement sous le SMA(IE);
- division du groupe professionnel de soutien à la gestion des ressources (SGR) en créant un sous-groupe d'administrateur des ressources humaines (ARH) et un sous-groupe d'administrateur en soutien financier (ASF).

Les processus de prestation de soutien financier et des RH fournis par les centres d'administration de la base (salles des rapports) ont changé au cours de la période d'évaluation. En 1998, les groupes professionnels Commis d'administration, Commis comptable et Commis du génie construction ont été fusionnés dans le groupe professionnel Commis du SGR. Un commis du SGR fournissait à la fois les services financiers et les services de RH aux clients. En octobre 2016, le groupe professionnel Commis SGR a été divisé dans les groupes professionnels ARH et ASF⁵¹.

La division du SGR a eu une incidence sur le rendement lié à la prestation de services administratifs. Des tâches qui seraient normalement accomplies par un seul commis du SGR exigent maintenant des mesures de la part du personnel des RH et d'un ASF. Par exemple, pour se rendre chez un proche parent d'un militaire (nécessitant une demande d'indemnité de retour au domicile), un ARH doit d'abord valider le lieu et le congé, puis un ASF doit traiter la demande d'indemnité de déplacement. Lorsque le personnel au niveau de la base a été interrogé sur les méthodes permettant d'atténuer cette situation, il a répondu que le défi est que le personnel de l'ARH et de l'ASF n'a pas l'accès nécessaire aux systèmes de l'autre. Au cours d'une entrevue avec le personnel supérieur de l'ARH et de l'ASF, il a été mentionné qu'il est possible d'accéder au système et que la communication et les processus s'amélioreraient lorsque la division aurait atteint son état de fonctionnement final.

Une analyse des processus de la salle des rapports améliorerait le rendement et la redondance. Le processus de réclamation en est un exemple. Il n'est pas nécessaire qu'un ASF effectue toutes les activités du processus de réclamation. Un commis d'ARH est en mesure d'organiser le déplacement et est formé pour présenter des demandes d'indemnité de déplacement⁵².

⁵¹ Plan de mise en œuvre de la structure des emplois militaires pour le groupe professionnel ARH, 13 octobre 2016.

⁵² Le cours de qualification en ARH pour soldats comprend la présentation de la demande <https://collaboration-cmp.forces.mil.ca/sites/cfltc/CFLTC%20Student%20Information/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2Fsites%2Fcfltc%2FCFLTC%20Student%20Information%2FHuman%20Resources%20Division%20%28ressources%20humaines%29%2FAnglo&FolderCTID=0x01200084DB7A9B2275FD49BB1045FF1E0C5120&View=%7bf5AB1219-9D90-491B-91C7-437A508C1D96%7d>.

La division a aussi causé des défis en matière de redondance, en particulier pour les petites salles des rapports. Une petite salle des rapports qui comprenait un commis du SGR nécessite maintenant un poste d'ARH et un poste d'ASF. La perte d'une personne entraînera désormais la perte d'une capacité d'ARH ou d'ASF.

Les identifications de la structure des groupes professionnels militaires ASF et ARH sont en manque de personnel. Les FAC déterminent une identification de la structure des groupes professionnels militaires comme « critique » lorsque les effectifs qualifiés en activité sont inférieurs à 90 pour cent du niveau préférentiel de dotation. À la fin d'août 2018, le statut d'ASF était de 88 pour cent et le statut d'ARH était de 86,7 pour cent⁵³. Les personnes interrogées ont mentionné que l'instruction individuelle d'ASF et d'ARH n'était pas un facteur ayant contribué au manque de personnel.

Les plans des activités de la BFC Borden ont souligné le manque d'analyse de financement de base. Cela a aussi été mentionné au cours des entrevues avec les intervenants de la BFC Borden et de l'USFC (O). Une analyse des tâches en fonction des ressources permettrait de regrouper et de coordonner les tâches des bases et de déterminer les ressources nécessaires au soutien des bases. Une analyse des tâches aiderait à normaliser les tâches dans l'ensemble des bases et pourrait permettre de tirer parti de la structure commune des activités du CMR mentionnée précédemment dans le rapport et pourrait la faire profiter. La composante relative aux ressources pourrait être utilisée pour créer un financement de base pour l'USFC (O) et la BFC Borden et pour mettre à jour la ligne de départ du financement des autres bases. Le groupe de travail sur le soutien des bases et des escadres des FAC susmentionné pourrait accomplir la fonction de coordination.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Une analyse des tâches en fonction des ressources doit être effectuée en vue de déterminer les exigences de base initiales pour l'USFC (O) et la BFC Borden.

BPR : VCEMD et COMPERSMIL

BC : MRC, AC, ARC, SMA(IE), SMA(GI)

⁵³ Rapport d'analyse de la production, de l'attrition, du recrutement et du maintien de l'effectif. Publié le 21 septembre 2018.

Annexe A – Plan d'action de la direction

Principale constatation 4 : Les documents de gouvernance portant sur la structure des bases sont désuets

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. La PFC 219, soulignant la gouvernance des bases, doit être examinée et mise à jour.

Mesure prise par la direction

Le C Prog mettra à jour les sections pertinentes du PFC 219 concernant la gouvernance des bases et des escadres afin de tenir compte des principaux changements et processus visant à s'harmoniser avec les politiques et règlements actuels et à offrir la souplesse et l'adaptabilité nécessaires aux réalités et missions changeantes du MDN et des FAC.

BPR : VCEMD

Échéance : La mise à jour doit être terminée d'ici le 1^{er} avril 2020

Principale constatation 6 : La combinaison d'une priorité de dotation faible et de l'échange de personnel militaire en santé des bases avec du personnel avec des troubles médicaux en provenance d'unités de priorité plus élevée a des conséquences négatives sur les livrables en matière de soutien.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Le VCEMD, conjointement avec l'étude de la CSFP, doit :
 - a. effectuer une analyse des répercussions du niveau de priorité en dotation des bases et des escadres en fonction des modèles de soutien de la base et de l'escadre;
 - b. effectuer une analyse de la disponibilité du personnel de soutien des bases.

Mesure prise par la direction

Le Directeur – Planification des Forces de la défense effectuera une analyse et soumettra un rapport au VCEMD sur toute révision recommandée des catégories de dotation des bases et des escadres une fois que l'étude de la CSFP aura déterminé la bonne combinaison en matière de besoins en personnel pour appuyer adéquatement les services de la base et sera évaluée en fonction du Plan des effectifs de l'Équipe de la défense.

BPR : VCEMD

Échéance : Le rapport doit être soumis d'ici le 30 novembre 2020

Principale constatation 8 : La coordination de l'élaboration et de la gestion des quatre programmes de soutien des bases et des escadres des FAC améliorera la mesure du rendement.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Le VCEMD devrait officiellement créer et maintenir un groupe de travail sur le soutien des bases et des escadres des FAC pour :
- harmoniser les activités et synchroniser les modèles logiques;
 - coordonner et harmoniser les activités du programme de soutien du CMR des bases et des escadres;
 - normaliser les résultats, les mesures du rendement et les indicateurs dans l'ensemble des bases et des escadres.

Mesure prise par la direction

Le groupe du VCEMD a déjà amorcé la mise sur pied d'un sous-groupe de travail. Ce dernier sera officialisé par un mandat dans le cadre du groupe de travail actuel sur la gestion du rendement ministériel. Le mandat sera rédigé de manière à rester en harmonie avec les travaux de la phase 2 de la CSFP qui portent en particulier sur la mise sur pied d'une force bien proportionnée et les structures institutionnelles requises pour soutenir la structure d'emploi de la force, ainsi que d'autres considérations et facteurs importants concernant la structure des forces. Le sous-groupe de travail sur la gestion du rendement ministériel des bases et des escadres sera coprésidé par le C Prog et l'état-major du SMA(Svcs Ex) avec des représentants de la MRC, de l'AC, de l'ARC, du COMPERSMIL et du VCEMD. Selon les besoins, d'autres organisations de niveau 1 seront invitées à titre d'experts en la matière en rapport avec les sujets ou les questions à l'étude, p. ex., le SMA(Finances), le SMA(IE), le SMA(GI). Le sous-groupe de travail se concentrera sur les objectifs suivants :

- harmoniser les modèles logiques de programme, selon les besoins, afin de déterminer les activités, les entrants et les résultats communs des programmes et les indicateurs de rendement pertinents;
- déterminer, dans le cadre des modèles logiques de programme et conjointement avec les travaux de la phase 2 de la CSFP (2019-2020), les activités de services de soutien communes aux programmes. Une fois que les segments de programme établis sont validés pour l'AF 2020-2021 et que le cadre a une période d'un an pour se stabiliser, passer à l'essai des activités de programme précisées dans les plans d'activités de niveau 1 de l'AF 2021-2022 pour permettre un suivi plus détaillé des ressources et des résultats réels par rapport aux prévisions dans le système financier de l'entreprise, selon des activités validées, pour l'AF 2022-2023 et les suivantes;
- élaborer des résultats et des indicateurs de rendement normalisés pour l'ensemble des programmes, dans la mesure du possible, à compter de 2019, dans le but de mettre en place des résultats et des indicateurs établis pour l'AF 2021-2022. Commencer à suivre et à surveiller les progrès réalisés en vue

d'atteindre les résultats énoncés, et rendre compte des résultats de l'AF 2021-2022 à la haute direction pour éclairer les décisions, ou aux Canadiens et aux parlementaires par le truchement du Rapport sur les résultats ministériels.

BPR : VCEMD

BC : MRC, AC, ARC, COMPERSMIL, SMA(Svcs Ex)

Échéances :

- Un sous-groupe de travail officiel, dont le mandat et la composition auront été approuvés d'ici le 30 juin 2019, sera mis sur pied.
- Les modèles logiques des programmes seront harmonisés, au besoin, d'ici le 30 novembre 2019.
- Les activités des programmes seront initialement harmonisées, selon les besoins, d'ici le 30 novembre 2020 pour être mises à l'essai dans le cadre du processus de planification des activités de niveau 1 de l'AF 2021-2022 et officiellement d'ici février 2022 pour le suivi de l'AF 2022-2023 dans le système financier des entreprises.
- L'ébauche des résultats et des indicateurs de programmes normalisés sera établie d'ici février 2020 et les versions définitives approuvées seront en place d'ici le 1^{er} octobre 2020 pour commencer le suivi et la communication des résultats de l'AF 2021-2022.

Principale constatation 9 : Les responsabilités en matière de soutien ont été modifiées sans avoir effectué une analyse des tâches en fonction des ressources ce qui a entraîné des conséquences négatives sur les capacités de soutien des bases.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Une analyse des tâches en fonction des ressources doit être effectuée en vue de déterminer les exigences de base initiales pour l'USFC (O) et la BFC Borden.

Mesure prise par la direction

VCEMD : L'USFC (O) commencera une analyse des tâches en fonction des ressources en parallèle avec les travaux de la phase 2 de la CSFP prévus pour 2019-2020, en s'y appuyant et en les subordonnant. La tâche suivra un processus en quatre étapes. Les PRO de l'USFC (O) seront déterminés. Les tâches particulières nécessaires pour appuyer les PRO seront ensuite déterminées. Une analyse sera effectuée pour chaque tâche afin d'éclairer les travaux de la phase 2 de la CSFP et de déterminer les besoins en ressources appropriées de l'USFC (O). Le rapport d'analyse des tâches en fonction des ressources sera produit et utilisé pour appuyer les exigences de base de l'USFC (O).

Éclairée par les travaux de la phase 2 de la CSFP, l'initiative des services administratifs communs de la Défense verra le personnel final transféré de 18 niveaux 1 au moyen de plans de mise en œuvre de transferts entre éléments de capacité d'ici le 31 mars 2020. Une fois que tout le personnel ou le salaire correspondant aura été transféré, l'USFC (O) sera en mesure de fournir la gamme complète de services administratifs communs de la première vague aux unités de la région de la capitale nationale.

BPR : VCEMD

BC : MRC, AC, ARC, SMA(IE), COMPERSMIL, SMA(GI)

Échéance : Le rapport doit être terminé d'ici le 31 mai 2021

COMPERSMIL : Le COMPERSMIL effectuera une analyse des tâches en fonction des ressources de la BFC Borden dans un processus en quatre étapes à l'aide du CMR.

- L'étape 1 déterminera les PRO de la BFC Borden.
- L'étape 2 déterminera les tâches particulières nécessaires à l'appui des PRO.
- L'étape 3 déterminera les besoins en ressources pour chacune des tâches.
- L'étape 4 produira le rapport nécessaire à l'appui des exigences de base de la BFC Borden.

BPR : COMPERSMIL

BC : VCEMD, MRC, AC, ARC, SMA(IE), SMA(GI)

Échéance : Le rapport doit être terminé d'ici le 31 décembre 2019

Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation

1.0 Méthodologie

L'équipe d'évaluation a eu recours à de multiples éléments de preuve ainsi qu'à des méthodes de recherche qualitatives et quantitatives complémentaires comme moyens de garantir que la fiabilité de l'information et des données appuie les constatations de l'évaluation. Pour garantir la validité des données saisies à l'aide de différentes méthodes, une approche de triangulation des données a été utilisée. La méthodologie a établi une approche uniforme pour la collecte et l'analyse des données à l'appui des constatations, des conclusions et des recommandations de l'évaluation. En fonction des preuves obtenues des sources disponibles, l'évaluation a examiné l'atteinte des résultats escomptés et l'efficience des activités de soutien des bases du CMR afin d'élaborer une base convenable pour la pertinence et le rendement des programmes. Les renseignements et les données ont été corrélés avec chaque question d'évaluation ainsi qu'avec les indicateurs correspondants.

1.1 Aperçu des méthodes de collecte de données

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

Les méthodes de collecte des données suivantes ont servi à recueillir des données qualitatives et quantitatives pour l'évaluation :

- examen des documents;
- entrevues avec les informateurs clés;
- sondage auprès des commandants des bases;
- analyse des recherches comparatives avec les alliés;
- analyse des données relatives aux finances et aux programmes;
- visites des lieux.

1.2 Détails concernant les méthodes de collecte de données

1.2.1 Examen des documents

Un examen préliminaire des documents a été effectué dans le cadre de l'étape de planification de l'évaluation afin d'acquérir une compréhension générale des activités de soutien des bases dans le contexte des nouveaux programmes énumérés dans le CMR. Un examen complet des

documents a été réalisé dans le cadre de l'étape d'exécution de l'évaluation, celui-ci étant fondé sur la pertinence et le rendement des programmes.

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

- Sites Internet et intranet du gouvernement.
- Documents du gouvernement : Discours du Trône de 2015; Budget fédéral de 2016; la politique de défense de 2017 : *Protection, Sécurité, Engagement*; Politique sur les résultats de 2016 du CT; Directive sur les résultats de 2016 du CT; Lettre de mandat initiale du ministre de la Défense nationale.
- Documents du MDN : Rapports sur les plans et les priorités; Rapports sur les résultats ministériels (antérieurement Rapports ministériels sur le rendement); Posture de la force et disponibilité opérationnelle des FAC.
- Documents du programme : Profils de l'inventaire de programmes qui sont pertinents aux quatre programmes; document de travail de la MRC, de l'AC et de l'ARC.
- Documents juridiques : *Loi sur la défense nationale*, PFC 219 (Organisation et structure de la Défense nationale).

1.2.2. Entrevues avec les informateurs clés

Des entrevues ont été réalisées en personne ou par téléphone. Les personnes interrogées avaient reçu au préalable un guide d'entrevue. Au cours de l'entrevue, des questions de clarification ont été posées. Les évaluateurs ont pris des notes au cours des entrevues. Ces notes ont ensuite été transcrites et comparées pour en vérifier la clarté et l'exactitude à l'aide d'une matrice de données probantes, conçue pour saisir les thèmes récurrents dans un dossier commun.

Tout au long de l'étude d'évaluation, plus de 75 entrevues ont été menées auprès d'intervenants clés du programme : bureau de première responsabilité (BPR) du Quartier général de la Défense nationale/MRC; BPR du CMR 6.1; SMA(IE) – Gp Ops Imm; bases navales : BFC Halifax – Cmdt B et chefs de section supérieurs, BFC Esquimalt – Cmdt B et chefs de section supérieurs; bases de l'Armée de terre : BFC Gagetown – Cmdt B et chefs de section supérieurs; BFC Edmonton – Cmdt B et chefs de section supérieurs; BFC Kingston – Cmdt B et état-major du QG; BFC Petawawa – Cmdt B; bases de la Force aérienne : BFC Trenton – Cmdt B et chefs de section supérieurs, BFC Greenwood – Cmdt B et chefs de section supérieurs; bases des forces interarmées : BFC Borden – Cmdt B et chefs de section supérieurs; USFC (O) – Cmdt B et chefs de section supérieurs. Certains répondants ont été interrogés plus d'une fois par souci de clarté.

1.2.3 Sondage auprès des commandants des bases

Les Cmdt B sont considérés comme les principaux parrains des programmes de soutien des bases. Ainsi, en mai 2018, un questionnaire bilingue (français et anglais) a été distribué pour

obtenir un aperçu des activités des commandants des bases, de leur évaluation des produits livrables et des risques et défis auxquels ils sont confrontés dans leur travail quotidien. Le questionnaire a été distribué aux 42 Cmdt B qui ont contribué aux quatre programmes. Le taux de réponse a été élevé, soit 73 pour cent. Les résultats des questionnaires ont été compilés sur des feuilles de calcul pour une meilleure interprétation et analyse.

1.2.4 Analyse des recherches comparatives avec les alliés

Des recherches d'information sur les alliés internationaux ont été menées pour comparer divers aspects des programmes, comme l'organisation mondiale et les concepts derrière le soutien. L'information a été recueillie sur les sites Web des gouvernements étrangers. Comme la présente évaluation consiste à établir une base de référence pour les nouveaux programmes de CMR, l'information recueillie n'a pas servi à appuyer les constatations et les recommandations du présent rapport.

1.2.5 Analyse des données relatives aux finances et aux programmes

Les données relatives aux programmes concernant le personnel militaire et civil proviennent de chaque base participante. Les données relatives à la TI concernant le nombre de billets émis ont été extraites de l'application Assyst du SMA(GI). Les données relatives aux finances des quatre programmes et des huit bases à l'étude ont été analysées afin de déterminer les dépenses des activités de programme; les données couvrant les AF 2013-2014 à 2017-2018 ont été obtenues des contrôleurs des bases.

1.2.6 Visites des lieux

Afin d'élaborer et de saisir l'information relative au contexte dans lequel les programmes sont exécutés, l'équipe d'évaluation a visité les endroits suivants où se trouvent les bases des FAC : Borden, Halifax, Greenwood, Gagetown, Trenton, Kingston, Ottawa et Edmonton. L'équipe d'évaluation a pu observer de première main la qualité des services de la base, notamment l'hébergement, les services d'alimentation, la logistique, etc.

2.0 Limitations

Limitations	Stratégies d'atténuation
Manque de clarté quant au nombre actuel de bases des FAC et incapacité de l'équipe d'évaluation à analyser toutes les bases.	On a demandé au BPR de chaque groupe consultatif de choisir deux grandes bases pour représenter leur programme de soutien particulier. Ces bases ont été analysées par l'équipe d'évaluation.
Possibilité que les personnes interrogées fournissent de l'information biaisée et ne soulignent que les composantes positives de leur base ou escadre.	Une comparaison a été faite entre les personnes interrogées et d'autres personnes de la même organisation ou du même groupe,

	ainsi que l'information fournie par d'autres sources (p. ex., documents et dossiers).
Manque d'information sur la mesure du rendement	La situation est considérée comme normale, compte tenu du fait que le programme en était à ses débuts. L'évaluation a pris en compte la recherche de renseignements quantitatifs et qualitatifs auprès de multiples sources afin de déterminer le rendement du programme. Toutefois, même si les données de mesure du rendement étaient limitées pour ce programme, les données obtenues ont été complétées par la collecte de données primaires effectuée par le DGE.

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

Annexe C – Modèle logique

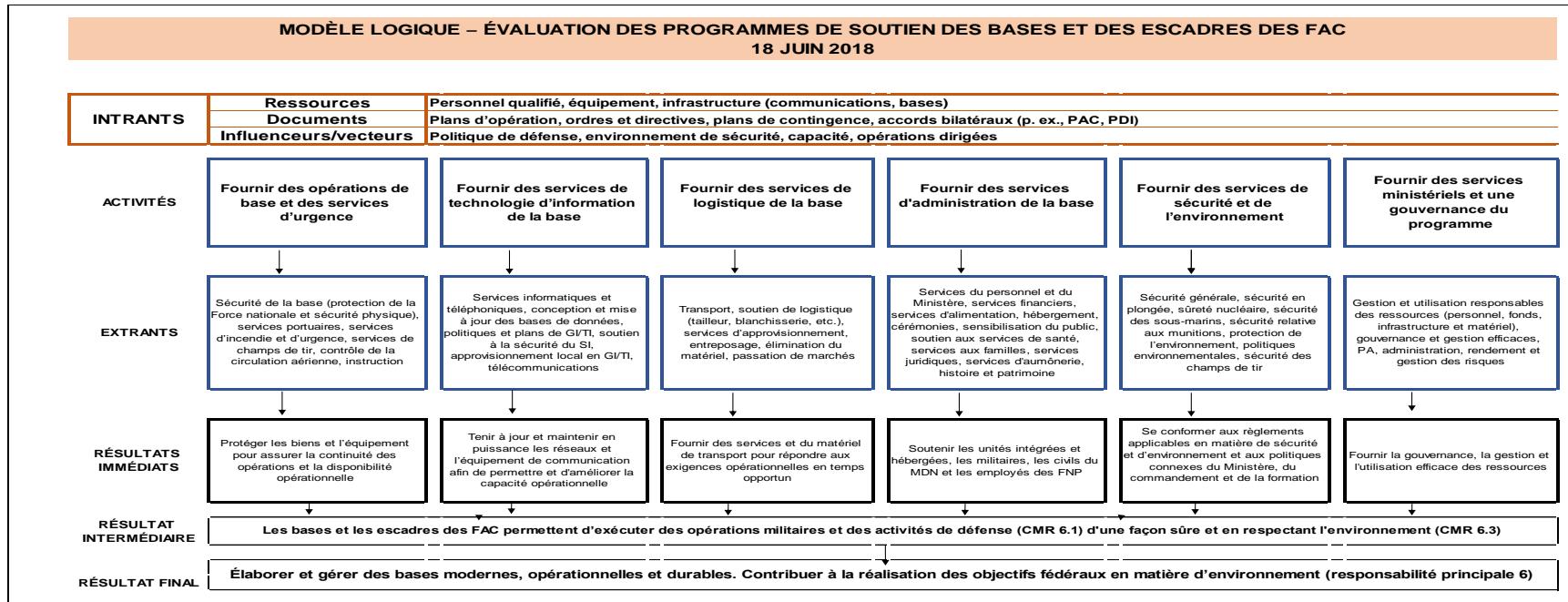


Figure C-1. Modèle logique du programme de soutien des bases et des escadres des FAC. Cette figure montre la relation entre les principales activités, les extrants et les résultats escomptés du programme.

Annexe D – Matrice d'évaluation

Pertinence						
		Sources des données				
Enjeux ou questions d'évaluation	Indicateurs	Visites des lieux	Données du programme	Sondages	Examen des documents	Entrevue avec les informateurs clés
1.1 Existe-t-il un besoin continu des programmes de soutien pour les bases et les escadres?	1.1. 1. Évaluation du besoin du programme				X	X
	1.1.2 Mesure sur les besoins futurs en ce qui concerne la contribution du MDN dans le programme (et dans des programmes similaires)				X	X
1.2 Comment les programmes de soutien des bases et des escadres s'harmonisent-ils avec les responsabilités fédérales et ministérielles actuelles?	1.2.1 Degré d'harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral				X	X
	1.2.2 Degré d'harmonisation avec les rôles et les responsabilités du MDN et des FAC				X	X
1.3 Comment les programmes de soutien des bases et des escadres s'harmonisent-ils avec les politiques et les priorités actuelles du gouvernement?	1.3.1 Degré d'harmonisation entre les objectifs du programme et les priorités actuelles du gouvernement fédéral				X	X
	1.3.2 Degré d'harmonisation entre les objectifs du programme et les politiques et résultats stratégiques du MDN.				X	X

Tableau D- 1. Matrice d'évaluation – Pertinence. Ce tableau présente les méthodes de collecte des données utilisées pour évaluer les enjeux ou questions d'évaluation afin de déterminer la pertinence des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC.

Rendement : Efficacité						
Enjeux ou questions d'évaluation	Indicateurs	Visites des lieux	Données du programme	Sondages	Examen des documents	Entrevue avec les informateurs clés
2.1 Mesure dans laquelle les services des opérations et des urgences de la base permettent les opérations et protègent les biens et les personnes	2.1.1 Preuve que les services d'incendie protègent les biens et les personnes	X	X	X	X	X
	2.1.2 Preuve que la sécurité de la base protège les biens et les personnes	X	X	X	X	X
	2.1.3 Preuve que les opérations de la base permettent l'état de préparation et la protection des biens et des personnes	X	X	X	X	X
2.2 Mesure dans laquelle les réseaux de communication et l'équipement de TI sont entretenus et soutenus pour répondre aux besoins opérationnels	2.2.1 Preuve que les réseaux de communication et l'équipement de TI sont entretenus et soutenus pour répondre aux besoins opérationnels	X	X	X	X	X
2.3 Mesure dans laquelle le transport, le soutien en matériel, la logistique (soutien des services d'alimentation et du personnel) et les contrats répondent aux besoins opérationnels en temps opportun	2.3.1 Preuve que le transport, le soutien en matériel, la logistique (soutien des services d'alimentation et du personnel) et les contrats répondent aux besoins opérationnels en temps opportun	X	X	X	X	X

Rendement : Efficacité						
Enjeux ou questions d'évaluation	Indicateurs	Visites des lieux	Données du programme	Sondages	Examen des documents	Entrevue avec les informateurs clés
2.4 Mesure dans laquelle les bases et les escadres des FAC fournissent un soutien aux unités intégrées et aux unités hébergées pour les militaires et leur famille, les civils du MDN et les employés des fonds non publics	2.4.1 Preuve que les services en personnel répondent aux besoins des clients	X	X	X	X	X
	2.4.2 Preuve que les services financiers répondent aux besoins des clients	X	X	X	X	X
2.5 Mesure dans laquelle les lois applicables en matière de sécurité et d'environnement, les règlements et politiques connexes du Ministère, du commandement et de la formation sont en place	2.5.1 Preuve que les règlements et politiques applicables sont respectés	X	X	X	X	X

Tableau D-2. Matrice d'évaluation – Rendement (efficacité). Ce tableau présente les méthodes de collecte des données utilisées pour évaluer les enjeux ou questions d'évaluation afin de déterminer le rendement des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC en matière d'atteinte des résultats attendus du programme (efficacité).

Rendement : Efficiency						
Enjeux ou questions d'évaluation	Mesures et indicateurs	Visites des lieux	Données du programme	Sondages	Examen des documents	Entrevue avec les informateurs clés
3.1 Comment détermine-t-on si les intrants sont exigés, nécessaires ou requis?	3.1.1 Étendue de l'analyse des intrants, y compris la composante de criticité		X			X
3.2 Quelles solutions de rechange existaient ou ont été explorées pour obtenir les extrants de différentes façons ou à moindre coût?	3.2.1 Preuve de l'existence de solutions de rechange pour obtenir les extrants			X		X

Tableau D-3. Matrice d'évaluation – Rendement (efficience et économie). Ce tableau présente les méthodes de collecte des données utilisées pour évaluer les enjeux ou questions d'évaluation afin de déterminer le rendement des programmes de soutien des bases et des escadres des FAC en matière d'efficience et d'économie.