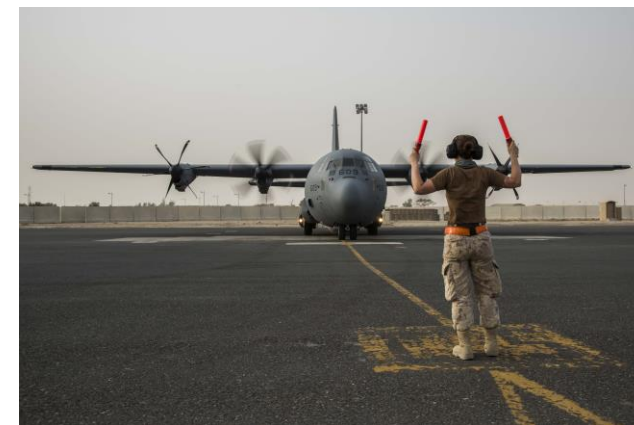




Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI).
Renseignements retenus conformément à l'article 15(1).

Évaluation du Programme d'instruction et de coopération militaires (PICM)



1258-3-063 SMA(Svcs Ex)
978-0-660-69645-4
D2-564/2024F-PDF
Février 2024

TABLE DES MATIÈRES

01

INTRODUCTION

Acronymes • Guide du rapport • Sommaire • Contexte de l'évaluation

02

CONSTATATIONS

Pertinence • Efficacité • Efficience

03

CONCLUSION ET ANNEXES

Conclusion générale • Annexe A : Constatations et recommandations • Annexe B : Plan d'action de la direction • Annexe C : Méthodologie • Annexe D : Études de cas • Annexe E : Liste des membres du PICM

ACRONYMES

ADC	Attaché de défense du Canada	DICM	Directeur – Instruction et coopération militaires
AF	Année financière	FAC	Forces armées canadiennes
AMC	Affaires mondiales Canada	FPS	Femmes, paix et sécurité
Autre ministère	Autre ministère gouvernemental	Gouv Can	Gouvernement du Canada
BC	Bureau consultatif	MDN	Ministère de la Défense nationale
BPR	Bureau de première responsabilité	OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
CCAM	Cellule de coordination de l'aide militaire	PAD	Plan d'action de la direction
CDAM	Comité directeur d'aide militaire	PICM	Programme d'instruction et de coopération militaires
CEPP	Conseil d'évaluation des projets du PICM	PSE	<i>Protection, Sécurité, Engagement</i>
DG Pol SI	Directeur général – Politique de sécurité internationale	SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)

SOMMAIRE

Portée de l'évaluation

L'évaluation du Programme d'instruction et de coopération militaires (PICM) portait sur la pertinence liée à l'harmonisation du programme avec les priorités du gouvernement du Canada; sur l'efficacité du programme en ce qui a trait aux produits de formation et au soutien des activités diplomatiques; et sur l'efficacité du programme du point de vue de la gouvernance et des ressources. La période examinée était comprise entre les années financières (AF) 2018-2019 et 2022-2023. L'évaluation est effectuée conformément au plan d'évaluation ministériel quinquennal du MDN et des FAC pour les AF 2022-2023 à 2026-2027.

Aperçu du programme

Le Programme a été établi en 1963 et appuie les objectifs d'engagement mondial du MDN en renforçant la capacité des partenaires et en faisant progresser la diplomatie de défense. De l'AF 2018-2019 à l'AF 2022-2023, le PICM avait un budget annuel d'environ 14 millions de dollars. Il a offert une instruction et une éducation militaires à plus de 60 pays non-membres de l'OTAN en Afrique, au Moyen-Orient, en Europe, en Asie et en Amérique.

En 2023, le financement du programme a été renouvelé aux mêmes niveaux pour les activités de programme traditionnelles. Le PICM servira également à répondre aux nouveaux besoins en matière de renforcement des capacités et à fournir une aide militaire. Un exemple récent de cette aide est le montant de 500 millions de dollars annoncé à l'été 2023 en vue du soutien militaire à l'Ukraine.

Résultats

Le Programme semble contribuer fructueusement à la diplomatie en matière de défense du Canada ainsi qu'aux objectifs d'engagement mondial du gouvernement du Canada et du MDN et des FAC. Une orientation stratégique plus ciblée sur la portée du programme et la priorité des pays membres aiderait à optimiser la capacité du programme.

Bien que le Programme continue d'améliorer les compétences et les connaissances des participants en harmonie avec ses secteurs d'instruction, il est possible d'améliorer la collecte de données et les pratiques de gestion afin de mieux démontrer l'incidence qu'il a sur la capacité militaire dans les pays membres. De meilleurs mécanismes de mesure sont également nécessaires pour montrer l'incidence sur les relations de défense bilatérales et multilatérales.

Enfin, le Programme a eu du mal à dépenser les fonds pendant la pandémie et a eu des coûts administratifs élevés. Toutefois, selon la planification de l'AF 2023-2024, les dépenses semblent être sur la voie de la reprise. Compte tenu des niveaux de financement prévus actuellement, le Programme semble être adéquatement préparé à mener des activités en vertu des nouveaux piliers de l'aide militaire améliorée et du renforcement des capacités. L'amélioration de la coordination avec les principaux intervenants pourrait entraîner des gains d'efficacité et accroître la capacité du programme de faire progresser les secteurs d'intérêt stratégique continu et évolutif au Canada.

Conclusion générale

Dans l'ensemble, le Programme demeure pertinent dans le contexte de l'évolution du paysage mondial des relations internationales, qui nécessite un engagement diplomatique continu et essentiel. De plus, le Programme s'harmonise avec les priorités gouvernementales clés telles que les FPS, les valeurs démocratiques et les normes militaires professionnelles. Des possibilités d'amélioration ont été cernées concernant l'orientation stratégique du programme, son cadre de mesure du rendement et ses efforts de coordination avec les principaux intervenants, ce qui améliorerait l'efficacité du programme et permettrait au MDN et aux FAC de démontrer l'incidence du programme.

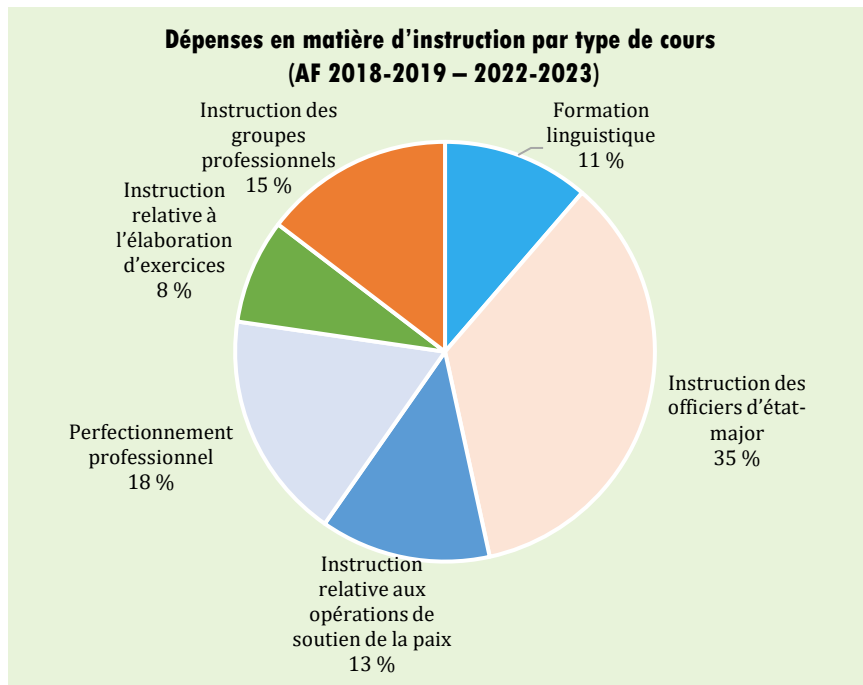
Recommandations

1. S'assurer que des mécanismes de gouvernance efficaces sont en place et sont utilisés pour harmoniser la portée et l'orientation stratégique du PICM.
2. Améliorer la détermination et la collecte des données requises pour évaluer comment l'instruction a contribué aux objectifs du programme.
3. Coordonner les activités et la planification avec d'autres ministères de façon uniforme et communiquer l'information avec des programmes similaires gérés par les principaux alliés du Canada afin de tirer parti des efforts et d'éviter les chevauchements éventuels.

CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Contexte du programme

Le PICM appuie les objectifs d'engagement mondial du Ministère en renforçant la capacité des partenaires et en faisant progresser la diplomatie de défense. Bien que le budget annuel du programme d'environ 14 millions de dollars ne représentait qu'environ 4 % des dépenses du programme de la Stratégie d'engagement mondial, le PICM a parrainé l'instruction d'environ 5 500 participants, représentant 62 pays membres, pendant la période d'évaluation. L'instruction a été dispensée dans quatre domaines d'activité : formation linguistique; perfectionnement professionnel et formation du personnel; formation sur les opérations de soutien de la paix; visites d'experts et de délégations. Il existe six types de cours différents offerts dans ces quatre domaines. Les dépenses du PICM sur l'instruction par type de cours sont illustrées dans le graphique suivant. De multiples partenaires offrent les cours et l'instruction, notamment le Groupe de l'instruction de la Génération du personnel militaire, l'Académie canadienne de la défense, l'Armée canadienne, Calian Group Limited, les instituts et les écoles étrangères, et d'autres membres du personnel des FAC et du MDN. Les cours variaient en longueur de plusieurs jours à 10 mois.



En 2023, deux domaines d'activité ont été ajoutés au PICM : renforcement des capacités de défense et aide militaire améliorée. Ces domaines n'ont toutefois pas été financés pendant la période d'évaluation.

La dernière évaluation du programme a eu lieu en 2019, couvrant la période des AF 2013-2014 à 2017-2018. Quatre recommandations, qui portaient sur les modalités du programme, ont été formulées : l'harmonisation avec l'initiative de renforcement des capacités en vertu de la politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE); la stratégie de dotation; une stratégie complète de mesure du rendement, y compris la collecte et la gestion des données. Aucun plan d'action de la direction (PAD) ouvert n'a été élaboré à la suite de la présente évaluation.

Méthodologie

Pour évaluer le PICM, on a eu recours à plusieurs méthodes, y compris des entrevues avec des informateurs clés, des sondages, une analyse comparative internationale, un examen des documents, des études de cas et une analyse des données (voir l'[annexe C](#) pour plus de détails). Sept groupes d'intervenants ont été consultés pour éclairer les conclusions de cette évaluation. Les questions suivantes ont guidé l'évaluation :

Questions de l'évaluation

Pertinence

Q1. Dans quelle mesure le PICM est-il pertinent au vu des objectifs et priorités du gouvernement du Canada?

Efficacité

Q2. Dans quelle mesure le PICM a-t-il contribué à améliorer les connaissances et capacités des stagiaires militaires, ainsi que la mesure dans laquelle ces derniers peuvent entreprendre des activités, y compris des opérations de soutien de la paix et d'autres opérations militaires?

Q3. Dans quelle mesure le PICM a-t-il contribué aux relations bilatérales et multilatérales du Canada en matière de défense?

Efficience

Q4. Dans quelle mesure le PICM est-il coordonné, doté de ressources et régi efficacement?

PERTINENCE



CONSTATATION 1 : Le PICM est harmonisé avec les objectifs et priorités du gouvernement du Canada ainsi qu’avec ceux du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes pour renforcer la capacité des partenaires et faire progresser la diplomatie de défense. Toutefois, le Programme manque d’orientation stratégique sur la portée du programme et les priorités du pays.

Pourquoi est-ce important?

La diplomatie de défense est un outil essentiel pour le Canada, et le PICM joue un rôle vital pour faire progresser ce mandat. L’orientation stratégique est importante pour fournir un objectif commun et unificateur afin de faciliter davantage la coopération et la réalisation des objectifs nationaux et ministériels.

Nos constatations

Le PICM appuie les objectifs d’engagement mondial du gouv Can et du MDN en renforçant la capacité des partenaires et en faisant progresser la diplomatie de défense.

Les intervenants et partenaires ont indiqué la pertinence et l’importance du PICM. Un sondage effectué auprès des attachés de défense du Canada (ADC) a indiqué que 72 % conviennent que les activités du PICM sont harmonisées avec les priorités du gouv Can. L’instruction et la programmation offertes intègrent directement de nombreuses priorités importantes du gouv Can, y compris FPS, les valeurs démocratiques et les normes militaires professionnelles. Le cours sur l’intégration des femmes et des perspectives liées au genre dans les forces armées contribue au programme sur les femmes, la paix et la sécurité du Canada, à la Politique d’aide internationale féministe du Canada et à la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1325 (2000).

La diplomatie de défense est essentielle pour le MDN et les FAC. Le programme FPS affirme que « les forces armées ne peuvent respecter leur engagement dans le monde sans y être présentes, ce qui se manifeste également dans l’établissement et le maintien de solides relations avec nos alliés, nos partenaires et d’autres forces armées et institutions multilatérales ». Le PICM est l’un des principaux mécanismes de renforcement des capacités de défense et d’engagement avec les alliés non-membres de l’OTAN du Canada, comme l’indiquent les *Directives sur les priorités internationales pour l’engagement de la Défense*.

Le PICM est responsable d’une partie importante des efforts diplomatiques du MDN et des FAC en fonction de l’examen des documents. La majorité des ADC (67 %) conviennent que le PICM est le principal mécanisme par lequel le MDN et les FAC communiquent avec les pays membres, et 83 % conviennent que le PICM a contribué à la présence du Canada dans les régions des pays membres.

Toutefois, la stratégie générale d’engagement mondial du MDN n’est pas à jour et ne fournit pas une orientation adéquate au PICM. Par conséquent, le programme cible généralement plus de 60 pays dans différentes parties du monde. Le tableau suivant illustre le grand nombre de pays ciblés par le PICM. Le PICM pourrait contribuer de façon plus ciblée et stratégique s’il y avait une orientation stratégique claire.

Nombre le plus élevé de participants au PICM par pays membre (AF 2018-2019 – AF 2022-2023)					
1.		8.		15.	
2.		9.		16.	
3.		10.		17.	
4.		11.		18.	
5.		12.		19.	
6.		13.		20.	
7.		14.			

Avec l’ajout de nouveaux domaines de renforcement des capacités et d’amélioration des activités d’aide militaire, ainsi que l’injection de fonds supplémentaires, le PICM devra élargir davantage la portée de ses programmes, y compris le soutien au renforcement des capacités dans les pays membres. Cette expansion bénéficierait d’une coordination et d’un échange de renseignements accrus afin de clarifier les rôles et les responsabilités en matière de renforcement des capacités pour le PICM et l’ensemble de la communauté des FAC.



1. S’assurer que des mécanismes de gouvernance efficaces sont en place et sont utilisés pour harmoniser la portée et l’orientation stratégique du PICM.

EFFICACITÉ



CONSTATATION 2 : Le Programme d'instruction et de coopération militaires a contribué à améliorer les connaissances et les capacités des personnes. Toutefois, le Programme manque de données cohérentes empêche d'évaluer l'incidence sur la capacité militaire des pays membres.

Pourquoi est-ce important?

Un cadre de mesure du rendement efficace appuyé par des données fiables et des mécanismes de suivi est essentiel pour comprendre si l'instruction atteint les résultats prévus pour les stagiaires et la capacité militaire globale des pays membres.

Nos constatations

De l'AF 2018-2019 à l'AF 2022-2023, le PICM a parrainé l'instruction au Canada et à l'étranger d'environ 5 500 participants représentant 62 pays membres. L'instruction a été offerte dans les domaines suivants : formation linguistique, perfectionnement professionnel, cours à l'intention des officiers d'état-major, formation sur les opérations de soutien de la paix, instruction des groupes professionnels et planification d'exercice. Le PICM tire parti des capacités des FAC pour offrir de l'instruction, comme l'instruction axée sur les compétences, y compris les compétences médicales de combat, navales et aériennes. La majorité (97 %) des participants interrogés étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour affirmer qu'ils se sentent outillés pour appliquer les connaissances acquises dans les cours parrainés par le PICM à leur travail.

L'évaluation était en mesure d'utiliser les données de base disponibles dans la liste nominative des participants; toutefois, les données qui permettraient d'évaluer l'atteinte globale des objectifs du programme n'étaient pas uniformes ni suivies par le programme. Les données qui démontrent l'application de l'instruction offerte dans le cadre du PICM par les participants sont très limitées et même inexistantes dans la plupart des cas. Les cours sont donnés par des partenaires externes au PICM (p. ex., Calian, la Caribbean Military Academy et l'École de langues des Forces canadiennes). Les résultats des cours ne sont pas systématiquement transmis par ces partenaires. Bien que le programme utilise des sondages auprès des ADC, des formateurs et des étudiants parrainés pour ses évaluations annuelles, ces sondages n'ont pas été menés régulièrement ni utilisés pour orienter la prise de décisions.



Instruction sur les premiers soins à donner au combat, Tunisie, rapport annuel 2022-2023 de la DICM

L'évaluation a trouvé des preuves positives de l'incidence du PICM sur la capacité militaire des pays membres. Par exemple, les rapports annuels de la Direction – Instruction et coopération militaires (DICM) ont indiqué que l'instruction offerte dans le cadre du PICM a contribué à la diminution du nombre de blessés dans les Forces armées tunisiennes pendant la première heure de blessure. Ce résultat a été noté au cours de la première année de l'instruction sur les premiers soins à donner au combat du PICM (voir l'[annexe D](#) pour plus de détails sur les études de cas).

Le Programme semble également avoir un certain succès en ce qui concerne le taux de participation des femmes aux cours. La liste nominative indique que jusqu'à 22 % des participants aux cours du PICM pendant la période d'évaluation étaient des femmes. Les entrevues ont également permis de déterminer que les efforts déployés pour accroître la participation des femmes aux cours en général ont été fructueux, malgré les limitations dues à la proportion intrinsèquement plus faible de femmes servant dans les forces armées des pays membres.

EFFICACITÉ



CONSTATATION 3 : Le Programme d'instruction et de coopération militaires a aidé les relations du Canada en matière de défense avec les pays membres. Toutefois, son incidence sur la diplomatie de défense n'est pas bien mesurée ou suivie.

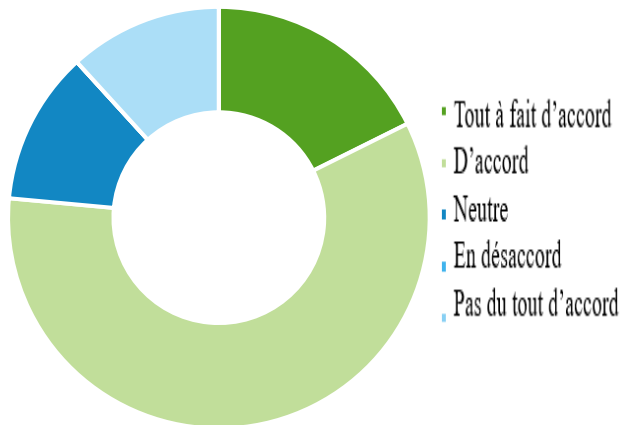
Pourquoi est-ce important?

Des données complètes et uniformes sur le rendement permettent de mesurer l'incidence du programme sur les relations bilatérales et multilatérales du Canada en matière de défense. Cela deviendra plus important avec de nouvelles responsabilités liées au renforcement des capacités et à l'amélioration de l'aide militaire, ainsi qu'avec le financement supplémentaire connexe.

Nos constatations

Parmi les ADC interrogés pour cette évaluation, 72 % ont convenu que le PICM a renforcé les relations de défense avec les pays membres, et 83 % ont convenu que le PICM a contribué à la présence régionale du Canada.

72 % des ADC interrogés ont convenu que le PICM a renforcé les relations entre le Canada et les États membres du PICM



Les informateurs clés interrogés ont indiqué que le PICM a apporté une contribution significative aux relations de défense du Canada. Les responsables de programme ont souvent cité le PICM comme « ouvrant des portes » pour l'engagement diplomatique et comme un point d'entrée pour l'engagement du gouvernement du Canada.

« Le PICM est absolument mis à profit pour poursuivre l'engagement dans la région indo-pacifique. C'est l'une des pierres angulaires de la plupart de nos relations dans la région indo-pacifique, en Asie du Sud-Est en particulier. » – Intervenant du MDN et des FAC

Les études de cas menées dans le cadre de cette évaluation ont fourni des preuves supplémentaires de la capacité du programme à renforcer les relations de défense; par exemple, en Jamaïque, plusieurs années d'activités du PICM ont mené à l'élaboration et au maintien en puissance des centres d'excellence. En Tunisie, les discussions d'état-major militaire tenues en 2017 et en 2018 ont permis de cerner les lacunes en matière de capacité et les secteurs de soutien du PICM pour combler les lacunes, renforçant ainsi les relations bilatérales entre le Canada et la Tunisie en matière de défense.

Les relations ukrainiennes ont été grandement améliorées grâce à l'instruction offerte dans le cadre du PICM, y compris l'exercice Maple Arch, qui est une série annuelle d'événements coordonnés par le PICM. Entre les AF 2018-2019 et 2021-2022, plus de 600 Ukrainiens ont été parrainés pour suivre l'instruction et les cours offerts dans le cadre du PICM, y compris au moins 43 activités réparties dans 8 pays. Cette instruction a apporté une contribution indirecte à la relation de défense croissante entre le Canada et l'Ukraine, qui a été encore renforcée par de nouvelles activités d'aide militaire et de nouveaux fonds.

Les indicateurs de rendement du programme liés aux relations de défense sont principalement liés aux résultats et ne reflètent pas adéquatement l'efficacité ou la qualité au fil du temps. Un exemple d'indicateur indirect est de savoir si Affaires étrangères Canada juge que l'ensemble des relations bilatérales s'améliore.



2. Améliorer la détermination et la collecte des données requises pour évaluer comment l'instruction a contribué aux objectifs du programme.

EFFICIENCE

 **CONSTATATION 4** : Historiquement, les coûts administratifs du Programme d’instruction et de coopération militaires ont été élevés. Pendant la pandémie, le Programme a eu du mal à fournir et à dépenser des fonds. Toutefois, le Programme semble être sur la bonne voie selon la planification de l’année financière 2023-2024.

Pourquoi est-ce important?
Une gestion efficace des coûts administratifs du programme permet de consacrer plus de fonds aux principaux objectifs tout en démontrant une bonne gestion des fonds publics.

Nos constatations
Historiquement, les coûts administratifs pour le PICM ont été élevés. Pendant la période d’évaluation, le ratio des coûts administratifs du PICM était élevé par rapport aux dépenses du programme, avec une moyenne de 38 % entre les AF 2018-2019 et 2019-2020. Ce ratio était encore plus élevé pendant la pandémie. Un exemple de ratio des frais généraux du programme de subventions et de contributions est 9,3 % pour le programme Solutions innovatrices Canada, qui ne comprenait que les salaires du personnel et le programme d’avantages sociaux des employés par rapport au financement total du programme, et il excluait la TVH. Dans le cadre du financement et des activités menées à compter de l’AF 2023-2024, on prévoit que le ratio des frais généraux du programme sera réduit en raison de l’injection de fonds pour le renforcement des capacités et l’aide militaire.

Ratio approximatif des frais généraux* en fonction des dépenses

AF	Ratio (en M\$)	Ratio des frais généraux
AF 2018-2019	4,04/10,52	38 %
AF 2019-2020	4,45/11,74	38 %
AF 2020-2021	4,50/2,48	181 %
AF 2021-2022	4,68/4,83	97 %
AF 2022-2023	4,91/7,33	67 %

* Les coûts administratifs comprennent les salaires (du personnel militaire au niveau le plus élevé) et les dépenses organisationnelles, mais excluent le programme d'avantages sociaux des employés. Les dépenses du programme comprennent les frais relatifs aux cours et le crédit 10 (subventions et contributions).

Incidence de la pandémie sur les dépenses et les activités d'un montant de 11,389 millions de dollars prévues au crédit 10

Année	Nbre de participants	% d'activités annulées	Valeur monétaire du crédit 10 pour le programme	Fonds non utilisés	% des fonds non utilisés
AF 2018-2019	1 375	19	8 745 944	2 643 056 \$	23
AF 2019-2020	1 691	20	11 387 676	1 324 \$	0
AF 2020-2021	294	61	2 451 480	8 937 520 \$	78
AF 2021-2022	936	49	4 834 033	6 554 967 \$	58
AF 2022-2023	1 180	37	7 323 509	4 065 491 \$	36

Le PICM a dû réduire considérablement sa programmation pendant la pandémie, en se concentrant principalement sur la formation linguistique et les pays proches des fuseaux horaires nord-américains. Les activités réalisées dans le cadre du PICM ont baissé de 55 % de l’AF 2019-2020 à l’AF 2020-2021. Le taux le plus élevé de fonds non utilisés a été de 78 % pendant l’AF 2020-2021.

Depuis sa sortie de la pandémie, le PICM a constamment augmenté le nombre d’activités qu’il mène. Le Programme semble être sur la bonne voie pour terminer les activités prévues et dépenser son financement en fonction de la planification de l’AF 2023-2024. De nouveaux fonds et de nouvelles activités ont également été ajoutés depuis le début de l’AF 2023-2024.

L’évaluation a révélé que le Programme sera en mesure d’absorber le nouveau financement accru pour l’aide militaire et le renforcement des capacités si les besoins en personnel sont satisfaits. L’aide militaire accrue est en grande partie une fonction qui permet de déterminer les besoins en matière de capacité, l’acquisition étant effectuée par un tiers chargé de la mise en œuvre. La DICM a augmenté le personnel pour appuyer le traitement de ce financement par l’intermédiaire de la cellule de coordination de l’aide militaire (CCAM), qui comprend des personnes externes au programme. La DICM croît également pour entreprendre des activités de renforcement des capacités avec de nouveaux employés. Toutefois, les besoins réels en personnel dépendront du montant du financement du renforcement des capacités et de l’aide militaire que le PICM devra traiter.

EFFICIENCE



CONSTATATION 5 : La coordination au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes dans le cadre du Programme d'instruction et de coopération militaires semble adéquate, et il n'y a aucune preuve de dédoublement des efforts. La coordination avec d'autres ministères et des alliés internationaux était peu fréquente et très limitée au niveau du programme.

Pourquoi est-ce important?

La coordination des activités du PICM avec d'autres ministères et des programmes similaires offerts par des alliés est importante pour éviter les chevauchements coûteux et la formation inutile. Elle permet également de maximiser les efforts concertés lorsque les ressources du programme ainsi que celles du MDN et des FAC sont limitées.

Nos constatations

L'évaluation a porté sur la coordination entre le PICM et trois groupes d'intervenants, soit le MDN, d'autres ministères (plus précisément Affaires mondiales Canada [AMC]) et trois des principaux alliés internationaux du pays : les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Au sein du MDN et des FAC, l'évaluation n'a trouvé aucune preuve de lacunes ou de chevauchements par rapport au PICM. Le PICM communique régulièrement avec le Ministère et les FAC, soit avec l'État-major interarmées stratégique, la Direction de l'état-major de l'Armée, l'Académie canadienne de la Défense et le Commandement des opérations interarmées du Canada, afin de coordonner les activités et les rôles et d'éviter les dédoublements et les chevauchements possibles.

Le PICM est coordonné avec AMC par l'intermédiaire du Comité directeur d'aide militaire (CDAM). Toutefois, la gouvernance du programme était incohérente pendant les années de pandémie, car le CDAM ne s'est pas réuni en 2020, 2021 ou 2022. La communication et la coordination se sont récemment améliorées, en partie en raison des nouvelles modalités qui exigent des réunions annuelles du CDAM et d'autres mécanismes de surveillance, notamment la CCAM et le conseil d'évaluation des projets du PICM (CEPP). Ces mécanismes sont particulièrement importants compte tenu du financement accru pour renforcer les capacités et améliorer l'aide militaire.



La CCAM de la DICM et du PICM a géré le soutien des FAC à l'Ukraine par la distribution d'une aide létale et non létale :

« Aujourd'hui, le premier ministre a également annoncé des mesures et des investissements supplémentaires pour continuer à soutenir l'Ukraine, notamment une aide militaire à l'Ukraine. Le Canada s'est engagé à répondre à l'invasion illégale et non provoquée de la Russie en continuant de fournir une aide militaire immédiate à l'Ukraine, y compris un nouveau financement de 500 millions de dollars pour l'aide militaire, afin de soutenir la capacité de l'Ukraine à faire face à l'agression russe... »

- Cabinet du premier ministre, 10 juin 2023

L'évaluation n'a trouvé aucune preuve de coordination au niveau du programme entre le PICM et certains programmes offerts par trois grands alliés, malgré des activités et des objectifs similaires. Bien que des chevauchements puissent être souhaitables dans certains cas, le dédoublement des activités et la prestation des cours d'instruction peuvent entraîner des inefficacités et des risques, ce qui représente un fardeau pour les pays membres qui n'ont pas la capacité d'absorber ces activités.



3. Coordonner les activités et la planification avec d'autres ministères de façon uniforme et communiquer l'information avec des programmes similaires gérés par les principaux alliés du Canada afin de tirer parti des efforts et d'éviter les chevauchements potentiels.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'évaluation a révélé que le PICM a contribué de manière positive à la diplomatie de défense du Canada. Sur cinq ans, le Programme a formé environ 5 500 participants provenant de 62 pays avec un budget annuel de 13,89 millions de dollars, représentant environ 4 pour cent des dépenses du programme Engagement mondial. Il a contribué aux objectifs du gouvernement du Canada, du MDN et des FAC, y compris à ceux liés aux programmes PSE et FPS. Une orientation stratégique plus ciblée sur la portée du programme, en particulier compte tenu de la récente expansion du programme, pourrait clarifier les rôles et les responsabilités en matière de renforcement des capacités du programme, ainsi que mettre davantage l'accent sur toutes les activités du PICM.

Bien que les données et le suivi du programme soient demeurés limités ou insuffisants pour évaluer pleinement l'ampleur de l'incidence du PICM et l'atteinte de ses objectifs, l'évaluation a été en mesure d'évaluer une partie de l'incidence en fonction des données limitées de la liste nominative et des sondages menés pour cette évaluation. L'amélioration des pratiques de collecte et de gestion des données pourrait permettre au programme de déterminer dans quelle mesure il réussit à atteindre ses résultats souhaités, ce qui lui permettrait de mieux orienter ses ressources.

La pandémie de COVID-19 a eu une incidence importante sur les activités prévues du programme et sur sa capacité de décaisser entièrement son financement. Depuis sa sortie de la pandémie, le PICM a constamment augmenté son nombre d'activités. De plus, la planification préliminaire indique que le programme est de retour sur la bonne voie pour terminer ses activités prévues et dépenser pleinement son budget au cours de l'AF 2023-2024. La coordination avec les intervenants et les alliés a été variée et pourrait être renforcée, en particulier avec les principaux alliés internationaux du Canada. Elle pourrait prendre de l'importance à mesure que le programme entreprendra de nouvelles activités de renforcement des capacités et d'aide militaire.

Il s'agit d'une période de changements importants pour le PICM, car il passe de son concept et de sa structure traditionnels à un programme qui comprend le renforcement des capacités et une aide militaire accrue. Cette expansion augmentera sa capacité d'atteindre ses objectifs avec des partenaires clés dans des domaines d'intérêt stratégique continu et évolutif pour le Canada.



Rapport annuel 2019-2020 de la DICM : Exercice Maple Arch, Ukraine



Rapport annuel 2019-2020 de la DICM : Cours d'officier logistique des Nations Unies, Malaisie

ANNEXE A : CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

 PRINCIPALE CONSTATATION	 RECOMMANDATION
PERTINENCE	
Constatation 1 : Le Programme d’instruction et de coopération militaires est harmonisé avec les objectifs et les priorités du gouvernement du Canada ainsi qu’avec ceux du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes pour renforcer la capacité des partenaires et faire progresser la diplomatie de défense. Toutefois, le Programme manque d’orientation stratégique sur la portée du programme et les priorités du pays.	1. S’assurer que des mécanismes de gouvernance efficaces sont en place et sont utilisés pour harmoniser la portée et l’orientation stratégique du PICM.
EFFICACITÉ	
Constatation 2 : Le Programme d’instruction et de coopération militaires a contribué à améliorer les connaissances et les capacités des personnes. Toutefois, le Programme manque de données cohérentes pour être en mesure d’évaluer l’incidence sur la capacité militaire des pays membres.	2. Améliorer la détermination et la collecte des données requises pour évaluer comment l’instruction a contribué aux objectifs du programme.
Constatation 3 : Le Programme d’instruction et de coopération militaires a aidé les relations du Canada en matière de défense avec les pays membres. Toutefois, son incidence sur la diplomatie de défense n’est pas bien mesurée ou suivie.	
EFFICIENCE	
Constatation 4 : Historiquement, les coûts administratifs du Programme d’instruction et de coopération militaires ont été élevés. Pendant la pandémie, le Programme a eu du mal à fournir et à dépenser des fonds. Toutefois, le Programme semble être sur la bonne voie selon la planification de l’année financière 2023-2024.	3. Coordonner les activités et la planification avec d’autres ministères de façon uniforme et communiquer l’information avec des programmes similaires gérés par les principaux alliés du Canada afin de tirer parti des efforts et d’éviter les chevauchements potentiels.
Constatation 5 : La coordination au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes dans le cadre du Programme d’instruction et de coopération militaires semble adéquate, et il n’y a aucune preuve de dédoublement des efforts. La coordination avec d’autres ministères et des alliés internationaux était peu fréquente et très limitée au niveau du programme.	

ANNEXE B : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

R Recommandation du SMA(Svcs Ex)	Mesures de la direction
1. S'assurer que des mécanismes de gouvernance efficaces sont en place et sont utilisés pour harmoniser la portée et l'orientation stratégique du PICM.	PAD 1 : La DICM établira un mécanisme de gouvernance à volets multiples composé des CDAM et des CEPP. Un CDAM se réunira chaque année pour fournir des conseils sur l'harmonisation des membres et des activités du programme avec les priorités stratégiques. Il sera présidé par le Directeur général – Politique de sécurité internationale (DG Pol SI). Les organisations pertinentes du MDN, des FAC et d'AMC seront invitées. Le CDAM tiendra compte du mandat du PICM, des critères d'adhésion, des ressources humaines et financières et d'autres modalités dans l'application des priorités stratégiques. En plus du CDAM, la DCIM tiendra des CEPP réguliers pour orienter et superviser les activités dans le cadre de ses nouvelles enveloppes de renforcement des capacités et d'aide militaire. Ces conseils feront appel à des organisations pertinentes du MDN, des FAC, d'AMC et d'autres ministères et organismes, et à des partenaires de mise en œuvre, le cas échéant. Les CEPP aideront à délimiter les rôles et les responsabilités du PICM par rapport à ceux de l'ensemble du MDN et des FAC et veilleront à ce que les projets de renforcement des capacités et d'aide militaire soient harmonisés avec l'orientation politique, les considérations stratégiques, pratiques et juridiques, les modalités du PICM et la Politique sur les paiements de transfert.
	Date cible : 31 décembre 2024
	BPR : SMA (Politique) BC : DG Pol SI, DICM
	Résultat escompté : Le présent PAD sera considéré comme fermé lorsque... • le CDAM de 2024 aura été mené avec succès à la suite du CDAM tenu en 2023, ce qui aura fait de la réunion du conseil un événement annuel; • les CEPP auront eu lieu tous les trimestres et, au besoin, par le président pour toutes les enveloppes de renforcement des capacités et d'aide militaire gérées par le PICM au cours de l'AF 2023-2024, ce qui aura fait des conseils des événements réguliers.
	Énoncé de risque : Sans un mécanisme de gouvernance efficace fournissant une orientation régulière au PICM, il y a un risque que les membres et les activités du programme perdent leur orientation stratégique au fil du temps, diluant sa capacité de créer des effets significatifs sur le renforcement des capacités et la diplomatie de défense et nuisant à la capacité du MDN et des FAC de respecter les engagements ministériels énoncés dans la lettre de mandat du ministère de la Défense nationale.

ANNEXE B : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

R Recommandation du SMA(Svcs Ex)	Mesures de la direction
2. Améliorer la détermination et la collecte des données requises pour évaluer comment l'instruction a contribué aux objectifs du programme.	PAD 2 : La DICM élaborera et mettra en œuvre un cadre de mesure du rendement qui tient compte des nouveaux indicateurs de rendement du programme, comme il est indiqué dans l'annexe sur les résultats de ses modalités de 2022. Dans ce cadre, le modèle d'évaluation annuelle du programme sera mis à jour; ses sondages auprès des intervenants seront ajustés pour inclure des questions liées à l'incidence qualitative des activités du PICM sur les compétences militaires des candidats et la diplomatie de défense du Canada; et des examens réguliers des programmes seront effectués pour améliorer la prise en compte de la rétroaction des intervenants dans la conception des cours. De plus, la DICM utilisera la technologie de l'information pour améliorer sa collecte de données. Une fois par an, les sondages seront systématiquement distribués par voie électronique aux étudiants et aux responsables du personnel ou instructeurs après chaque activité de formation du PICM, ainsi qu'aux ADC et aux chefs de mission responsables des pays membres du PCIM. Date cible : 31 décembre 2025 BPR : SMA (Politique) BC : DG Pol SI, DICM Résultat escompté : Le présent PAD sera considéré comme fermé lorsque la DICM disposera d'un cadre de mesure du rendement approuvé et mis en œuvre par le directeur, y compris le modèle d'évaluation annuelle du PICM mis à jour, les sondages auprès des intervenants, le processus d'examen des programmes et le processus de collecte systématique des données de sondage reposant sur la technologie. Énoncé de risque : En l'absence d'un cadre et d'un processus de mesure du rendement pour la collecte systématique des données de sondage, les réalisations du PICM et les points à améliorer pourraient ne pas faire l'objet d'un suivi, de rapports et de mesures efficaces. Cela réduirait la capacité du programme de démontrer sa valeur, d'exécuter son mandat et d'améliorer ses produits, ce qui nuirait à la capacité du MDN et des FAC de respecter les engagements ministériels énoncés dans la lettre de mandat du ministère de la Défense nationale.

ANNEXE B : PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

R Recommandation du SMA(Svcs Ex)	Mesures de la direction
3. Coordonner les activités et la planification avec d'autres ministères de façon uniforme et communiquer l'information avec des programmes similaires gérés par les principaux alliés du Canada afin de tirer parti des efforts et d'éviter les chevauchements potentiels.	PAD 3 : La DICM assurera une meilleure coordination avec les organisations externes, comme les autres ministères et les principaux alliés qui gèrent des programmes semblables. La DICM améliorera la coordination avec les autres ministères en faisant toujours participer AMC (et d'autres ministères et organismes, le cas échéant) dans les CDAM et les CEPP dans le cadre du PAD 1. Grâce à un plan d'engagement délibéré, la DICM augmentera également sa participation aux mécanismes de coordination et d'échange de renseignements gérés par d'autres organisations, comme le Programme pour la stabilisation et les opérations de paix d'AMC. Ces points de contact seront consignés dans une matrice de suivi pour démontrer les progrès réalisés. Le PICM de base vise principalement à améliorer les relations du Canada avec les partenaires en développement non membres de l'OTAN dans le monde entier, en limitant la valeur de la coordination et de la synergie alliées dans certains cas. Toutefois, la DICM établira des contacts avec des programmes similaires offerts par des alliés comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les États-Unis et la France, demandant d'échanger des renseignements sur les activités respectives et les leçons retenues. De plus, la DICM demandera aux ADC de discuter du plan d'activités annuel du PICM avec leurs homologues alliés et de faire rapport sur tout chevauchement inutile. Date cible : 31 décembre 2025 BPR : SMA (Politique) BC : DG Pol SI, DICM Résultat escompté : Le présent PAD sera considéré comme fermé lorsque... - la DICM aura élaboré un plan de mobilisation et une matrice pour faire le point sur sa participation aux forums de coordination et d'échange de renseignements du gouvernement du Canada; - la DICM aura désigné un point de contact et établi la liaison au moyen d'échanges de courriels, de vidéoconférences ou de visites officielles avec des alliés qui gèrent des programmes semblables; - la DICM aura communiqué son plan d'activités provisoire pour l'AF 2024-2025 aux ADC aux fins de discussion avec leurs homologues alliés. Énoncé de risque : En l'absence d'un plan et d'un mécanisme de suivi pour l'échange de renseignements et la coordination avec d'autres ministères et alliés, il y a un risque de chevauchement inutile et de lacunes dans la couverture entre le PICM et les autres programmes et initiatives. Cela pourrait entraîner une utilisation inefficace des ressources limitées et nuire au respect des engagements ministériels énoncés dans la lettre de mandat du ministère de la Défense nationale.

ANNEXE C : MÉTHODOLOGIE

Les constatations et les recommandations du présent rapport ont été fondées sur de multiples sources de données recueillies tout au long de la phase de conduite du projet. Ces sources de données ont été triangulées entre elles et vérifiées auprès des responsables de programme pour s'assurer de leur validité. La méthode de recherche utilisée pour définir la portée du projet et le réaliser est la suivante :

 **Examen des documents**

Un examen préliminaire des politiques, des directives, des plans, des rapports et d'autres documents pertinents du gouvernement fédéral, des ministères et des programmes a été effectué afin de fournir une compréhension approfondie du contexte de l'évaluation. Au cours de la phase d'exécution, un examen détaillé des documents a été entrepris; 104 documents ont été examinés par l'équipe d'évaluation et ventilés par les sept catégories suivantes : défense interne, autres ministères externes, évaluations et audits antérieurs, documents de programme, revue de la littérature sur la diplomatie de défense, documents internationaux et reportages et médias.

 **Analyse comparative internationale**

Dans le cadre d'une analyse environnementale, en consultation avec la DICM, trois programmes offerts par les alliés du Canada ont été choisis aux fins de comparaison avec le PICM. Ces programmes comprenaient le programme australien de coopération en matière de défense, le programme d'éducation et d'entraînement militaire international des États-Unis, et le programme d'assistance mutuelle de la Nouvelle-Zélande. Huit points ont été pris en considération aux fins de comparaison entre le PICM et ces programmes : la gouvernance, les stratégies, les processus, les activités, les résultats/résultats prévus du programme et les modèles logiques du programme, les indicateurs de rendement, les ressources et l'analyse comparative entre les sexes plus. Bien que les programmes sélectionnés aient été jugés appropriés aux fins de comparaison, les constatations sont faites en tenant compte des distinctions importantes entre le PICM et les programmes sélectionnés. Trente-deux documents ont été examinés pour éclairer cette analyse.

 **Entrevues**

Un total de 29 entrevues semi-structurées ont été menées dans le cadre de cette évaluation. Ce total représente un ensemble d'entrevues informelles et exploratoires ainsi que des entrevues plus méthodologiques qui ont suivi un format semi-structuré. Des entrevues d'informateurs clés approfondies ont été menées auprès d'intervenants primaires et secondaires du PICM afin d'obtenir des renseignements des dirigeants clés et de la haute direction pour comprendre les points de vue sur la capacité du PICM d'atteindre les résultats escomptés. Ces entrevues ont servi de source importante d'information qualitative et ont fourni des opinions et des observations éclairées sur les questions d'évaluation et les indicateurs pertinents. Elles ont été menées sur MS Teams ou en personne.

 **Sondages**

Trois sondages ont été élaborés et réalisés auprès du personnel et des intervenants concernés pour éclairer les indicateurs d'évaluation du PICM. Un sondage a été mené auprès des anciens élèves du programme, un autre auprès des instructeurs et des formateurs et un troisième auprès des ADC affectés à des pays ayant des activités du PICM. Le sondage a été réalisé au moyen d'une plateforme en ligne (MS Forms). Il y avait au total 271 répondants : 231 étaient d'anciens élèves, 22, des instructeurs et 18, des ADC.

 **Études de cas**

L'évaluation a utilisé une méthodologie d'étude de cas en effectuant un examen approfondi de quatre pays bénéficiaires ou cours sélectionnés. Les études de cas comprenaient l'Ukraine, la Jamaïque, la Tunisie et la formation linguistique. Des sources de données primaires et secondaires ont été utilisées pour orienter chaque étude de cas. Voir l'[annexe D](#) pour obtenir plus de détails.



Jamaïque

Formation linguistique

Tunisie

17

ANNEXE E : Liste des membres du Programme d'instruction et de coopération militaires (rapport annuel de 2022–2023)

Afrique et Moyen-Orient	Amériques	Indo-Pacifique	Europe
Bénin Botswana Cameroun Côte d'Ivoire Djibouti Ghana Jordanie Kenya Koweït Liban Malawi Maroc Namibie Nigéria Oman Sénégal Sierra Leone Afrique du Sud Tanzanie Tunisie Ouganda Zambie	Antigua-et-Barbuda Argentine Barbade Belize Bolivie Brésil Chili Colombie République dominicaine Équateur Salvador Guatemala Guyana Honduras Jamaïque Mexique Nicaragua Paraguay Pérou Trinité-et-Tobago Uruguay	Bangladesh Indonésie Malaisie Mongolie Népal Pakistan Philippines République de Corée Singapour Thaïlande Timor-Leste Vietnam	Bosnie-Herzégovine Géorgie Kazakhstan Kirghizistan Macédoine du Nord Serbie Tadjikistan Ukraine Ouzbékistan

* Le Programme se terminera pour la Macédoine du Nord, étant donné son adhésion à l'OTAN en mars 2020.