



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

### Évaluation des opérations des Forces armées canadiennes – Recherche et sauvetage



Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation

Octobre 2020

1258-3-033 (SMA[Svcs Ex])

## Table des matières

<b>Sigles et abréviations .....</b>	<b>ii</b>
<b>Sommaire.....</b>	<b>iii</b>
<b>1.0 Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte de l'évaluation .....	1
1.2 Profil du programme .....	1
1.3 Portée de l'évaluation .....	3
<b>2.0 Constatations et recommandations .....</b>	<b>5</b>
2.1 Pertinence .....	5
2.2 Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité) .....	6
2.3 Économie et efficience.....	15
<b>Annexe A – Plan d'action de la direction .....</b>	<b>A-1</b>
<b>Annexe B – Méthodologie d'évaluation et limitations.....</b>	<b>B-1</b>
<b>Annexe C – Modèle logique.....</b>	<b>C-1</b>

## Sigles et abréviations

AF	Année financière
ARC	Aviation royale canadienne
BC	Bureau consultatif
BPR	Bureau de première responsabilité
CCCOS	Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage
CFGOSAR	Comité fédéral de gouvernance des opérations SAR
Cmdt	Commandant
COIC	Commandement des opérations interarmées du Canada
C Prog	Chef de programme
CT	Conseil du Trésor
DG	Directeur général
ELT	Émetteur de localisation d'urgence
FAC	Forces armées canadiennes
GC	Gouvernement du Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
MHz	Mégahertz
N1	Niveau 1 – Organisation du MDN et des FAC qui relève directement du sous-ministre du MDN et/ou du Chef d'état-major de la Défense
NORAD	Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord
RVPM	En route vers la préparation mentale
SAR	Recherche et sauvetage
SMA(Fin)	Sous-ministre adjoint (Finances)
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
VCEMD	Vice-Chef d'état-major de la défense

## Sommaire

Le présent rapport fournit les résultats de l'évaluation par le Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]) des opérations des Forces armées canadiennes (FAC) qui ont été menées conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor (CT) entre janvier 2019 et novembre 2019. Cette évaluation a porté sur la pertinence et le rendement du programme sur une période de cinq ans, c'est-à-dire entre l'année financière (AF) 2014-2015 et l'AF 2018-2019. L'évaluation était essentiellement axée sur les opérations de recherche et sauvetage (SAR) en réponse à une demande du commandant (Cmdt), Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC).

### Description du programme

Pour les besoins de cette évaluation, les opérations des FAC se composent des trois programmes suivants, tels qu'ils sont décrits dans le Répertoire des programmes du ministère de la Défense nationale (MDN) : 1.1 Opérations au Canada; 1.2 Opérations en Amérique du Nord; 1.3 Opérations internationales. Bien qu'il y ait d'autres utilisateurs d'une force, comme le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) et les Forces spéciales, les programmes opérationnels relèvent des responsabilités collectives du COIC en tant que responsable du programme. Le COIC est chargé de mener des opérations de défense nationales, continentales et expéditionnaires pour lesquelles il est l'utilisateur d'une force. Il est également chargé de fournir un soutien opérationnel aux opérations canadiennes de sécurité et de sûreté.

### Pertinence

Le Canada a besoin d'opérations de défense. Les FAC mènent des opérations pour répondre aux besoins du Canada en matière de défense et de sécurité. Le climat mondial en matière de sécurité a tendance à miner la sécurité traditionnelle assurée jadis par la géographie du Canada. La défense du Canada et des intérêts du pays n'exige donc pas seulement des moyens de défense nationale dynamiques, mais également des engagements dynamiques à l'étranger, aussi bien sur le continent qu'outre-mer.

### Efficacité

L'évaluation a révélé que les opérations des FAC répondent systématiquement aux besoins opérationnels lorsqu'il s'agit d'opérations qui vont d'opérations de sécurité et d'intervention en cas de catastrophe aux missions de combat internationales.

### Portrait global

- Les opérations des FAC sont nécessaires à la défense du Canada et des intérêts du pays.
- L'utilisation de la capacité SAR pour le transport courant des patients ne relève pas du mandat des FAC.
- Les ressources affectées aux programmes opérationnels des FAC sont morcelées et elles empêchent le COIC de comprendre la gamme complète des dépenses, entravant ainsi sa capacité à en évaluer l'économie et l'efficience.

Le personnel des opérations SAR est sujet à un degré de stress très élevé en raison de la nature de ses fonctions, et a même déclaré que sa santé mentale est une préoccupation sérieuse et croissante. Les employés SAR ne sont pas déployés avec un soutien préopération et postopération.

Les services d'ambulance, y compris les services d'ambulance aérienne, relèvent des responsabilités des gouvernements provinciaux aux termes de la *Loi canadienne sur la santé*, et ces services sont normalement sous-traités par les gouvernements provinciaux. Alors que les évaluations médicales critiques font partie du mandat humanitaire du MDN, le recours aux capacités SAR pour le transport courant des patients ne relève pas du mandat des FAC.

### Économie et efficience

L'évaluation n'a pas réussi à évaluer l'économie et l'efficience des programmes opérationnels des FAC. Cela n'a fait que souligner l'absence de surveillance de l'affectation des dépenses des opérations des FAC aux segments de programme. Il est un fait que les employés de niveau 1 (N1) sont responsables des dépenses qui relèvent directement de leur contrôle, même si l'on constate l'absence de surveillance et de responsabilisation en ce qui concerne les activités de programme accomplies par bon nombre de N1. Le Ministère aurait tout intérêt à éclaircir les affectations, la surveillance et les comptes rendus des dépenses des programmes. On suggère donc que des discussions régulières avec les employés de niveaux 0 et 1 aient lieu pour : (1) garantir l'utilisation et la surveillance efficientes des ressources sur le plan des programmes; (2) examiner l'utilisation des ressources par de multiples organisations de N1 qui contribuent à un programme particulier; (3) fournir des directives à l'appui des efforts d'examen du Chef de programme (C Prog).

### Principales constatations et recommandations

Principales constatations	Recommandations
<b>Pertinence</b>	
<b>1.</b> Il faut constamment que les opérations des FAC appuient les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral.	
<b>Efficacité</b>	
<b>2.</b> Bien que les FAC atteignent 97,8 pour cent de leurs objectifs opérationnels, ces objectifs manquent de précision et également de clarté	<b>1.</b> Il est souhaitable que le COIC poursuive ses efforts d'examen et de révision des objectifs opérationnels pour être sûr qu'ils sont clairement définis, en utilisant une combinaison

<p>dans leur mesure.</p>	<p>d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs, qui sont mesurables et utiles et qui, en autant que possible, sont conformes et systématiques dans tout le spectre des opérations.</p>
<p><b>3.</b> La planification et la préparation des FAC en vue d'une éventuelle demande d'aide intérieure ont pour effet d'accroître la réceptivité des FAC face aux Canadiens.</p>	
<p><b>4.</b> La prestation de services provinciaux d'ambulance aérienne à Terre-Neuve-et-Labrador ne fait pas partie du mandat SAR des FAC.</p>	<p><b>2.</b> Il est souhaitable que le recouvrement des coûts au titre de la prestation de services d'ambulance aérienne à la province de Terre-Neuve-et-Labrador fasse l'objet d'une analyse.</p>
<p><b>5.</b> Les deux postures d'intervention SAR n'ont pas fait l'objet d'un examen depuis 1958. De ce fait, elles ont des effets néfastes sur l'état de préparation de la force, la qualité de vie des équipes SAR et leur aptitude à fournir de l'instruction.</p>	<p><b>3.</b> Il est souhaitable que le COIC évalue le besoin de deux postures d'intervention SAR distinctes.</p>
<p><b>6.</b> Il manque aux opérations SAR une capacité d'analyse des données.</p>	<p><b>4.</b> Il est souhaitable que le COIC détermine les besoins analytiques SAR et veille à ce que le nouveau système de gestion de missions SAR soit en mesure de saisir et d'analyser les données nécessaires.</p>
<p><b>7.</b> Les équipages SAR ne bénéficient pas uniformément d'un soutien préopération et postopération.</p>	<p><b>5.</b> Il est souhaitable que le COIC renforce le recours à des pratiques proactives de santé mentale au personnel SAR.</p>
<b>Économie et efficience</b>	
<p><b>8.</b> Pour l'heure, il est impossible d'évaluer l'économie et l'efficience des programmes opérationnels des FAC. À ce qu'il paraît, les organisations de N1 en dehors du COIC manquent de clarté pour ce qui est de l'harmonisation entre les dépenses consacrées aux opérations des FAC et les segments de</p>	<p><b>6.</b> En tant que responsable des programmes opérationnels des FAC, il est souhaitable que le COIC :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) élabore et mette en œuvre un solide processus pour : i) examiner et ajuster la synchronisation actuelle et future avec les segments des programmes du</li> </ul>

programme.	COIC; ii) veille à ce que le COIC assure la surveillance soutenue de toutes les dépenses engagées dans le cadre des opérations des FAC; b) collabore avec le C Prog à l'élaboration de directives à l'appui des demandes de nouveaux segments N1 dans les programmes opérationnels.
<b>Observation :</b> La plus grande utilisation de balises dotées d'une capacité GPS améliore l'efficience des opérations SAR.	

**Tableau 1. Sommaire des principales constatations et recommandations.** Le tableau fournit les principales constatations de l'évaluation et les recommandations qui s'y rattachent.

---

**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 fournit les résultats de l'évaluation des opérations des FAC par le SMA(Svcs Ex), laquelle a été menée entre janvier et novembre 2019 conformément à la Politique sur les résultats du CT. En vertu de la politique du CT, l'évaluation a porté sur la pertinence et le rendement du programme sur une période quinquennale, soit de l'AF 2014-2015 à l'AF 2018-2019. L'évaluation peut servir à éclairer les futures délibérations de la haute direction au sujet des opérations des FAC.

Une évaluation des opérations des FAC par le SMA(Svcs Ex) a récemment été menée à terme en novembre 2017. Le déroulement de cette évaluation et de sept autres évaluations et audits connexes, a permis de réaliser un examen approfondi de la pertinence et du rendement global des programmes opérationnels des FAC. À l'issue d'une demande officielle et de consultations avec le Cmdt COIC, l'évaluation était essentiellement axée sur les activités SAR.

L'évaluation a bénéficié de l'appui de représentants d'organisations de N1 et de divisions particulières, notamment du COIC, du Sous-ministre adjoint (Finances) (SMA[Fin]), du commandement du personnel militaire, de la Marine royale canadienne, de l'Armée canadienne (AC) et de l'Aviation royale canadienne (ARC), qui ont fourni des conseils et une aide au SMA(Svcs Ex).

### 1.2 Profil du programme

#### 1.2.1 Description du programme

Pour les besoins de cette évaluation, les opérations des FAC se composent des trois programmes suivants, tels qu'ils sont décrits dans le Répertoire des programmes du MDN : 1.1 Opérations au Canada; 1.2 Opérations en Amérique du Nord; et 1.3 Opérations internationales. Bien qu'il y ait d'autres utilisateurs d'une force, comme le NORAD et les Forces spéciales, les programmes opérationnels relèvent des responsabilités collectives du COIC en tant que responsable du programme. Le COIC est chargé de mener des opérations de défense nationales, continentales et expéditionnaires pour lesquelles il est l'utilisateur d'une force. Il est également chargé de fournir un soutien opérationnel aux opérations canadiennes de sécurité et de sûreté.

Le programme d'opérations au Canada consiste à détecter, à dissuader et à se défendre contre les menaces ou les attaques contre le Canada, et d'aider les autorités civiles, les organismes d'application de la loi et les partenaires non gouvernementaux à intervenir face aux urgences nationales, notamment aux actes de terrorisme. Ce programme consiste également à mener des opérations SAR<sup>1</sup>. En tant que fournisseurs de services SAR, le MDN et les FAC sont chargés

---

<sup>1</sup> PIP 1.1 Description du programme.

d'assurer la coordination des opérations SAR maritimes et aéronautiques partout dans le domaine de responsabilité SAR désigné du Canada. L'objectif du programme SAR est de prévenir les pertes de vie et les blessés par les alertes SAR, les activités d'intervention et d'aide en utilisant des ressources publiques et privées.

Le Programme d'opérations en Amérique du Nord consiste à déceler, à dissuader et à se défendre contre les menaces ou les attaques contre l'Amérique du Nord de concert avec les États-Unis, notamment le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord et à s'acquitter des obligations du même Commandement<sup>2</sup>.

Le Programme des opérations internationales consiste à diriger les opérations internationales de maintien de la paix et les missions de stabilisation avec les Nations Unies, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et d'autres partenaires multilatéraux. Parmi ces opérations, mentionnons : les efforts de la coalition visant à dissuader et à vaincre les ennemis, dont les terroristes; le renforcement des capacités pour appuyer la capacité d'autres pays à contribuer à la sécurité à l'étranger; assurer la sécurité des Canadiens outre-mer; et fournir une aide et mener des interventions face aux catastrophes internationales ou cas d'urgence graves<sup>3</sup>.

### **1.2.2 Objectifs du programme**

Les Programmes opérationnels des FAC visent les résultats suivants du Ministère :

- 1.1 protection des Canadiens contre les menaces et les attaques contre le Canada;
- 1.2 les personnes en détresse bénéficient d'une intervention SAR efficace;
- 1.3 la souveraineté de l'Arctique du Canada est préservée et protégée;
- 1.4 l'Amérique du Nord se défend contre les menaces et les attaques;
- 1.5 les FAC contribuent à un monde plus stable et plus pacifique.

### **1.2.3 Intervenants**

Parmi les éléments du MDN et des FAC qui peuvent être des intervenants ou des partenaires, selon le cas, mentionnons l'ARC, la Marine royale canadienne, le NORAD, l'Armée canadienne et le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada, qui peuvent tous fonctionner ensemble dans le cadre des opérations. Parmi les autres partenaires clés, mentionnons le Sous-ministre adjoint (Matériel), le Chef du personnel militaire, le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et Environnement) et le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (SMA[GI]). Les forces alliées et les partenaires de la coalition dans le cadre des opérations peuvent également être considérés comme des intervenants.

---

<sup>2</sup> PIP 1.2 Description du programme.

<sup>3</sup> PIP 1.3 Description du programme.

## 1.3 Portée de l'évaluation

### 1.3.1 Couverture et responsabilités

Une évaluation des opérations des FAC par le SMA(Svcs Ex) a récemment été menée à bien en novembre 2017, laquelle comportait un examen approfondi de la pertinence et du rendement des opérations des FAC. Le déroulement de cette évaluation, ainsi que de sept autres évaluations et audits connexes, et une demande officielle et des consultations avec le Cmdt COIC ont abouti à la décision d'axer cette évaluation sur les activités SAR.

L'évaluation a porté sur la période allant de l'AF 2014-2015 à l'AF 2018-2019 et a analysé la pertinence et l'efficacité du programme en se concentrant sur les capacités SAR des FAC. La portée de l'évaluation actuelle a porté sur trois grands thèmes :

1. mesure dans laquelle les personnes en détresse bénéficient d'une intervention SAR efficace;
2. mesure dans laquelle les objectifs opérationnels sont indicatifs du succès d'une mission;
3. mesure dans laquelle les FAC appuient les Canadiens dans le besoin.

### 1.3.2 Ressources

Le tableau 2 illustre les dépenses engagées au titre des programmes 1.1, 1.2 et 1.3 au cours des deux années où les dépenses ont fait l'objet d'un suivi, en tant que programmes faisant partie du Répertoire des programmes<sup>4</sup>. La planification des dépenses est redoutable pour les opérations des FAC car elle dépend des décisions du gouvernement de confier des opérations aux FAC. Cela vaut particulièrement pour les opérations internationales. Par exemple, les dépenses prévues pour le programme 1.3 durant l'AF 2018 étaient de 298,2 M\$, alors que les dépenses réelles se sont chiffrées à 546 M\$.

Programme	Dépenses réelles AF 2017-2018	Dépenses réelles AF 2018-2019	Dépenses prévues AF 2019-2020
1.1 Opérations au Canada	146 762 549 \$	130 861 641 \$	135 902 647 \$
1.2 Opérations en Amérique du Nord	76 806 359 \$	61 518 816 \$	59 552 511 \$
1.3 Opérations internationales	433 332 963 \$	546 028 875 \$	248 266 514 \$
Total	656 901 871 \$	738 409 332 \$	443 721 672 \$

**Tableau 2. Dépenses totales des programmes.** Le tableau illustre les dépenses des programmes pour l'AF 2017-2018 jusqu'à l'AF 2018-2019.

<sup>4</sup> Données provenant du SMA(Fin) fournies par les organisations de N1.

### 1.3.3 Enjeux et questions

Conformément à la *Directive sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor (2016)<sup>5</sup>, le rapport d'évaluation traite des problèmes d'évaluation se rapportant à la pertinence et au rendement. La méthodologie employée pour recueillir des éléments de preuve à l'appui des questions de l'évaluation se trouve à l'[annexe B](#). Un modèle logique qui relie les activités et les résultats aux résultats est également fourni à l'[annexe C](#).

---

<sup>5</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor, *Directive sur les résultats*, 1<sup>er</sup> juillet 2016. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31306>. Dernière consultation le 4 juillet 2019.

## 2.0 Constatations et recommandations

### 2.1 Pertinence

**Principale constatation 1 :** Il faut constamment que les opérations des FAC appuient les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral.

Le Canada a besoin d'opérations de défense. Le climat mondial de sécurité révèle un changement dans les rapports de force, l'évolution de la nature des conflits et l'évolution rapide de la technologie. De plus en plus, les menaces comme le terrorisme mondial et les menaces du cyberdomaine, transcendent les frontières nationales. Cette dynamique mine la sécurité traditionnelle qui était jadis assurée par la géographie du Canada. La défense du Canada et des intérêts canadiens n'exige donc pas seulement une solide défense nationale, mais également un engagement actif à l'étranger<sup>6</sup>.

Les FAC mènent des opérations pour répondre aux besoins du Canada en matière de défense et de sécurité. En 2018, les FAC ont mené 34 opérations désignées, dont 24 à l'échelle internationale. De plus, les FAC mènent des activités qui ne portent pas de nom précis comme les opérations SAR et le soutien des opérations de défense et de sécurité.

La Défense désigne des responsabilités essentielles du gouvernement fédéral, comme le stipule la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>7</sup>, laquelle définit et expose les responsabilités et les fonctions du gouvernement fédéral, notamment du MDN et des FAC. En outre, l'article 17 de la *Loi sur la Défense nationale* établit le MDN et les FAC comme entités distinctes, fonctionnant dans un quartier général intégré de la Défense nationale, tandis qu'ils assument leur responsabilité primordiale qui consiste à assurer la défense du Canada et des Canadiens. En outre, la Loi confère au ministre de la Défense le pouvoir de résoudre toutes les questions relatives à la défense, notamment les services terrestres, maritimes et aériens du Canada.

Les FAC doivent toujours mener des missions SAR, comme le lui ordonne le gouvernement du Canada (GC). Les effectifs SAR des FAC empêchent les pertes de vie et les blessés en sonnant l'alerte SAR, en intervenant et en procédant à des activités d'aide par le biais de ces missions.

Les incidents SAR sont classés en cinq catégories :

- catégorie 1/2 – détresse possible en ce sens qu'une ou plusieurs personnes sont menacées d'un danger grave ou imminent et qu'elles nécessitent une aide immédiate;
- catégorie 3 – situation où une aide est apportée pour empêcher l'aggravation d'un cas qui passera à un plus grand danger;

<sup>6</sup> Politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*. <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/politiques-normes/politique-defense-canada.html>. Date de consultation : 2 janvier 2019.

<sup>7</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, article 91.

- catégorie 4/5 – fausse alarme, canular ou incident qui se produit en dehors du domaine de responsabilité du Canada.

Au cours de la période allant de l'AF 2014-2015 à l'AF 2018-2019, les effectifs SAR sont intervenus dans le cadre de 2 204 incidents de catégorie 1 et 2, à savoir des incidents aéronautiques, maritimes et humanitaires à travers le pays (voir le tableau 6).

## 2.2 Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité)

**Principale constatation 2 :** Bien que les FAC atteignent 97,8 pour cent de leurs objectifs opérationnels, ces objectifs manquent de précision et également de clarté dans leur mesure.

Les FAC mènent des opérations d'emploi de la force sous l'égide du GC. Le GC entretient un rapport étroit avec les FAC avant de lancer des opérations afin de déterminer les capacités des FAC qui répondent le mieux à la demande. L'étroitesse de ces rapports est un élément clé qui a permis d'atteindre en moyenne 98,4 pour cent des objectifs opérationnels au cours des trois dernières années, comme l'illustre le tableau 3<sup>8</sup>. Étant donné que le GC confie directement des missions aux FAC à l'échelle stratégique, la mesure du succès opérationnel des FAC est un défi complexe, tandis que les efforts visant à assurer la mesure d'un solide rendement continuent d'évoluer.

Résultat escompté	Indicateur de rendement	Cible	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
L'application des capacités du Canada en matière de défense et de sécurité protège continuellement la souveraineté du Canada, les valeurs des Canadiens et les intérêts du GC contre les risques imposés par les menaces armées.	Pourcentage d'opérations de soutien et de combat de la défense qui ont atteint leurs objectifs opérationnels.	90-100 %	97 %	98 %	98,50 %	100 % <sup>9</sup>

**Tableau 3. Résultats des opérations.** Le tableau illustre le pourcentage d'opérations qui ont atteint leurs objectifs opérationnels entre l'AF 2015-2016 et l'AF 2018-2019.

Au cours de la période visée par l'évaluation, une analyse des objectifs révèle que ces objectifs échappaient au contrôle du COIC et par conséquent des FAC. Par exemple, 60 pour cent des objectifs qui n'ont pas été atteints consistaient « à aider un pays à parvenir à la paix et à la

<sup>8</sup> Ministère de la Défense nationale, rapports ministériels sur les résultats. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/departmental-results-report.html>.

<sup>9</sup> Les indicateurs ont été combinés à « un pourcentage d'opérations ayant satisfait aux objectifs fixés » pour le rapport sur les résultats de l'AF 2018-2019.

stabilité nationales et régionales »<sup>10</sup>. Il s'agit là d'un objectif difficile à mesurer, encore plus à atteindre, car il y a de multiples facteurs contributifs indépendants de la volonté des FAC.

Les objectifs opérationnels analysés entre l'AF 2014-2015 et l'AF 2018-2019 ont été jugés limités. En 2018, il y a eu 25 opérations des FAC comportant des objectifs énumérés. Sur les 75 objectifs opérationnels énumérés, un seul était de nature quantitative. C'est ainsi que 98,7 pour cent des objectifs étaient de nature qualitative, alors qu'ils ont été évalués sur une échelle numérique de 1 à 10. Cette échelle d'évaluation n'était toutefois pas normalisée et dépendait de l'avis subjectif du commandant de chaque opération. En outre, il n'existe pas de méthodologie à l'appui de cette échelle d'évaluation et par conséquent, la différence entre les valeurs reste peu claire. Par exemple, pour évaluer l'objectif d'une opération, on ne savait pas au juste comme distinguer une évaluation de 7 d'une évaluation de 8.

L'évaluation du succès des objectifs opérationnels est une tâche complexe, même si l'on continue d'enregistrer des progrès. Par son optimisation du cadre du rendement et des résultats, le COIC cherche à déterminer les objectifs opérationnels réalisables et mesurables. Les nouveaux rapports opérationnels comportent des éléments de preuve tangibles du succès des opérations, en utilisant des objectifs à la fois qualitatifs et quantitatifs. La capacité d'évaluer le rendement facilite la prise de décisions reposant sur des preuves et permet aux FAC de présenter leurs succès en établissant le bien-fondé des demandes de financement supplémentaires. En outre, les défis qui se rattachent à une opération des FAC peuvent servir à fixer les objectifs opérationnels futurs.

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

1. Il est souhaitable que le COIC poursuive ses efforts d'examen et de révision des objectifs opérationnels pour être sûr qu'ils sont clairement définis, en utilisant une combinaison d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs, qui sont mesurables et utiles et qui, en autant que possible, sont conformes et systématiques dans tout le spectre des opérations.

**BPR : COIC**

**Principale constatation 3 :** La planification et la préparation des FAC en vue d'une éventuelle demande d'aide intérieure ont pour effet d'accroître la réceptivité des FAC face aux Canadiens.

Les FAC appuient les Canadiens dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe en fournissant une réponse rapide et globale aux demandes d'aide émanant du fédéral, des provinces et des territoires pour une intervention de secours. L'intervention pangouvernementale face à une OSC est coordonnée par Sécurité publique par le biais du Centre des opérations du gouvernement. L'opération LENTUS est le plan de secours des FAC qui

<sup>10</sup> Rapports opérationnels du COIC.

énonce l'intervention conjointe visant à fournir une aide humanitaire et à assurer une intervention en cas de catastrophe aux autorités provinciales et territoriales dans le cas d'une catastrophe naturelle majeure qui dépasse leur capacité d'intervention.

Durant la période visée par le rapport, soit entre les années civiles 2015 et 2018, on a recensé 18 demandes d'appui des FAC. Toutes ces demandes étaient appréciables et dans certains cas, elles présentaient un risque élevé pour les Canadiens. À ce titre, on les a désignées sous l'appellation d'Opération LENTUS. Une analyse des données de l'Opération LENTUS durant la période d'évaluation témoigne d'une tendance à la hausse des demandes de soutien des FAC pour les Canadiens, comme en témoigne le tableau 4.

Année	Opérations	Exemples	Dépenses
2019 (jusqu'au 1 <sup>er</sup> avril)	6	Inondations au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, incendies en C.-B. et dans le nord de l'Ontario et dans la Première Nation de Kashechewan.	2 761 862 \$
2018	4	Tempête de glace au Nouveau-Brunswick, inondations en Ontario et au Québec et incendies en C.-B.	14 350 300 \$
2017	1	Incendies en Alberta	315 000 \$
2016	3	Inondations en Ontario et feux en Saskatchewan et en Colombie-Britannique	1 269 000 \$
2015	4	Inondations en Ontario et au Manitoba	149 000 \$

**Tableau 4. Dépenses consacrées à l'opération LENTUS entre 2015 et 2019.** Le tableau fournit la liste des dépenses consacrées à l'Opération LENTUS entre 2015 et 2019<sup>11</sup>.

D'après les éléments de preuve découlant de l'examen de la documentation, on a constaté que les FAC réussissent dans leurs opérations, en partie grâce à leur norme de degré de préparation élevé, à leur capacité à prédire certains types de catastrophes naturelles, à leur formation et à leurs rapports avec les autorités régionales. En prévoyant et en planifiant les demandes d'aide, les FAC sont en mesure d'intervenir rapidement et avec succès. Les FAC maintiennent des unités à degré de préparation élevé affectées à chaque sphère de responsabilité de la force opérationnelle interarmées, laquelle exige que les FAC aient un peloton de reconnaissance prêt à partir dans les huit heures suivant la réception des ordres du Cmdt de la force opérationnelle interarmées. Par exemple, un ordre du Chef d'état-major de la défense a été expédié le 20 avril 2019. Le COIC en a rapidement assuré le suivi tandis que la force opérationnelle interarmées Atlantique ordonnait qu'une équipe de reconnaissance soit déployée au poste de commandement de l'incident et un peloton à Fredericton à 16 h la même journée.

<sup>11</sup> Données financières fournies par le COIC en réponse à une DR.

En outre, certains types de demandes d'appui peuvent être prévus, car ils sont reçus chaque année. Par exemple, durant la saison des inondations et des incendies, on prévoit de recevoir un plus grand nombre de demandes de soutien. L'analyse de la documentation sur l'instruction de l'Armée canadienne démontre une concordance entre le déroulement des exercices de soutien et l'échéancier des éventuelles demandes de soutien. L'aptitude à recourir à des effectifs qui font partie des exercices, en particulier des réservistes, réduit le délai de déclenchement, ce qui renforce la capacité des FAC à réagir face aux demandes de soutien de grande envergure comme dans le cas d'inondations<sup>12</sup>. En planifiant ces saisons et en s'y préparant, les FAC sont en mesure de répondre avec succès aux demandes de soutien. Les FAC renforcent également leur réactivité par des rapports étroits avec les autorités régionales afin d'obtenir le plus long avertissement possible face aux éventuelles demandes de soutien.

Les protocoles d'entente, les politiques et les directives du GC permettent également aux FAC d'apporter leur aide à d'autres ministères et organismes fédéraux et aux autorités provinciales, notamment aux organismes d'application de la loi et au ministère des Pêches et des Océans.

**Principale constatation 4 : La prestation de services provinciaux d'ambulance aérienne à Terre-Neuve-et-Labrador ne fait pas partie du mandat SAR des FAC.**

Les FAC ont pour mandat d'intervenir en cas d'incident aéronautique et de coordonner les opérations SAR. Le recours à la capacité SAR pour le transport courant de patients ne fait pas partie du mandat des FAC. Les services d'ambulance, notamment les services d'ambulance aérienne, relèvent des responsabilités des gouvernements provinciaux en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*. Étant donné que les évacuations médicales courantes ou de transfert entre deux hôpitaux débordent le mandat d'un incident humanitaire, elles ne sont pas considérées comme des incidents SAR, et sont laissées aux soins des autorités provinciales ou territoriales<sup>13</sup>.

Même si cela ne fait pas partie de leur mandat, les unités SAR des FAC sont appelées à intervenir par la province de Terre-Neuve-et-Labrador pour assurer le transport courant de patients, ce qui est une responsabilité à la fois coûteuse et fastidieuse. En guise de preuve, le tableau 5 illustre le nombre de fois où l'ARC a assuré le transfert de patients d'un hôpital à un autre à Terre-Neuve-et-Labrador. Durant la période visée par l'évaluation, les transferts entre hôpitaux à Terre-Neuve-et-Labrador ont représenté en moyenne 33 pour cent des vols humanitaires SAR. L'évaluation a constaté que cela ne représente un défi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador et que ce n'est pas fréquent dans d'autres provinces et territoires.

<sup>12</sup> CANFORGEN 034/19 <http://vcds.mil.ca/apps/canforgens/default-eng.asp?id=034-19&type=canforgen>.

<sup>13</sup> B-GA-209-001/FP-001. Manuel canadien de recherche et sauvetage aéronautique et maritime, 8 juillet 2017.

<b>Année</b>	<b>Évacuation médicale d'un hôpital à un autre</b>	<b>Total des missions humanitaires du centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage d'Halifax (CCCOS)</b>	<b>Pourcentage de vols qui sont des évacuations médicales d'un hôpital à un autre</b>
2015	20	70	28,60 %
2016	37	113	32,70 %
2017	27	96	28,10 %
2018	34	77	44,20 %

**Tableau 5. Nombre de transferts de personnel d'un hôpital à un autre par l'ARC à Terre-Neuve-et-Labrador.** Le tableau illustre le nombre de transferts entre hôpitaux réalisés à Terre-Neuve-et-Labrador par les FAC entre 2015 et 2018<sup>14</sup>.

Il est fréquent que des demandes de services d'ambulance aérienne SAR soient reçues alors que les conditions météorologiques et la visibilité sont trop mauvaises pour les propres services d'ambulance aérienne de la province. Avec des ressources SAR limitées, on craint également au sein des FAC que ces transferts entre hôpitaux empêchent les ressources SAR d'être disponibles pour leur principale mission, qui consiste en des opérations aéronautiques SAR à l'appui des personnes en détresse dans leur domaine de responsabilité.

Les FAC offrent actuellement des services de transfert de patients sans recouvrement des coûts. Lorsqu'on ne demande pas à Terre-Neuve-et-Labrador de rembourser des services SAR, rien n'incite la province à acquérir des services d'ambulance aérienne suffisamment capables. Cette dépendance à l'égard du MDN pour qu'il fournit ces services peut être perçue comme mettant le MDN en concurrence directe avec le secteur privé au Canada. Une solution possible qui pourrait permettre de régler ce problème consisterait à désigner les services d'ambulance aérienne comme l'Opération LENTUS. La prestation de services d'ambulance à titre d'aide accordée par le gouvernement fédéral à une province permet de bien connaître les ressources utilisées, ce qui aide au recouvrement des coûts.

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

2. Il est souhaitable que le recouvrement des coûts au titre de la prestation de services d'ambulance aérienne à la province de Terre-Neuve-et-Labrador fasse l'objet d'une analyse.

**BPR : COIC**

**BC : ARC, SMA(Fin)**

<sup>14</sup> Données fournies par le SARMIS.

**Principale constatation 5 :** Les deux postures d'intervention SAR n'ont pas fait l'objet d'un examen depuis 1958. De ce fait, elles ont des effets néfastes sur l'état de préparation de la force, la qualité de vie des équipes SAR et leur aptitude à fournir de l'instruction.

Les FAC ont reçu pour mandat de mener des opérations SAR aéronautiques pour venir en aide aux personnes en détresse dans leur domaine de responsabilité. Pour s'acquitter de ce mandat, les équipes SAR sont tenues d'intervenir conformément à un ensemble de normes de posture d'intervention. On mesure la posture d'intervention comme le temps qu'il faut à partir du moment où un ordre de mission est reçu jusqu'à ce que l'équipe soit aéroportée. Durant les heures de travail normales, un équipage aérien entièrement opérationnel doit être aéroporté dans les 30 minutes suivant une alerte (Posture d'intervention 30) et à tout autre moment, un équipage entièrement opérationnel doit être aéroporté dans les deux heures suivant une alerte (Posture d'intervention 2 h). Ces normes de posture d'intervention existent depuis 1958<sup>15</sup> sans avoir fait l'objet d'une évaluation sur le plan de la crédibilité ou de la pertinence. Les postures d'intervention déterminées étaient tout bonnement l'état de préparation de l'ARC à cette date. On n'a trouvé aucun élément de preuve selon lequel une analyse approfondie a été réalisée lorsque ces durées ont été transformées en normes.

Le tableau 6 prouve que les FAC ont mené en moyenne 441 interventions SAR de catégorie 1 et 2 par an entre 2014 et 2018.

---

<sup>15</sup> Lettre d'engagement garanti de recherche et sauvetage du ministère de la Défense nationale, 11 juin 1958.

<b>Interventions SAR des FAC</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Moyenne</b>
Incidents aéronautiques de cat 1 et de cat 2	189	224	239	228	185	213
Interventions SAR aériennes de cat 1 et de cat 2	51	74	66	62	47	60
Délai d'intervention SAR aérienne moyen pour une posture d'intervention 30 (en min)	28	26	42	23	41	32
Délai d'intervention SAR aérienne moyen pour une posture d'intervention 2 h (en min)	69	69	78	73	71	72
Interventions SAR aériennes de cat 1 et cat 2 face à un incident maritime	215	215	248	216	216	222
Interventions SAR aériennes de cat 1 et de cat 2 face à un incident humanitaire	129	128	183	176	178	159
Total des interventions de cat 1 et de cat 2	395	417	497	454	441	441

**Tableau 6. Interventions SAR des FAC.** Le tableau illustre les interventions SAR et le délai d'intervention moyen par année civile durant la période visée par le rapport.

L'analyse des données SAR durant la période visée par l'évaluation a révélé que la posture d'intervention 2 h (120 minutes) durait en moyenne 72 minutes (voir le tableau 6). Le maintien d'un seuil supérieur de 48 minutes au délai d'intervention moyen et qui est rigoureusement respecté à moins de problèmes d'ordre mécanique est d'une valeur contestable comme indicateur visant à évaluer le rendement. En outre, il faut valider le besoin de deux postures d'intervention avec un délai réel de seulement 40 minutes.

D'après les données SAR analysées, le délai moyen qui s'écoule entre le début d'une mission et la clôture d'un incident est de 65,113 heures. Sur les 2 204 interventions SAR signalées durant la période visée par le rapport, le délai moyen pour atteindre une posture d'intervention 30 et une posture d'intervention 2 h a été respectivement de 32 et de 72 minutes. Ainsi, le délai moyen pour prendre position n'a représenté que respectivement 0,82 pour cent et 1,8 pour cent de la totalité d'un incident SAR. Bien que cela ne constitue qu'une infime partie d'une opération SAR, en tant qu'unique mesure quantitative dépendant de la volonté du MDN, le positionnement de ces deux postures d'intervention a fait l'objet d'une analyse approfondie. Le COIC a réalisé des essais dans le cadre desquels le délai de posture d'intervention 30 a été modifié pour correspondre au délai des demandes accrues de SAR en fonction des appels de détresse historiques.

Au cours des entrevues, tous les échelons des effectifs du COIC ont déclaré que le changement des délais de posture d'intervention entre posture d'intervention 30 et posture d'intervention 2 h mettait à plus rude épreuve la qualité de vie d'une personne et la capacité de donner de

l'instruction. Comme l'illustre le tableau 7, le changement de la posture d'intervention 30 peut affecter jusqu'à 690 effectifs des FAC en sus du personnel d'entretien sous-traitant. En 2013, le Bureau du vérificateur général du Canada a recommandé que « le ministère de la Défense nationale affecte un nombre suffisant d'effectifs SAR afin de continuer à répondre aux besoins opérationnels et à donner l'instruction nécessaire, à assurer le perfectionnement professionnel et à garantir les congés des effectifs SAR »<sup>16</sup>. L'ARC a répliqué qu'une étude devait être réalisée et menée à terme avant janvier 2014, le modèle définitif et l'analyse devant être achevés avant le printemps 2014<sup>17</sup>. Même s'il n'a pas encore été définitivement arrêté, ce rapport devrait contenir des données précises sur les effectifs SAR pour l'analyse des postures d'intervention SAR. Au cours de cette évaluation, le SMA(Svcs Ex) a fait appel à l'ARC au sujet des constatations de cette étude et on lui a répondu qu'à cause de responsabilités opérationnelles, l'étude avait été retardée, mais qu'elle était en cours.

Escadron	Type d'aéronef	Personnel navigant	Personnel de maintenance	Ensemble des effectifs
103 <sup>e</sup> Escadron Gander	CH149	34	0	34
413 <sup>e</sup> Escadron Greenwood	CH149 et CC130	79	65	144
424 <sup>e</sup> Escadron Trenton	CH146 et CC130	78	78	156
435 <sup>e</sup> Escadron Winnipeg	CC130	78	119	197
442 <sup>e</sup> Escadron Comox	CH149 et CC115	77	82	159
<b>TOTAUX</b>		346	344	690

**Tableau 7. Effectifs SAR nécessaires au maintien de la posture d'intervention 30.** Le tableau illustre les effectifs SAR qu'il faut pour maintenir la posture d'intervention SAR de 30 minutes.

Les personnes interrogées ont proposé de multiples options à la posture actuelle, comme le fait d'utiliser une seule posture d'intervention et de conférer aux CCCOS le pouvoir de sélectionner les postures nécessaires à haut degré de préparation, comme durant la saison de la pêche au homard. Ces options pourraient être intégrées dans l'analyse des exigences du Canada en matière de posture SAR.

<sup>16</sup> BVG. Chapitre 7 – *Activités fédérales de recherche et sauvetage*. Rapport du printemps 2013 du vérificateur général du Canada.

<sup>17</sup> *Ibid.*

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Il est souhaitable que le COIC évalue le besoin de deux postures d'intervention SAR distinctes.

**BPR :** COIC

**BC :** ARC

**Principale constatation 6 :** Il manque aux opérations SAR une capacité d'analyse des données.

En raison de leur importance vitale, les opérations SAR ont besoin d'une capacité d'analyse des données pour accroître leur efficience. En 2013, le Bureau du vérificateur général du Canada a fait état du besoin de mesures du rendement SAR plus approfondies, en ajoutant que le système de gestion des informations utilisées pour gérer les cas SAR ne répondait pas suffisamment aux besoins opérationnels et qu'il approchait du point de rupture. À l'exception d'un nombre limité d'indicateurs de haut degré, comme le nombre annuel d'opérations SAR menées, l'analyse des données SAR doit être réalisée en examinant manuellement chaque événement SAR individuellement. L'absence d'une capacité analytique limite l'évaluation du rendement étant donné que le contexte actuel exige des analystes qu'ils déploient des efforts manuels significatifs pour acquérir et maintenir des données sur le rendement afin de procéder à leur analyse. Les personnes interrogées ont déclaré que la collecte de données SAR en réponse à des demandes d'analyse spécifiques constitue également une tâche redoutable.

Il faut signaler qu'un nouveau système de gestion de missions SAR est en cours de conception et qu'il devrait être livré en juin 2021. Même si l'ARC est mentionné comme promoteur du projet, le COIC est responsable des mesures de rendement SAR. Le COIC doit veiller à ce que les données analytiques SAR soient clairement établies, et à ce que le nouveau système de gestion de missions SAR soit doté d'une puissante capacité analytique qui appuie l'évaluation du rendement SAR et les rapports sur les résultats.

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Il est souhaitable que le COIC détermine les besoins analytiques SAR et veille à ce que le nouveau système de gestion de missions SAR soit en mesure de saisir et d'analyser les données nécessaires.

**BPR :** COIC

**BC :** ARC, SMA(GI)

**Principale constatation 7 :** Les équipages SAR ne bénéficient pas uniformément d'un soutien préopération et postopération.

Les FAC gèrent chaque opération SAR comme une « mission » autonome. Lorsqu'une intervention SAR s'avère nécessaire, le commandement des ressources de l'ARC est confié au CCCOS (COIC) en tant qu'utilisateur d'une force chargé de mener l'opération SAR. Toutefois, les effectifs SAR ne bénéficient pas d'un appui préopération et postopération, comme des services de santé mentale, contrairement à l'usage au moment où des opérations sont menées.

Une mission SAR est une mission stressante qui ne souffre « aucun échec » tous les jours, 24 heures sur 24, dans des conditions dangereuses, avec une moyenne de 440 interventions SAR par an (voir le tableau 6). Les personnes interrogées ont déclaré que depuis les équipes SAR qui évoluent dans des conditions dangereuses jusqu'aux effectifs d'un CCCOS qui doivent s'entretenir avec les familles des disparus, ou travailler dans un sous-sol sans fenêtres, les effectifs SAR subissent un haut degré de stress mental. Les personnes interrogées ont déclaré que la santé mentale des effectifs SAR est une préoccupation sérieuse et constante.

Les FAC sont dotées d'un solide système de santé proactif pour les opérations. Ce système permet d'apporter un soutien proactif en matière de santé mentale aux effectifs à la fois avant et après les déploiements. Les postes SAR sont traités comme des postes normaux dans les FAC avec le soutien normal réactif en matière de santé mentale. Les FAC devraient s'interroger pour savoir comment fournir des services de santé mentale aux effectifs SAR semblables à ceux qui sont fournis aux autres effectifs participant aux opérations des FAC.

**Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

5. Il est souhaitable que le COIC renforce le recours à des pratiques proactives de santé mentale au personnel SAR.

**BPR : COIC**

**BC : ARC, Chef du personnel militaire**

### 2.3 Économie et efficience

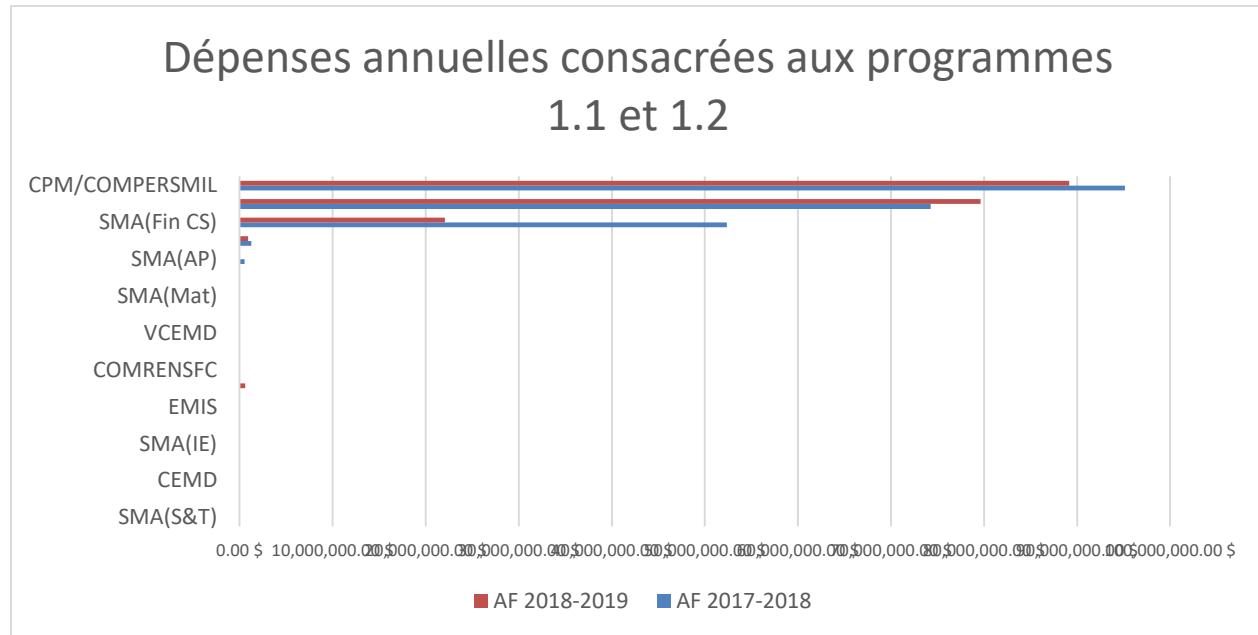
**Principale constatation 8 :** Pour l'heure, il est impossible d'évaluer l'économie et l'efficience des programmes opérationnels des FAC. À ce qu'il paraît, les organisations de N1 en dehors du COIC manquent de clarté pour ce qui est de l'harmonisation entre les dépenses consacrées aux opérations des FAC et les segments de programme.

Il est impossible d'évaluer l'économie et l'efficience des opérations des FAC. De fait, alors que l'équipe d'évaluation a reçu des renseignements du COIC au sujet de ses dépenses consacrées aux opérations des FAC, il n'a pas été possible de comprendre parfaitement la nature des dépenses ministérielles consacrées aux opérations des FAC car de multiples organisations de N1

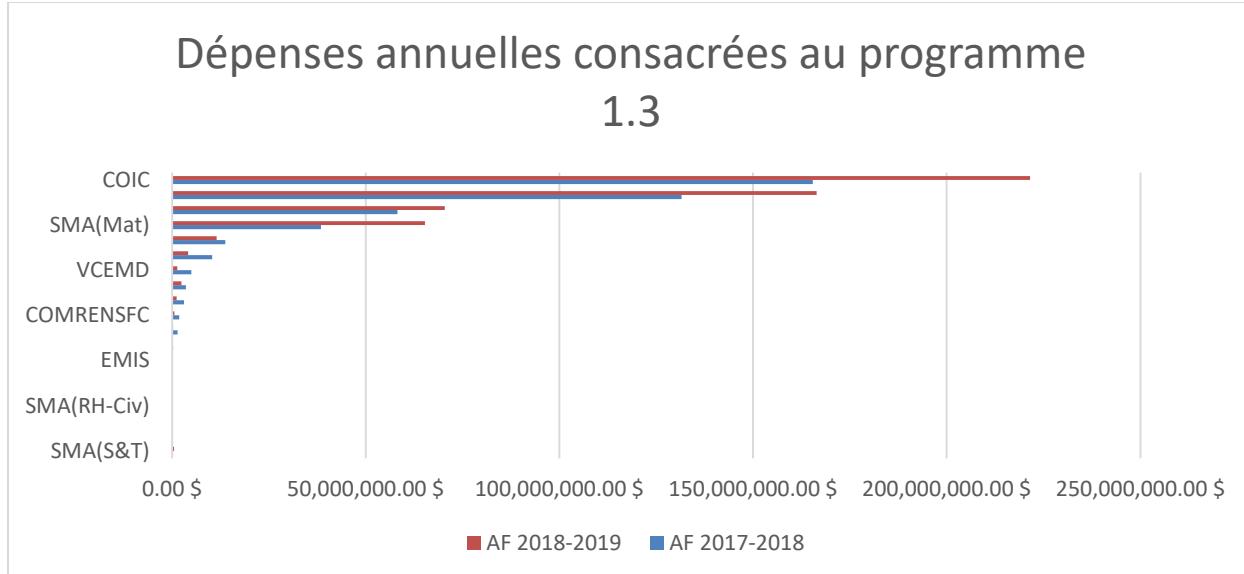
codifient leurs dépenses à ce programme. Cela a souligné l'absence de surveillance de l'affectation des dépenses opérationnelles des FAC aux segments de programme.

Les chargés de programme ne sont pas responsables de la totalité du programme et des dépenses qui s'y rattachent qui peuvent intéresser de multiples organisations de N1. La surveillance du programme et des directives sur les dépenses qui lui sont consacrées devraient permettre au Ministère de mieux comprendre les ressources attribuées et consacrées à un programme en vue de les ajuster s'il y a lieu.

Il est un fait que les N1 sont responsables des dépenses qui relèvent directement de leur contrôle, alors qu'il existe une absence de surveillance et de responsabilisation des activités de programme accomplies par plusieurs N1. Le Ministère aurait tout intérêt à éclaircir les allocations, la surveillance et les comptes rendus des dépenses consacrées aux programmes. Il est donc souhaitable que des discussions régulières aient lieu aux niveaux 0 et/ou 1 : (1) pour assurer l'utilisation efficiente et la surveillance des ressources sur le plan des programmes; (2) analyser l'utilisation des ressources par de multiples organisations de N1 qui contribuent à un programme particulier; (3) fournir des directives à l'appui des efforts d'examen du C Prog.



**Figure 1. Dépenses annuelles consacrées aux programmes 1.1 et 1.2.** La figure illustre les dépenses financières des organisations de N1 consacrées aux programmes 1.1 et 1.2 selon les rapports du SMA(Fin).



**Figure 2. Dépenses annuelles consacrées au programme 1.3.** La figure illustre les dépenses financières des organisations N1 consacrées au programme 1.3 et figurant dans les rapports au SMA(Fin).

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

6. En tant que responsable des programmes opérationnels des FAC, Il est souhaitable que le COIC :

- élabore et mette en œuvre un solide processus pour : i) examiner et ajuster la synchronisation actuelle et future avec les segments des programmes du COIC; ii) veille à ce que le COIC assure la surveillance soutenue de toutes les dépenses engagées dans le cadre des opérations des FAC;
- collabore avec le C Prog à l'élaboration de directives à l'appui des demandes de nouveaux segments N1 dans les programmes opérationnels.

**BPR :** COIC

**BC :** VCEMD C Prog, SMA(Fin)

**Observation :** La plus grande utilisation de balises dotées d'une capacité GPS améliore l'efficience des opérations SAR.

Il existe deux types d'émetteurs de localisation d'urgence (ELT) : les émetteurs de 121,5 Méghertz (MHz) et de 406 MHz. Sur ces deux balises, celle de 406 MHz est de loin supérieure à l'autre. L'ELT de 121,5 MHz a été conçue pour aviser d'un accident d'autres aéronefs qui volent au-dessus du lieu d'un incident. Une limitation importante tient au fait que

d'autres aéronefs doivent être à portée et être branchés sur la balise de 121,5 MHz pour recevoir le signal. Toutefois, un ELT de 406 MHz correctement enregistré dans le Registre canadien des balises fournit des renseignements cruciaux sur les personnes-ressources, comme le nom du propriétaire de la balise, le type d'aéronef, un suffixe numérique et un numéro de contact d'urgence. En cas de fausse alarme, lorsqu'on connaît l'origine d'une balise de 406 MHz, les CCCOS ont un taux de clôture de 97 pour cent grâce à l'aide d'un simple appel téléphonique si la balise a été déclenchée accidentellement<sup>18</sup>. Cela réduit le nombre de fois où les équipes SAR mènent des recherches inutiles, préservant ainsi les principaux aéronefs SAR pour les vraies urgences et réduisant les coûts opérationnels tout en abaissant la fréquence avec laquelle les FAC réagissent à un déclenchement d'ELT par inadvertance<sup>19</sup>. Une balise de 406 MHz bien enregistrée permet également aux équipes SAR de voler rapidement directement vers le lieu d'un incident où des vies sont peut-être en danger.

En février 2009, on a renoncé à la capacité de suivre le traitement des signaux des anciennes balises de localisation d'urgence de 121,5 MHz. Lorsqu'une balise se déclenche, les CCCOS éprouvent d'énormes difficultés à trouver une balise de 121,5 MHz ou une balise de 406 MHz non enregistrée. Sans l'aide du système COSPAS-SARSAT, pour trouver la source de ces balises, il faut systématiquement confier la tâche à une association SAR de l'ARC ou de l'aviation civile ou à d'autres ressources aériennes.

Actuellement, la réglementation de Transports Canada stipule que seuls certains types d'aéronefs sont tenus d'avoir une ELT à bord. Cette réglementation ne précise pas s'il doit s'agir d'une balise de 406 MHz. Transports Canada n'a pas encore rendu obligatoires les balises plus récentes de 406 MHz à titre de norme exigée des propriétaires privés, ce qui explique que depuis la fin de décembre 2016, à peine 29 pour cent des aéronefs immatriculés au Canada étaient équipés d'une ELT de 406 MHz. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2018, on a recensé 93 missions attribuables à l'écrasement d'un aéronef (catégorie 1) nécessitant une opération de recherche par ELT. Sur ces 93 missions, à peine 43 (46 pour cent) des aéronefs disposaient d'une balise de 406 MHz<sup>20</sup>.

Même si cela est indépendant de la volonté du MDN, il s'agit là d'un obstacle opérationnel, car les opérations aériennes SAR sont coûteuses et fastidieuses. De plus, l'utilisation limitée des balises ELT modernes a une incidence directe sur l'efficience des opérations. Par rapport à la clôture du déclenchement accidentel d'une balise de 406 MHz par un simple appel téléphonique, lorsqu'une balise de 121,5 MHz est déclenchée accidentellement, les équipes SAR procèdent à des recherches inutiles, ce qui majore les coûts opérationnels et réduit la disponibilité des ressources SAR pour intervenir en cas d'urgence véritable. Signalons que le COIC a déclaré qu'un changement de la réglementation aéronautique canadienne était en cours.

---

<sup>18</sup> Rapports annuels 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 du CGOFSAR.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> SAR mission reports.

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

**Principale constatation 2 :** Bien que les FAC atteignent 97,8 pour cent de leurs objectifs opérationnels, ces objectifs manquent de précision et également de clarté dans leur mesure.

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Il est souhaitable que le COIC poursuive ses efforts d'examen et de révision des objectifs opérationnels pour être sûr qu'ils sont clairement définis, en utilisant une combinaison d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs, qui sont mesurables et utiles et qui, en autant que possible, sont conformes et systématiques dans tout le spectre des opérations.

### Mesures prises par la direction

#### Mesure 1.1

Adoption d'un cadre de suivi et d'évaluation axé sur les résultats qui sera utilisé dans le cadre de toutes les opérations. Cela permet l'analyse et l'établissement de buts, de résultats et d'extrants opérationnels individuels, l'élaboration de mesures du rendement et de mesures d'efficacité et des indicateurs qui en résultent. Cela constitue la base de l'annexe OO des Ordres d'opérations – le Plan d'évaluation. Le plan de collecte des données qui fait partie du plan d'évaluation déterminera la nature de ce qu'il faut pour mesurer chaque indicateur (quantitatif, qualitatif, objectif et/ou subjectif). Un projet de cadre de suivi et d'évaluation axé sur les résultats a été conçu et a partiellement renseigné une commission d'évaluation régionale en mars 2020.

**Date cible :** Mise en œuvre en avril 2021

#### Mesure 1.2

Le processus de planification opérationnelle du COIC et les instructions permanentes d'opérations de conception des opérations feront l'objet d'un examen pour déterminer les meilleurs moyens de traduire les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels et en points de décision, ce qui permet des mesures现实的. Ce problème a été déterminé sur le plan de l'évaluation opérationnelle. Des objectifs stratégiques mal définis et la conception limitée des opérations entravent la capacité de formuler en définitive des indicateurs et de procéder à la mesure et à l'ajustement des fonctions. Le Groupe de planification des opérations interarmées et les produits qui en découlent intégreront des objectifs sur le plan opérationnel et la conception complète des opérations.

**Date cible :** Mise en œuvre en avril 2021

### Mesure 1.3

Examiner les caractéristiques déterminantes, l'orientation et les objectifs/résultats entre les opérations, les missions et les activités. Déterminer les classifications actuelles et ce qu'il faut mesurer. Les documents justificatifs (p. ex., Directive de mise en œuvre, Ordres d'opération, Ordre de fragmentation) doivent être disponibles, utiles et d'actualité pour appuyer l'adoption d'un cadre de suivi et d'évaluation axé sur les résultats et la mesure et l'analyse des objectifs opérationnels qui en découlent. On évaluera les répercussions militaires souhaitées par rapport aux objectifs, et on déterminera si ceux-ci sont mesurables. Chaque opération/mission portant un nom fera l'objet d'un examen. La documentation d'appui sera mise à jour.

**BPR :** COIC

**Date cible :** Août 2021 pour une mise en œuvre en avril 2022

**Principale constatation 4 :** La prestation de services provinciaux d'ambulance aérienne à Terre-Neuve-et-Labrador ne fait pas partie du mandat SAR des FAC.

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Il est souhaitable que le recouvrement des coûts au titre de la prestation de services d'ambulance aérienne à la province de Terre-Neuve-et-Labrador fasse l'objet d'une analyse.

### Mesure prise par la direction

#### Mesure 2.1

Le COIC SAR assurera le suivi du nombre de missions en ambulance aérienne dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador et des coûts qui s'y rattachent. Cela sera déclaré au Comité fédéral de gouvernance des opérations SAR (CFGOSARF). Le premier rapport sera remis au CFGOSARF d'ici à décembre 2020 et les autres rapports suivront à chaque réunion semestrielle.

Le CFGOSARF évaluera la situation et recommandera des plans d'action au Cmdt COIC au sujet du recouvrement des coûts. Le bon mécanisme de recouvrement sera déterminé, au cas où le recouvrement serait souhaitable.

**BPR :** COIC

**BC :** ARC, SMA(Fin)

**Date cible :** Décembre 2020 pour le CFGOSARF

**Principale constatation 5 :** Les deux postures d'intervention SAR n'ont pas fait l'objet d'un examen depuis 1958. De ce fait, elles ont des effets néfastes sur l'état de préparation de la force, la qualité de vie des équipes SAR et leur aptitude à fournir de l'instruction.

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

3. Il est souhaitable que le COIC évalue le besoin de deux postures d'intervention SAR distinctes.

#### **Mesure prise par la direction**

##### **Mesure 3.1**

Le COIC procédera à l'examen conjoint des positions entre l'ARC et le COIC en tant que responsable de la mise sur pied d'une force et d'utilisateur d'une force. Nous analyserons les motifs des positions actuelles et nous demanderons si des changements de position permettent d'améliorer la prestation des services en l'équilibrant avec les limitations de personnel et de matériel.

Si une seule position est conseillée, le COIC préparera un mémoire décisionnel qu'il soumettra à la décision du Chef d'état-major de la défense.

Décision préalable à décembre 2021.

BPR : COIC/DG Op, SAR

BC : ARC

**Date cible :** Décembre 2021

**Principale constatation 6 :** Il manque aux opérations SAR une capacité d'analyse des données.

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

4. Il est souhaitable que le COIC détermine les besoins analytiques SAR et veille à ce que le nouveau système de gestion de missions SAR soit en mesure de saisir et d'analyser les données nécessaires.

#### **Mesures prises par la direction**

Le COIC convient que le fait d'avoir une capacité solide et efficiente d'analyse des données pour les opérations SAR est une nécessité absolue. Le système actuel est capable de saisir de multiples points de données, mais le traitement manuel de demandes multiples est périmé.

#### **Mesure 4.1**

En collaboration avec l'ARC et le SMA(GI), le COIC s'emploiera à déterminer si l'on a besoin de plus ou de moins de données que le volume actuellement saisi. Toutes les publications SAR ayant trait aux statistiques seront modifiées en cas de changement.

#### **Mesure 4.2**

Une fois que les besoins de données seront connus, le COIC, en collaboration avec l'ARC et le SMA(GI), fera appel à l'équipe du projet de système de gestion de missions SAR pour déterminer la possibilité de répondre aux besoins de données sur les missions SAR et la capacité de produire des résultats multiples (rapports et comptes rendus) par rapport à une diversité de critères sélectionnables.

#### **Mesure 4.3**

Le COIC décidera si d'autres besoins en effectifs possédant une expertise technique particulière devront être comblés pour réaliser le Plan d'action de la direction.

Le COIC sera convaincu que ce Plan d'action de la direction est terminé une fois que tous les besoins statistiques (produits) pourront être comblés par le logiciel de système de gestion de missions SAR avec nettement moins d'heures de travail que le processus actuel, et que ces produits respectent tous les rapports et les comptes rendus nécessaires pour l'évaluation interne suivie des opérations SAR.

**BPR :** COIC/DG Op, SAR

**BC :** ARC, SMA(GI), COIC/disponibilité opérationnelle, science et technologie

**Date cible :** Si possible, la faire concorder avec la date de capacité opérationnelle intégrale du projet de système de gestion de missions SAR.

**Principale constatation 7 :** Les équipages SAR ne bénéficient pas uniformément d'un soutien préopération et postopération.

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

5. Il est souhaitable que le COIC renforce le recours à des pratiques proactives de santé mentale au personnel SAR.

## Mesures prises par la direction

### Mesure 5.1

Le COIC confirmera que les escadrons SAR ont mis en œuvre les programmes En route vers la préparation mentale (RVPM) dans le cadre des comptes rendus postérieurs aux missions en cas de besoin.

### Mesure 5.2

Le COIC fera mention des programmes RVPM des escadrons SAR dans la directive SAR du COIC, intégrant le programme dans le compte rendu de mission en cas de besoin.

### Mesure 5.3

Le COIC consultera chaque année l'ARC sur la situation du programme RVPM.

### Mesure 5.4

Incorporation des dispositions en matière de santé mentale dans la directive SAR du COIC 2021.

**BPR :** COIC/DG Op, SAR, soutien des services de santé

**BC :** ARC

**Date cible :** Mars 2021

**Principale constatation 8 :** Pour l'heure, il est impossible d'évaluer l'économie et l'efficience des programmes opérationnels des FAC. À ce qu'il paraît, les organisations de N1 en dehors du COIC manquent de clarté pour ce qui est de l'harmonisation entre les dépenses consacrées aux opérations des FAC et les segments de programme.

### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

6. En tant que responsable des programmes opérationnels des FAC, il est souhaitable que le COIC :

- a) élabore et mette en œuvre un solide processus pour : i) examiner et ajuster la synchronisation actuelle et future avec les segments des programmes du COIC; ii) veille à ce que le COIC assure la surveillance soutenue de toutes les dépenses engagées dans le cadre des opérations des FAC;
- b) collabore avec le C Prog à l'élaboration de directives à l'appui des demandes de nouveaux segments N1 dans les programmes opérationnels.

**BPR :** COIC

**BC :** VCEMD C Prog, SMA(Fin)

## Mesures prises par la direction

### Mesure 6.1

Le COIC a procédé à l'examen, à la validation et aux modifications (au besoin) de tous les segments du programme correspondant à l'examen annuel des données principales pour l'AF 2020-2021 à propos de la structure financière des opérations relevant du COIC. Ce projet a confirmé que la structure financière actuelle et nouvelle des opérations du COIC concorde bien avec les segments du programme de responsabilités essentielles des Opérations.

### Mesure 6.2

Pour s'assurer que la structure financière des N1 concorde avec les segments du programme de responsabilités essentielles des Opérations, la section des plans et des politiques du J8 COIC collaborera avec d'autres intervenants N1 et le C Prog pour s'assurer que les concordances actuelles et futures avec certains segments des programmes du COIC font l'objet d'un examen et de modifications dans l'examen annuel des données principales pour l'AF 2021-2022. Ce processus d'examen et de modification garantira que le COIC assure le suivi de l'attribution des dépenses opérationnelles ayant trait aux opérations des FAC.

**BPR :** COIC

**BC :** VCEMD C Prog, SMA(Fin), N1 applicables, Cmdt

**Date cible :** Mars 2021

## Annexe B – Méthodologie d'évaluation et limitations

### 1.0 Méthodologie

#### 1.1 Aperçu des méthodes de collecte des données

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 des informations et des données appuie les constatations de l'évaluation. Pour garantir la validité des données saisies à l'aide de différentes méthodes, les évaluateurs ont utilisé une approche de triangulation des données. La méthodologie a établi une approche uniforme pour la collecte et l'analyse des données à l'appui des constatations, des conclusions et des recommandations de l'évaluation. En fonction des preuves émanant des sources disponibles, l'évaluation a examiné l'atteinte des résultats escomptés et l'efficience des activités de soutien des bases du Cadre ministériel des résultats afin d'élaborer une base convenable pour la pertinence et le rendement des programmes. Nous avons mis en corrélation les renseignements et les données avec chaque question de l'évaluation et avec les indicateurs correspondants.

#### 1.2 Détails sur les 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 de la documentation;
- entrevues avec des informateurs clés;
- examen des données relatives aux finances et aux programmes;
- visites des lieux.

##### 1.2.1 Examen de la documentation

Un examen préliminaire des documents a été réalisé à 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 figurant dans le Répertoire des programmes de la Défense. Un examen complet des documents a été réalisé à l'étape d'exécution de l'évaluation, celui-ci étant fondé sur la pertinence et le rendement des programmes.

##### 1.2.2 Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues ont été réalisées en personne ou par téléphone. Les personnes interrogées avaient reçu au préalable un guide d'entrevue. Au cours des entrevues, des questions supplémentaires ont été posées. Les évaluateurs ont pris des notes au cours des entrevues. Ces notes ont ensuite été transcrrites 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.

Les entrevues ont été réalisées en parallèle avec l'Évaluation du commandement, Contrôle et Soutien des opérations. Parmi les organismes interrogés, mentionnons le QG du COIC; les CCCOS de Trenton et Halifax et les 424<sup>e</sup> et 413<sup>e</sup> escadrons SAR.

### 1.2.3 Examen des données relatives aux finances et aux programmes

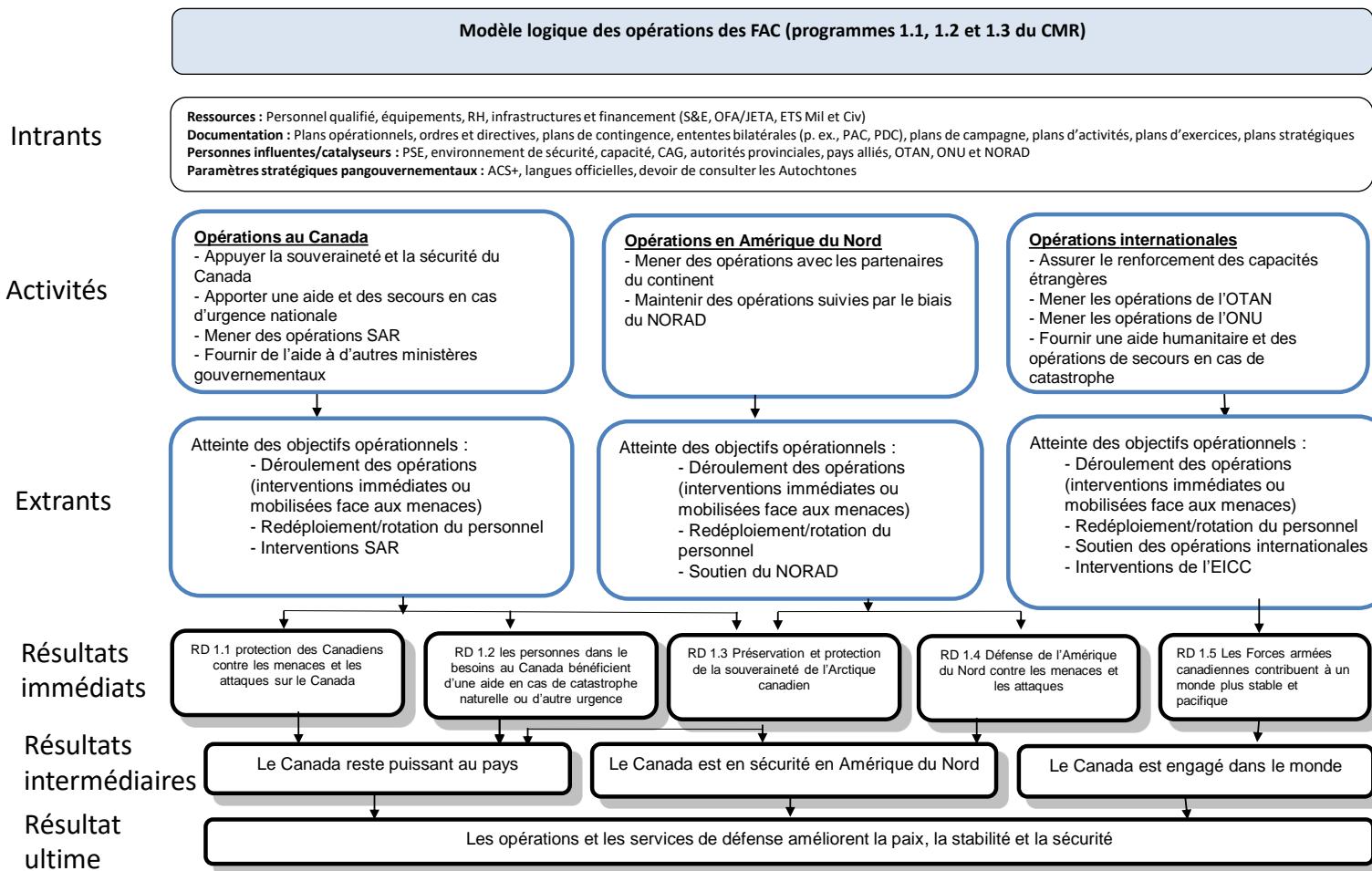
Les données administratives se rapportant aux opérations des FAC proviennent de multiples sources. Les difficultés que l'on a eu à établir un lien entre les dépenses et les activités administratives, mentionnées dans le résultat 8, ont nécessité une évaluation visant à compiler des données financières provenant de multiples sources.

## 2.0 Limitations

Limitation	Stratégie d'atténuation
L'absence de visibilité de la planification, de l'affectation et de la gestion des ressources de diverses organisations aux programmes consacrés à l'accomplissement des opérations des FAC n'a pas permis d'évaluer l'économie et l'efficience du programme.	L'évaluation a sollicité des renseignements sur les activités accomplies par chaque organisation de N1 chargée d'attribuer des ressources aux programmes du Cadre ministériel des résultats.
Possibilité que les personnes interrogées fournissent des informations biaisées et ne soulignent que les composantes positives de leur organisation.	Une comparaison a été faite entre les personnes interrogées et d'autres personnes de la même organisation ou du même groupe, ainsi que des informations fournies par d'autres sources (p. ex., documents et dossiers).
Renseignements limités sur l'évaluation du rendement.	L'évaluation a consisté à consulter de multiples sources de renseignements quantitatifs et qualitatifs 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 Directeur général – Évaluation.

**Tableau B-1. Limitations d'évaluation et stratégies d'atténuation.** Le tableau dresse la liste des limitations de l'évaluation ainsi que des stratégies d'atténuation correspondantes.

## Annexe C – Modèle logique



**Figure C-1. Modèle logique des opérations des FAC.** L'organigramme illustre la relation entre les intrants, les principales activités, les extrants et les résultats escomptés du programme.