



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS CS Ex



**Évaluation des contributions du ministère de la
Défense nationale (MDN) aux opérations
humanitaires (OH), aux opérations de secours
aux sinistrés (OSS) et aux opérations
d'évacuation de non-combattants (NEO)**

Octobre 2013

1258-180 (CS Ex)



Canada

Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Sommaire	iii
Évaluation globale.....	iii
Description du programme	iii
Principales constatations et recommandations.....	iv
1.0 Introduction	1
1.1. Profil des contributions du ministère de la Défense nationale aux opérations humanitaires, aux opérations de secours aux sinistrés ainsi qu'aux opérations d'évacuation des non-combattants	1
1.1.1 Contexte	1
1.1.2 Description du programme.....	1
1.1.3 Objectifs du programme.....	3
1.1.4 Intervenants	5
1.2. Portée de l'évaluation	5
1.2.1 Couverture et responsabilités	5
1.2.2 Ressources	6
1.2.3 Enjeux et questions.....	7
2.0 Constatations et recommandations	9
2.1. Pertinence – Besoin continu	9
2.1.1 Preuves empiriques	9
2.1.2 Preuves qualitatives – Point de vue des intervenants et des bénéficiaires.....	12
2.2. Pertinence – Concordance avec les rôles et les responsabilités fédéraux.....	14
2.3. Pertinence – Concordance avec les priorités du gouvernement	15
2.4. Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité).....	16
2.4.1 Résultat immédiat : Intervention rapide.....	16
2.4.2 Résultat immédiat : Capacités des FAC correspondant aux lacunes et aux besoins cernés	18
2.4.3 Résultat immédiat : Force opérationnelle durable.....	22
2.4.4 Résultat immédiat : Forces désignées préparées, entraînées et capables d'interopérabilité avec d'autres ministères ainsi que des intervenants nationaux et internationaux	24
2.4.5 Résultat intermédiaire : État final opérationnel atteint.....	32
2.4.6 Résultat intermédiaire : Passation des pouvoirs harmonieuse à des organismes capables et appropriés lorsqu'il y a lieu.....	34
2.4.7 Résultat intermédiaire : GC appuyé par les FAC grâce à une intervention visible et positive	36



2.5. Rendement – Démonstration d'efficience et d'économie	38
2.5.1 Concept modulaire et évolutif	38
2.5.2 Doctrine, directives, plans et procédures pour les opérations.....	44
2.5.3 Processus des leçons retenues et gains d'efficacité.....	44
2.5.4 Économie du programme.....	45
3.0 Conclusion	47
Annexe A – Plan d'action de la direction.....	A-1
Annexe B – Méthodologie et limites de l'évaluation	B-1
Annexe C – Modèle logique	C-1
Annexe D – Matrice d'évaluation	D-1



Acronymes et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
AF	Année financière
AHP	Architecture d’harmonisation des programmes
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CCNEO	Cellule de coordination NEO
CDOE	Composante à disponibilité opérationnelle élevée
CEMD	Chef d’état-major de la Défense
COIC	Commandement des opérations interarmées du Canada
COMFEC	Commandement de la Force expéditionnaire du Canada
CONPLAN	Plan de contingence (Contingency Plan)
CS Ex	Chef – Service d’examen
CT	Conseil du Trésor
DA	Demande d’aide
EICC	Équipe d’intervention en cas de catastrophe
ELRO	Équipe de liaison et de reconnaissance opérationnelle
ESSI	Équipe de soutien stratégique interministérielle
FAC	Forces armées canadiennes
FC	Forces canadiennes
FOI	Force opérationnelle interarmées
GC	Gouvernement du Canada
GCN	Groupe de coordination NEO
GTI	Groupe de travail interministériel
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDN	Ministère de la Défense nationale
NEO	Opérations d’évacuation de non-combattants (Non-combatant evacuation operation)
NTM	Préavis de mouvement (Notice to Move)
OH	Opérations humanitaires
OL	Officier de liaison
ONU	Organisation des Nations Unies
OPOON	Ordre permanent d’opération pour les opérations nationales
OSS	Opérations de secours aux sinistrés
PCA	Personne canadienne autorisée



PIFC	Publication interarmées des Forces canadiennes
PT	Pays touché
QG 1 Div CA	Quartier général de la 1 ^{re} Division du Canada
RAA	Revue/rapport après action
SITREP	Compte rendu de situation (Situation Report)
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
TIR	Trousse d'intervention rapide
UII	Unité d'intervention immédiate



Sommaire

L'évaluation a été réalisée afin d'évaluer la pertinence et le rendement des contributions du MDN aux opérations humanitaires (OH), aux opérations de secours aux sinistrés (OSS) et aux opérations d'évacuation des non-combattants (NEO). Dans chacun de ces cas, le MDN soutient d'autres autorités fédérales, provinciales ou territoriales.

Description du programme

Les opérations humanitaires sont des opérations militaires internationales menées lorsque la tâche principale consiste à aider d'autres organismes à apporter une aide humanitaire. Lorsqu'on requiert le déploiement des ressources des Forces armées canadiennes (FAC) à l'échelle internationale, c'est normalement l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC) qui est envoyée pour apporter de l'aide.

Au Canada, les OSS sont généralement menées par des autorités provinciales ou territoriales. Le gouvernement fédéral n'interviendra généralement qu'à leur demande. Le déploiement des ressources des FAC dépend de nombreux facteurs, notamment la gravité de la catastrophe naturelle, les besoins particuliers de la province ou du territoire ainsi que la disponibilité d'autres intervenants possibles.

Les opérations d'évacuation des non-combattants sont des opérations militaires menées afin d'aider le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI¹) à évacuer des ressortissants canadiens ou d'autres nationalités qui se trouvent dans un milieu menaçant en sol étranger, pour les amener hors de danger. Lorsqu'on leur demande de réaliser une NEO, les éléments des FAC se déploient normalement dans le cadre d'une équipe pangouvernementale, le MAECI agissant comme ministère responsable et de concert avec d'autres pays alliés.

Pertinence

De multiples éléments de preuve indiquent que la participation du MDN à tous ces types d'opérations continue de combler un besoin manifeste et qu'elle répond aux attentes des Canadiens. L'utilisation des ressources du MDN continue d'être demandée afin d'apporter du soutien à des premiers intervenants dépassés par la situation et d'offrir des capacités uniques que les organisations demanderesses ne peuvent produire.

Évaluation globale

Le programme du MDN pour les OH, OSS et NEO concorde bien avec les rôles et les responsabilités du MDN.

L'évaluation a fait voir que le rendement du programme est très bon et bien vu de toutes les organisations partenaires.

La démarche modulaire et évolutive est très efficiente, et elle représente la solution la plus économique.

¹ Durant l'exécution de l'évaluation, le MAECI et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ont fusionné afin de créer le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. Dans le présent rapport, on fera référence aux deux entités de façon individuelle, sous leur ancien nom.



Le programme permet aussi de s’acquitter d’obligations en vertu du droit international ainsi que d’ententes et de principes internationaux. Au Canada, les provinces et les territoires ont le pouvoir constitutionnel d’apporter les premiers secours en cas d’urgence, mais la *Loi sur la gestion des urgences* et la Politique fédérale en matière de gestion des urgences (2009) établissent un mandat pangouvernemental visant tous les ministères et organismes fédéraux (dont le MDN) afin qu’ils créent et coordonnent des programmes qui permettent d’apporter du soutien aux activités de secours aux sinistrés.

Le programme concorde avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère. Il s’agit notamment de garantir la sécurité et la sûreté du monde grâce à un engagement à l’échelle internationale et à la promotion des valeurs canadiennes. Les objectifs du programme appuient directement la priorité de l’état de préparation en vue des urgences et de la protection des sujets canadiens, au pays comme à l’étranger.

Rendement

De multiples éléments de preuve indiquent que le rendement des OH, OSS et NEO du MDN est actuellement très bon. Le programme a permis de sauver des vies et d’alléger les souffrances, tout en suscitant la confiance du public et en projetant une image positive du Canada. La mise en œuvre d’améliorations mineures, comme on le recommande dans l’évaluation, donnera lieu à un rendement accru, au bénéfice des Canadiens.

L’évaluation a permis de constater que le MDN recourt à des moyens appropriés, efficaces et économiques pour atteindre les résultats escomptés. On y parvient grâce à des interventions axées sur les tâches qui recourent au personnel et aux ressources des FAC déjà en place, ainsi qu’à un concept de prestation modulaire et évolutive qui consiste à ne déployer que ce qui est nécessaire à l’accomplissement de la mission.

Principales constatations et recommandations

Constatation n° 1. La capacité du MDN à mener des OH, des OSS et des NEO continue de combler un besoin manifeste et courant.

Constatation n° 2. L’exécution des OH, des OSS et des NEO concorde directement avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral ainsi que du MDN.

Constatation n° 3. Les objectifs du programme correspondent bien avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère.

Constatation n° 4. Le MDN a démontré la capacité d’intervenir rapidement en matière d’OH, d’OSS et de NEO.

Constatation n° 5. Les capacités du MDN correspondent convenablement aux lacunes ou aux besoins cernés.

Constatation n° 6. Les forces opérationnelles affectées aux OH, aux OSS et aux NEO ont été bien appuyées.



Constatation n° 7. Le MDN est généralement bien préparé, entraîné et capable d’interopérabilité avec les organisations partenaires. Toutefois, on a remarqué deux points à améliorer :

- on n’effectue aucun examen ni mise à jour de la doctrine et des plans de contingence (CONPLAN) relatifs aux OH et NEO conformément aux exigences prévues au calendrier, ce qui pourrait nuire à la réussite des opérations futures;
- l’absence d’une démarche coordonnée en matière de gestion de l’information relative aux documents opérationnels pourrait contribuer à l’inaccessibilité de renseignements cruciaux requis pour une planification opérationnelle rapide et efficace.

Recommandations. Compte tenu des constatations qui précèdent, il est recommandé :

- que le MDN veille à ce qu’on effectue les examens et mises à jour des CONPLAN des OH et des NEO prévus au calendrier, et que les publications de doctrine interarmées soient produites afin de refléter les concepts actuels de prestation ainsi que les leçons retenues, le tout sera suivi de la validation des CONPLAN;
- que le MDN mette en œuvre une démarche appropriée afin de garantir une gestion de l’information appropriée relativement aux documents opérationnels. Il est suggéré de recourir à une base de données centralisée, comme le Système de gestion des connaissances ou SharePoint.

Constatation n° 8. Le MDN a réussi à atteindre l’état final opérationnel souhaité.

Constatation n° 9. Bien que le MDN ait amélioré sa capacité à réaliser une passation harmonieuse des pouvoirs des opérations à d’autres organisations, les ressources des FAC n’ont pas toujours été redéployées d’une manière adéquatement séquencée et graduelle.

Recommandation. Compte tenu de la constatation qui précède, il est recommandé que, conformément aux exigences relatives au redéploiement et à la reconstitution, le MDN devrait faire en sorte qu’un plan de redéploiement soigneusement géré et séquencé soit mis en œuvre pour toutes les opérations afin que la passation des pouvoirs soit efficace.

Constatation n° 10. Le MDN a soutenu le GC grâce à une intervention visible et positive lors des OH, OSS et NEO.

Constatation n° 11. Les volets du programme utilisent généralement des moyens appropriés, efficaces et économiques pour atteindre les résultats escomptés; or le processus des leçons retenues n’a pas été exécuté pour chacune des opérations, ce qui est nécessaire pour garantir que l’on réalise encore plus de gains d’efficience.

Recommandation. Compte tenu de la constatation qui précède, il est recommandé que le MDN veille à ce qu’on exécute un processus de leçons retenues pour toutes les phases des OH, OSS et NEO.



Nota : Veuillez vous référer à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction pour avoir une liste complète des recommandations et des réponses de la direction.



1.0 Introduction

1.1 Profil des contributions du ministère de la Défense nationale aux opérations humanitaires, aux opérations de secours aux sinistrés ainsi qu'aux opérations d'évacuation des non-combattants

1.1.1 Contexte

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation des contributions du MDN aux opérations humanitaires, de secours aux sinistrés et d'évacuation des non-combattants. Pour chacune de ces opérations, le MDN est un ministère de soutien qui apporte de l'aide à l'organisation gouvernementale responsable, en réaction à une urgence.

L'évaluation a été réalisée par le Chef – Service d'examen (CS Ex), entre octobre 2011 et mai 2013. Le motif de l'évaluation était d'apprécier, conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor (CT) de 2009, la pertinence et le rendement de ces volets du programme. Bien que les dépenses de ces programmes ne représentent par une portion importante des dépenses globales annuelles du MDN, les répercussions de la contribution du MDN peuvent s'avérer importantes. La participation du MDN à ce genre d'opérations peut avoir un effet direct sur la sécurité et la protection des Canadiens, permettre de sauver des vies et projeter une image positive du gouvernement canadien, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Il s'agit là de la première évaluation des contributions du MDN aux OH, OSS et NEO réalisée par le CS Ex. Ces programmes n'ont en outre fait l'objet d'aucune vérification par la fonction interne de vérification du CS Ex. Les principaux intervenants de ladite évaluation sont le Sous-ministre, le Chef d'état-major de la Défense (CEMD) et le commandant du Commandant des opérations interarmées du Canada. Les recommandations découlant de l'évaluation peuvent servir à éclairer la direction quant aux décisions liées à la prestation des programmes et à l'affectation des ressources. L'évaluation servira de référence à une évaluation de suivi prévue d'ici cinq ans.

1.1.2 Description du programme

Dans le cadre des OH, des OSS et des NEO, le MDN peut se faire demander de fournir un éventail de capacités, notamment du soutien en matière de personnel, de logistique, de transport et de communication. Les interventions potentielles sont conçues pour être modulaires, évolutives et adaptées aux tâches; elles peuvent comprendre des ressources à disponibilité opérationnelle élevée, comme l'EICC, des unités d'intervention immédiate (UII), la Force opérationnelle interarmées (FOI) désignée pour la NEO ou toute autre unité ou capacité des FAC pouvant être disponible et convenir aux besoins de la situation.



Opérations humanitaires

Lorsqu'une catastrophe naturelle se produit à l'étranger, la principale responsabilité en matière de secours aux sinistrés incombe au gouvernement du pays touché. Toutefois, lorsque les intervenants locaux sont dépassés par la situation, il est possible de faire une demande d'aide internationale, généralement par le biais du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'Organisation des Nations Unies (ONU²). Si le gouvernement du Canada (GC) reçoit une demande d'aide, c'est le MAECI qui assume le rôle de ministère responsable.

En pareil cas, le MAECI convoque le Groupe de travail interministériel (GTI) sur les catastrophes naturelles à l'étranger. Le GTI est constitué de représentants du MAECI, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI³), du Bureau du Conseil privé, du MDN⁴, de Sécurité publique Canada ainsi que d'autres ministères, lorsqu'il y a lieu⁵. Le GTI envisage les options qui compléteront les mécanismes de secours aux sinistrés en place, notamment les dons en argent, le déploiement de spécialistes techniques désignés à l'avance; l'utilisation des stocks d'urgence maintenus par l'ACDI; le déploiement de ressources des FAC.

Opérations de secours aux sinistrés

Lorsque des autorités provinciales ou territoriales déterminent qu'une urgence dépasse leurs capacités d'intervention, elles peuvent demander l'aide du fédéral. Sécurité publique Canada est le ministère fédéral responsable de la coordination des activités de gestion des urgences entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et l'administration municipale. Des organismes non gouvernementaux et à but non lucratif peuvent aussi aider les autorités provinciales, territoriales et municipales à apporter des secours aux sinistrés⁶.

Lors d'une urgence, Sécurité publique Canada prendra en considération toutes les ressources fédérales disponibles et déterminera, par suite d'une consultation, le soutien qui est approprié. Lorsqu'on requiert le soutien du MDN, le ministre de la Sécurité

² Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU 46/182 attribue au BCAH le mandat d'établir et de tenir à jour un registre central de tous les personnels spécialisés, équipes de spécialistes techniques, fournitures, équipements et services de secours auxquels l'ONU peut faire appel à bref délai pour porter assistance aux activités humanitaires (Source : Nations Unies, *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe – « Directives d'Oslo » (Révision 1.1, novembre 2007)* (Mises à jour par le BCAH ONU, novembre 2006), pages 18 et 19).

³ L'ACDI est le principal vecteur du GC pour ce qui est de l'aide alimentaire et l'aide humanitaire d'urgence non alimentaire (Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Procédures normalisées de fonctionnement pour les interventions en cas de catastrophes naturelles à l'étranger – « Les PNF »* (Groupe des affaires humanitaires et des interventions lors de catastrophes, le 20 février 2012), page 14).

⁴ Le Sous-ministre adjoint (Politiques), avec des représentants de l'État-major interarmées stratégiques s'il y a lieu, représente le MDN au sein du GTI (Source : MDN, (ébauche) *The Request for CAF Assistance Playbook* (Sous-ministre adjoint (Politiques), ÉBAUCHE date inconnue)).

⁵ MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, Annexe XX, 3 septembre 2010.

⁶ Des organisations comme la Croix rouge canadienne, l'Ambulance St-Jean, l'Armée du Salut, le Comité central mennonite, la Christian World Relief, l'Agence de développement et de secours adventiste, l'Église de Jésus-Christ des Saints des derniers jours, les banques alimentaires communautaires et d'autres groupes d'origine confessionnelle jouent aussi un rôle dans la prestation des secours aux sinistrés au Canada.



publique enverra une demande d'aide (DA) officielle par le biais d'une lettre signée qui est destinée au ministre de la Défense nationale.

Opérations d'évacuation des non-combattants

Lorsqu'une crise menace la sécurité de Canadiens qui se trouvent dans une région ou un pays étranger, la responsabilité fondamentale de leur protection et de leur bien-être incombe au gouvernement fédéral⁷. Le MAECI est désigné comme ministère responsable chargé de l'évacuation des ressortissants canadiens. Lorsque la situation dépasse les capacités du MAECI, on peut alors demander au MDN d'aider lors d'une NEO⁸.

Le MDN mène des NEO en coopération avec les forces armées de pays alliés. Le Groupe de coordination NEO (GCN), qui est constitué de planificateurs de la NEO issus d'environ 12 pays, dont le Canada, ainsi que de représentants d'autres organismes internationaux, a été établi en 2000 afin de faciliter la collaboration et la coordination internationales en matière de NEO. Les leçons retenues de l'évacuation du Liban, en 2006, ont donné lieu à la création du concept de cellule de coordination NEO (CCNEO⁹). On peut établir une CCNEO lors d'une évacuation pour permettre aux pays alliés de tirer parti des capacités les uns des autres en vue de la réussite collective de l'évacuation¹⁰.

1.1.3 Objectifs du programme

Que ce soit dans le contexte national ou international, l'objectif principal de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés est « d'aider une population affligée et de s'efforcer, en premier lieu, de sauver des vies et de réduire la souffrance humaine¹¹ ».

Opérations humanitaires

Les objectifs des OH, décrits dans le Plan de contingence 20855/10 RENAISSANCE, du 3 septembre 2010 (CONPLAN RENAISSANCE¹²), sont les suivants :

- sauver des vies et réduire la souffrance humaine;
- soutenir la prestation d'une aide et d'une assistance importantes;
- empêcher l'apparition d'effets secondaires;

⁷ MDN, *Directive de mise en œuvre du CEMD pour les Opérations d'évacuation des non-combattants* (Chef d'état-major de la Défense, le 14 novembre 2010).

⁸ Comme pour les OH, la demande d'aide des FAC et le rôle des FAC lors des NEO est décrit dans une lettre du ministre des Affaires étrangères au ministre de la Défense nationale. (Source : MDN, (*ébauche*) *The Request for CAF Assistance Playbook*, date inconnue; MDN, *Publication interarmées des Forces canadiennes 3-5: Opérations d'évacuation des non-combattants (B-GJ-005-307/FP-050)* (Chef - Développement des Forces, le 16 octobre 2003)).

⁹ Durant l'évacuation du Liban, de nombreux pays ont évacué unilatéralement leurs propres citoyens, ce qui a créé de nombreux problèmes de logistique et des manques d'efficacité.

¹⁰ Groupe de coordination NEO, *NEO Coordination Group Terms of Reference (TOR)*, Annexe A (28 novembre 2011).

¹¹ MDN, *PIFC 3-4.1: Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)*, 31 mai 2005.

¹² CONPLAN RENAISSANCE est le plan de contingence des FAC qui donne des directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Directive du CEMD visant les opérations humanitaires et le secours aux sinistrés (le 25 mai 2010). L'accent y est mis sur la prestation des OH à l'échelle mondiale, y compris en Amérique du Nord. (Source : MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010).



- soutenir, maintenir ou créer la stabilité et la sécurité;
- promouvoir une image positive du Canada à l'étranger et au pays;
- aider à assurer la sécurité et le bien-être des Canadiens vivant à l'étranger.

Opérations de secours aux sinistrés

Comme le décrit l'Ordre permanent d'opération pour les opérations nationales (OPOON¹³), datant de février 2012, les objectifs des OSS sont :

- de répondre rapidement et de façon pertinente à une demande d'aide, dans les 24 heures suivant sa réception¹⁴;
- d'aider au maintien de la confiance du public à l'égard de la capacité du GC à intervenir efficacement en cas de catastrophes nationales;
- de soutenir une réponse cohérente, coordonnée et rapide aux crises qui surviennent au Canada;
- d'aider à alléger les souffrances par suite d'événements catastrophiques.

Opérations d'évacuation des non-combattants

Les objectifs des opérations d'évacuation des non-combattants, telles qu'elles sont décrites dans le plan de contingence 20852/11 ANGLE (CONPLAN ANGLE¹⁵), datant du 18 août 2011 sont :

- d'aider à assurer la sécurité et le bien-être des citoyens canadiens ainsi que des personnes canadiennes autorisées (PCA¹⁶) vivant à l'étranger;
- d'aider le MAECI à évacuer les citoyens canadiens et les PCA pour les sortir d'un milieu menaçant;
- de travailler avec des partenaires nationaux et internationaux dignes de confiance;
- de maintenir les capacités appropriées des FAC au niveau de disponibilité opérationnel requis;
- d'assurer la surveillance en vue d'évacuations potentielles.

Les activités, extrants et résultats spécifiques des OH, OSS et NEO sont illustrés dans le modèle logique du programme, qu'on trouve à l'[annexe C](#). Le modèle logique a été

¹³ L'OPOON (2012) donne aux FAC un cadre commun ainsi que des directives concernant le déroulement d'opérations de défense, de routine, de sécurité et de sûreté (dont les OSS) dans le territoire et les eaux territoriales du Canada. (Source : MDN, *Ordre permanent d'opération pour les opérations nationales (OPOON)* (Commandement Canada, février 2012)).

¹⁴ MDN, *OPOON – Annexe A, appendice 3 : CONPLAN LENTUS – Aide des FC pour les opérations fédérales/provinciales/territoriales de secours en cas de catastrophe (OSS)* (Commandement Canada, février 2012).

¹⁵ Le CONPLAN ANGLE est le plan de contingence des FAC donnant des directives opérationnelles visant la mise en œuvre de la *Directive de mise en œuvre du CEMD pour les Opérations d'évacuation des non-combattants* (Chef d'état-major de la Défense, 14 novembre 2010).

¹⁶ PCA est la désignation donnée aux personnes jugées admissibles à une évacuation. Les PCA sont des citoyens canadiens, des personnes qui ont un statut légal au Canada (y compris les détenteurs de visa), et les ressortissants d'un tiers pays désigné; toutefois, la définition exacte et les catégories de PCA sont confirmées par le MAECI pour chaque opération précise. (Source : MDN, *Plan de contingence 20852/11 ANGLE (CONPLAN ANGLE) – Assurances des Forces canadiennes aux opérations d'évacuation des non-combattants* (COMFEC, le 18 août 2011)).



élaboré lors de l'évaluation, en coopération avec des représentants des principales organisations du MDN, afin d'illustrer les activités, les extrants et les résultats (immédiats, intermédiaires et ultimes) qui sont communs aux volets du programme.

1.1.4 Intervenants

Aux fins de l'évaluation, le terme « intervenants » fait référence aux individus, groupes ou organisations du MDN qui peuvent être tenues responsables du déroulement des OH, OSS et NEO. Il s'agit plus précisément des employeurs de la force (Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC¹⁷)) et les responsables de la mise sur pied de la force (Marine royale canadienne, Armée canadienne et Aviation royale canadienne).

Les intervenants comprennent aussi d'autres ministères du gouvernement fédéral : le MAECI, Sécurité publique Canada, l'ACDI, Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux concernés.

1.2 Portée de l'évaluation

1.2.1 Couverture et responsabilités

L'évaluation est concentrée sur le soutien apporté par le MDN aux activités d'aide humanitaire, internationales et nationales, et sur ses contributions depuis 2005.

Dans le cadre de l'évaluation, les activités de coopération civilo-militaire¹⁸ ont été traitées lorsqu'il y avait lieu de le faire. L'aide humanitaire et le secours aux sinistrés apportés par d'autres ministères ou des organismes non gouvernementaux ne sont traités que lorsqu'ils ont un rapport avec le rôle et les responsabilités du MDN consistant à apporter du soutien.

Ces trois opérations sont liées à l'Architecture d'harmonisation des programmes (AHP) : 2.4.1.2 Disponibilité opérationnelle de l'aide spéciale en cas de catastrophe; 3.2.2 Opérations nationales de secours aux sinistrés et d'aide humanitaire; 3.3.1 Opérations de

¹⁷ Le COIC anticipe et exécute les opérations des FAC, il développe, met sur pied et intègre des capacités de forces interarmées en vue d'opérations. Le COIC a été constitué en octobre 2012 et il regroupe les anciennes formations, unités et quartiers généraux du Commandement Canada (COM CANADA), du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC) et du Commandement du soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN). (Source: MDN, « CANFORGEN 182/12 QG COIC 001/12 051800Z octobre 2012 Commandement des opérations interarmées du Canada » [en ligne], site intranet du Vice-chef d'état-major de la Défense [consulté le 8 mai 2013]).

¹⁸ La PIFC 3-4.1 : *Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040, 31 mai 2005)* définit la coopération civilo-militaire comme étant « la coordination et la coopération, à l'appui de l'ensemble d'une mission, entre le commandement militaire et des acteurs civils, y compris la population nationale et les autorités locales, de même que des organismes et agences internationaux, nationaux et non-gouvernementaux. La coopération civilo-militaire contribue à l'unité d'effort dans la zone de la mission. » (Pages de 1 à 4, traduction libre.)



contingence continentale; 3.4.3 Opérations internationales de secours aux sinistrés et d'aide humanitaire¹⁹.

1.2.2 Ressources

Les dépenses annuelles attribuées aux éléments de l'AHP pertinents pour les activités des OH, OSS et NEO varient d'une année financière (AF) à l'autre, et elle dépend d'un éventail de facteurs : le nombre des opérations d'une AF donnée; le type d'opérations; le lieu et la gravité des catastrophes ou des crises; la durée des déploiements des FAC. Le financement attribué aux éléments de l'AHP pour les activités des OH, OSS et NEO était d'environ 62 millions de dollars à l'AF 2010-2011 et d'environ 92,5 millions de dollars à l'AF 2011-2012.

Opérations humanitaires

En général, les premières capacités humanitaires des FAC qui seront déployées à l'échelle internationale reposeront sur l'EICC, qui est mise sur pied par le Quartier général de la 1^{re} Division du Canada (QG 1 Div CA) à Kingston (Ontario). L'EICC n'est pas une unité permanente, mais un groupe central constitué de 287 membres du personnel des FAC²⁰ venant de partout au Canada et ayant des capacités particulières qui sont maintenues à un haut niveau de disponibilité opérationnelle.

L'EICC est constituée de : l'Équipe de reconnaissance des opérations humanitaires, maintenue à un préavis de mouvement (NTM) de 12 heures; tandis que le gros des troupes est maintenu à un NTM de 48 heures. Les capacités du gros des troupes de l'EICC sont organisées en trousse d'intervention rapide (TIR) et en composantes à disponibilité opérationnelle élevée (CDOE) capables d'apporter une intervention évolutive et modulaire²¹. Les TIR sont axées sur les soins médicaux primaires; la production d'eau potable purifiée; une capacité de génie spécialisé; une structure de commandement et de contrôle²².

L'équipement, les stocks et les fournitures de l'EICC sont conservés à la 8^e Escadre Trenton²³, et sont entretenus par une petite unité de soutien. L'EICC peut être déployée

¹⁹ Le MDN recourt à divers termes et acronymes pour les opérations comportant une aide humanitaire. Au Canada, les activités des FAC comportant une aide humanitaire sont appelées « Opérations de secours aux sinistrés » (OSS), tandis que dans un contexte international, on les appelle « Opérations humanitaires » (OH). La Directive du CEMD sur les opérations humanitaires et de secours aux sinistrés (2010) fait référence à la fois aux OH et aux OSS, et le CONPLAN RENAISSANCE (2010) fait référence aux OH. Les états-majors du MDN utilisent officieusement les termes AHSS (aide humanitaire et secours aux sinistrés) et OHSS (opérations humanitaires et de secours aux sinistrés), qui sont interchangeables. En outre, OAH (opérations d'aide humanitaire) est un autre terme qui tend à se répandre. L'évaluation utilise les termes OH et OSS, conformément à la terminologie en usage dans la Directive du CEMD sur les opérations humanitaires et de secours aux sinistrés (2010) et dans la Publication de doctrine interarmées des FC sur les OH et les OSS (2005).

²⁰ MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, annexe B, le 3 septembre 2010.

²¹ MDN, *Directive du CEMD sur les opérations humanitaires et de secours aux sinistrés*, le 25 mai 2010.

²² MDN, *Publication interarmées des Forces canadiennes 3-4.1 : Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)* (Chef – Développement des Forces, le 31 mai 2005).

²³ La 8^e Escadre/Base des Forces canadiennes Trenton est la plaque tournante des opérations de mobilité aérienne au Canada, grâce à ses flottes d'aéronefs de transport tactique et stratégique. (Source : MDN, page



indépendamment, ou dans le cadre d'une organisation plus importante, et elle est conçue pour adapter son engagement en fonction des besoins ou lacunes cernés. Pour satisfaire à d'autres besoins des FAC lors d'une OH, des capacités supplémentaires des FAC viendront d'éléments qui ont déjà un statut de disponibilité opérationnelle gérée, et ensuite de la structure générale des FAC.

Opérations de secours aux sinistrés

Quatre UII sont en place à l'échelle du Canada pour assurer une intervention initiale lors d'incidents qui surviennent au Canada. Chaque UII compte jusqu'à 350 personnes et peut être déployée à un NTM de 8 à 24 heures²⁴.

Opérations d'évacuation des non-combattants

Pour les NEO, les FAC maintiennent une unité centrale à disponibilité opérationnelle qui est désignée au préalable. La FOI NEO, comptant quelque 249 personnes²⁵, est organisée en sous-éléments ayant différentes normes en matière de NTM.

1.2.3 Enjeux et questions

L'évaluation est structurée autour des exigences de la Politique du CT sur l'évaluation et les cinq enjeux cruciaux énoncés dans la Directive sur la fonction d'évaluation du CT.

Pertinence

Question n° 1. Dans quelle mesure le programme continue-t-il à combler un besoin manifeste?

Question n° 2. En quoi les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral concordent-ils avec la prestation de l'aide humanitaire internationale, des opérations de secours aux sinistrés nationales et opérations d'évacuation des non-combattants exécutées par le MDN?

Question n° 3. L'emploi du MDN lors d'opérations humanitaires internationales, d'opérations de secours aux sinistrés nationales et d'opérations d'évacuation des non-combattants concorde-t-il avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère?

Rendement

Question n° 4. Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il mène de telles opérations?

Question n° 5. Les moyens les plus appropriées et les plus efficaces sont-ils utilisés par le MDN pour assurer la prestation du programme?

d'accueil de la 8^e Escadre Trenton [en ligne], *Aviation royale canadienne* [site consulté le 21 juin 2013]. <http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/fr/8-escadre/index.page?>).

²⁴ Présentation PowerPoint du MDN : *Commandement Canada - Aperçu (SGDDI 234294)* (Commandement Canada, exposé donné au CS Ex le 16 mai 2012).

²⁵ MDN, *CONPLAN ANGLE – annexe B*, août 2011.



Une matrice d'évaluation, dressant la liste de chacune des questions de l'évaluation, de même que des indicateurs connexes et des sources de données potentielles, se trouve à l'[annexe D](#). La méthode utilisée pour recueillir les preuves à l'appui des questions de l'évaluation est décrite à l'[annexe B](#).



2.0 Constatations et recommandations

2.1 Pertinence – Besoin continu

La présente section étudie dans quelle mesure la capacité du MDN à soutenir l'exécution des OH, OSS et NEO continue à combler un besoin manifeste. Pour déterminer si tel est le cas, on a évalué deux indicateurs clés : 1) les preuves empiriques montrant l'utilisation réelle du programme; 2) les opinions des bénéficiaires du programme concernant la valeur du programme lorsqu'on y a recours.

Les constatations reposent sur les preuves obtenues grâce à l'examen des documents, des entrevues des principaux intervenants et de trois études de cas.

Principale constatation n° 1 : La capacité du MDN à mener des OH, OSS et NEO continue de combler un besoin manifeste et répond aux attentes des Canadiens.

2.1.1 Preuves empiriques

Opérations humanitaires

Compte tenu du nombre réel d'opérations humanitaires menées ou se poursuivant chaque année, l'utilisation des ressources des FAC à l'appui d'une aide humanitaire internationale est somme toute assez limitée. De fait, le MDN est appelé à apporter de l'aide dans seulement deux pour cent de tous les cas²⁶. Comme l'ont expliqué les personnes interviewées, ce nombre en apparence faible de demandes des capacités du MDN en vue d'une aide humanitaire internationale est indicateur du fait que les ressources du MDN ne sont envisagées que comme solution de derniers recours²⁷. Cela étant dit, malgré cette politique du « dernier recours », on utilise régulièrement les ressources du MDN à l'appui des opérations. Comme en fait foi le tableau 1, entre 2005 et 2010, il y a eu quatre déploiements dans le cadre d'OH.

²⁶ Le pourcentage de la participation des FAC à l'aide humanitaire internationale repose sur les données demandées au MAECI et qui portent sur le nombre total d'interventions d'ordre humanitaire réalisées par le GC depuis 2005. Selon ces données, le Canada a répondu à 204 reprises à des demandes d'aide humanitaire et a demandé un déploiement des FAC lors de quatre grandes catastrophes depuis 2005.

²⁷ Conformément aux Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe – les « Directives d'Oslo » de l'ONU (BCAH ONU – novembre 2007) – les « ressources militaires » devraient être vues comme un outil en complément aux mécanismes de secours en place pour apporter un soutien précis à des besoins précis, en réaction aux « lacunes humanitaires » reconnues entre les secours aux sinistrés que la collectivité des services d'aide se voit demander d'apporter et les capacités dont elle dispose pour y répondre. Par conséquent, les ressources militaires étrangères et les ressources de défense civiles ne devraient être demandées que lorsqu'il n'y a aucune solution de rechange civile qui soit comparable et que seul le recours aux ressources de défense militaires ou civiles permet de répondre à un besoin humanitaire essentiel. » (Page 4, traduction libre.)



Date du déploiement	Nom et lieu de l'opération	Description
2005	Op STRUCTURE – Sri Lanka	Déploiement de l'EICC en réaction aux tsunamis déclenchés par un séisme et qui ont balayé les régions côtières de l'Asie du Sud-Est le 26 décembre 2004.
2005	Op PLATEAU – Pakistan	Déploiement de l'EICC en réaction d'un séisme majeur (de 7,6 sur l'échelle de Richter) qui a secoué la région de Muzaffarabad, à environ 95 km au nord-est d'Islamabad, au Pakistan, le 8 octobre 2005.
2008	Op HORATIO – Haïti	Participation des FAC aux efforts d'aide humanitaire déployés en République d'Haïti, laquelle a été balayée par quatre ouragans (Fay, Gustav, Hanna et Ike) en août 2008.
2010	Op HESTIA – Haïti	Participation des FAC, dont un déploiement de l'EICC, en réaction au terrible séisme qui a secoué plusieurs régions à l'échelle d'Haïti le 12 janvier 2010.

Tableau 1. Déploiements des FAC pour des OH, de 2005 à 2011.

En outre, une analyse documentaire a révélé que, bien que le nombre de catastrophes naturelles signalées dans le monde soit demeuré stable au cours des dernières années, le nombre de victimes signalées et les pertes économiques estimées découlant des catastrophes naturelles ont augmenté²⁸. Comme la majeure partie de la population mondiale est maintenant concentrée dans les zones urbaines²⁹, les conséquences qu'entraînent les catastrophes naturelles dans ces zones peuvent être encore plus dévastatrices. Ainsi, le tremblement de terre qui a secoué le Japon en 2011 a fait voir que même les pays les plus riches et les mieux préparés ont besoin d'aide lorsqu'ils sont frappés par une catastrophe majeure³⁰.

Opérations de secours aux sinistrés

En ce qui concerne les OSS, entre 2005 et 2011, les FAC se sont déployées à dix reprises au Canada et aux États-Unis³¹. Des précisions sont apportées dans le tableau 2 qui suit. Comme pour les OH, le recours aux FAC pour les secours aux sinistrés est également une

²⁸ En 2011, des catastrophes naturelles ont fait 244,7 millions de victimes à l'échelle mondiale; elles ont tué au total 30 773 personnes et causé les dommages les plus coûteux jamais consignés sur le plan économique (estimés à 366,1 milliards de dollars américains). (Source : D. Guha-Sapir, F. Vos, R. Below et S. Ponserre, *Annual Disaster Statistical Review 2011: The Numbers and Trends* (Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED) de l'OMS, 2012)).

²⁹ Guha-Sapir et coll., *Annual Disaster Statistical Review 2011: The Numbers and Trends*, 2012.

³⁰ Le Japon était considéré comme l'un des pays les mieux préparés au monde en matière d'urgence; néanmoins, l'intensité du séisme du 11 mars 2011 a dépassé les paramètres de planification qui avaient été prévus par le gouvernement japonais. Cette catastrophe a causé près de 19 850 décès, ce qui représente 64,5 pour cent des mortalités dans le monde par suite d'une catastrophe en 2011, et l'on considère qu'il s'agit de la catastrophe naturelle la plus coûteuse jamais consignée. (Source : Guha-Sapir et coll., *Annual Disaster Statistical Review 2011: The Numbers and Trends*, 2012).

³¹ Conformément à la terminologie utilisée dans la Directive du CEMD sur les opérations humanitaires et de secours aux sinistrés (2010), les OSS comprennent les opérations au Canada, ainsi qu'aux États-Unis continentaux et au Mexique. Les OSS se dérouleraient normalement sous la direction du Commandement Canada (maintenant fusionné au COIC), et l'EICC ne serait normalement pas déployée.



solution de dernier recours appropriée lorsqu'il s'agit d'aider les principaux premiers intervenants qui sont dépassés par la situation.

Date du déploiement	Nom et lieu de l'opération	Description
2005	Op UNISON – Côte du golfe du Mexique aux États-Unis	Déploiement des FAC en réaction à la dévastation causée par l'ouragan Katrina qui a frappé la côte du golfe du Mexique du côté américain le 29 août 2005.
2005	Op CANOPY – Ontario	Contributions des FAC à la crise de l'eau durant laquelle la bactérie E. coli a été découverte dans le système d'alimentation en eau de la réserve de la Première nation de Kashechewan à la fin d'octobre et au début de novembre 2005.
2007	Op PONTOON – Colombie-Britannique	Préparation et prépositionnement des FAC par anticipation d'une éventuelle inondation grave en C.-B., au début du printemps de 2007.
2008	Op UNIFY – Floride	Aide apportée par les FAC aux États-Unis après que l'ouragan Gustav ait dévasté la Louisiane (près de la Nouvelle-Orléans) et Pensacola (Floride), le 31 août 2008.
2010	Op LAMA (A) 2-10 – Terre-Neuve-et-Labrador	Contribution des FAC par suite du passage de l'ouragan Igor, qui a causé des dommages importants dans la province de T.-N.-L. le 21 septembre 2010.
2010	Op CANTON – Ontario	Déploiement des FAC en réaction à la tempête hivernale qui a laissé des automobilistes immobilisés sur l'autoroute 402, entre Sarnia et la route de comté 22, en Ontario, le 14 décembre 2010.
2011	Op LOTUS – Québec	Intervention des FAC par suite des inondations graves et des fortes pluies qui ont forcé l'évacuation de quelque 1 800 personnes de leur maison en Montérégie (Québec) en mai 2011.
2011	Op FORGE – Ontario	Aide apportée par les FAC au gouvernement de l'Ontario pour l'évacuation d'urgence de plus de 3 000 résidents menacés par des feux de forêt violents en Ontario, en juillet 2011.
2011	Op LYRE – Manitoba	Aide apportée par les FAC aux autorités provinciales et municipales afin de renforcer les mesures de régulation des crues le long de la rivière Souris en juillet 2011.
2011	Op LUSTRE – Manitoba	Contribution des FAC afin d'aider les Canadiens touchés par les inondations le long de la rivière Assiniboine en juillet 2011.

Tableau 2. Déploiements des FAC pour des OSS, de 2005 à 2011.

Opérations d'évacuation des non-combattants

Depuis 2005, le MDN s'est vu demander de participer à des NEO à deux reprises, comme en fait foi le tableau 3 qui suit. Toutefois, le MAECI reconnaît qu'on a fortement besoin que le MDN maintienne une capacité afin d'aider le MAECI lors d'évacuations hors des zones de conflit à l'étranger, au besoin. Cela a été rendu manifeste par les tensions politiques qui règnent au Moyen-Orient et dans le Nord de l'Afrique, ainsi que par le



nombre croissant de citoyens canadiens et de résidents permanents qui voyagent, vivent et travaillent à l'étranger³².

Date du déploiement	Nom et lieu de l'opération	Description
2006	Op LION – Liban	Évacuation de PCA hors du Liban par les FAC en juillet 2006 après une période agitée par des tensions accrues qui ont finalement donné lieu à des attaques de missiles et à la roquette entre le Liban et Israël.
2011	FOI Malte – Libye	Évacuation de PCA hors de Libye par les FAC, en février et mars 2011 après une vague de manifestations et de protestations révolutionnaires qui ont dégénéré en guerre civile.

Tableau 3. Déploiements des FAC pour des NEO, de 2005 à 2011.

2.1.2 Preuves qualitatives – Point de vue des intervenants et des bénéficiaires

Les capacités uniques du MDN ont permis la réalisation d'interventions adaptées aux tâches, conçues pour répondre à des besoins précis afin de combler les lacunes des efforts de secours aux sinistrés. Il s'agit notamment de la capacité d'intervenir rapidement en raison de son personnel et de ses ressources à disponibilité opérationnelle élevée; d'une capacité d'appoint pour soutenir des organismes responsables débordés lorsque c'est nécessaire; d'un quartier général et une structure de commandement et contrôle rapidement déployables; de la capacité d'autosuffisance.

En outre, des informateurs clés ont expliqué que le MDN apporte un degré de visibilité au GC qu'aucune autre organisation ne peut offrir. Cette visibilité donne au GC la capacité de faire preuve du leadership mondial qui est essentiel « [a]fin que le Canada continue d'être un intervenant crédible sur la scène mondiale... »³³.

Les intervenants et les bénéficiaires ont aussi indiqué que le dédoublement des efforts était limité. De fait, comme il est participant actif du système de grappes de l'ONU³⁴ durant les OH, le Canada a fait en sorte que les contributions du MDN servent à compléter des mécanismes existants, à accroître les capacités ou à combler une lacune humanitaire jusqu'à ce qu'un organisme civil approprié puisse en assumer la responsabilité³⁵.

³² En 2006, 2,8 millions de Canadiens vivaient à l'étranger, ce qui représente environ 9 pour cent de la population du Canada à cette époque. (Source : Fondation Asie Pacifique du Canada, *Canadiens à l'étranger : L'actif mondial du Canada* (Fondation Asie Pacifique du Canada, 2011)).

³³ GC, *La stratégie de défense « Le Canada d'abord »*, juin 2008, page 9.

³⁴ En 2005, l'ONU a officiellement avalisé le « système en grappe » comme moyen utile d'organiser et de mobiliser les organismes humanitaires en regroupant les acteurs humanitaires en secteurs ou domaines d'activités particuliers. À ce titre, chaque « grappe » a un chef clairement désigné et responsable, ce qui permet d'éviter de faire cavalier seul et de dédoubler les efforts comme on a pu le constater durant l'intervention par suite du tsunami qui a frappé l'océan Indien. (Source: Perry et coll., *Finding the Right Mix – Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation*, janvier 2009).

³⁵ MDN, CONPLAN RENAISSANCE, le 3 septembre 2010.



En règle générale, les attentes et la reconnaissance relatives à un rôle du MDN en matière d'OH sont démontrées par les constatations de 2011 et 2012 « Tracking Study on the Views of the Canadian Forces », où les Canadiens ont manifesté un soutien quasi unanime à l'égard de la participation du MDN aux secours aux sinistrés, puisque 92 pour cent ont convenu qu'il est important que les Forces armées du Canada jouent un rôle en répondant aux demandes d'aide internationale³⁶, et 94 pour cent croient que la participation des FAC aux activités de secours aux sinistrés est le rôle le plus important joué par les FAC à l'échelle nationale³⁷. De plus, les Canadiens voient les FAC comme un porte-étendard de l'identité canadienne et, par conséquent, ils veulent que les FAC aident à rehausser la réputation du Canada comme pays amical, dispensateur utile d'aide humanitaire ou de services de maintien de la paix³⁸.

Plus précisément, l'intervention du GC dans la foulée du séisme en Haïti (en 2010) est un bon exemple de la nécessité des contributions du MDN aux efforts d'aide humanitaire à l'étranger. Les preuves issues des études de cas ont montré que les FAC étaient capables d'apporter rapidement un vaste éventail de ressources autosuffisantes afin d'aider les organisations dépassées par la situation en Haïti. De plus, les FAC ont donné une visibilité qui a suscité un fort appui du public au Canada. Comme l'a démontré l'étude de 2010 réalisée par Ipsos Reid et intitulée « Tracking Study on the Views of the Canadian Forces », les contributions visibles des FAC ont fait voir à la plupart des Canadiens (94 pour cent) que le GC (plus précisément les FAC) a joué un rôle clé en intervenant par suite du séisme en Haïti, et la majorité d'entre eux (92 pour cent) en sont fiers³⁹.

Les personnes interviewées qui ont participé directement à l'Op LAMA ont expliqué que la Marine avait pu prendre contact avec des collectivités à partir de la mer alors que le gouvernement provincial n'avait pas pu les joindre parce que les routes étaient inondées. En outre, bien qu'on ait disposé d'hélicoptères civils, ceux-ci ne convenaient pas aux tâches requises dans le cadre de l'Op LAMA. On a utilisé les hélicoptères Sea King⁴⁰ pour fournir une connaissance de la situation, transporter des poteaux électriques et livrer des fournitures essentielles (eau et nourriture) dans des villages côtiers isolés. Les personnes interviewées ont ajouté que les FAC avaient joué un rôle très important durant l'Op LAMA en apportant une mesure de confort qui a aidé à raviver la confiance et la résilience au sein des collectivités.

Enfin, des informateurs clés ont suggéré que, bien qu'il y ait d'autres ministères, agences et organismes qui puissent fournir des capacités semblables, aucun autre ministère ou

³⁶ Ipsos Reid, *Views of the Canadian Forces 2011 Tracking Study*, (préparé pour le MDN, juin 2011). Néanmoins, l'étude de suivi de 2012, réalisée par la société Phoenix Strategic Perspectives Inc. a révélé que les Canadiens sont maintenant un peu plus enclins à croire que l'armée devrait concentrer ses activités de secours aux sinistrés sur le plan national (soit au Canada) plutôt qu'à l'échelle internationale.

³⁷ Phoenix Strategic Perspectives Inc, *Views of the Canadian Forces 2012 Tracking Study (Final Report)* (préparé pour le MDN, avril 2012).

³⁸ Ipsos Reid, *Qualitative & Quantitative Research: Views of the Canadian Forces – 2010 Tracking Study*, (préparé pour le MDN, mars 2010).

³⁹ Ipsos Reid, *Qualitative & Quantitative Research: Views of the Canadian Forces – 2010 Tracking Study*, mars 2010.

⁴⁰ Comme l'a expliqué l'état-major du Quartier général des Forces maritimes de l'Atlantique, le Sea King est un hélicoptère très polyvalent, puisqu'il peut voler dans des conditions de visibilité réduite, qu'il ne requiert pas d'aéroport pour atterrir, qu'il peut transporter de lourdes charges et qu'il peut contribuer aux rôles du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance.



agence du Canada ne peut fournir les capacités en question aux mêmes niveaux, vitesses et degrés de compétence que les FAC. On a pu le constater lors de la participation des FAC à la CCNEO internationale qui a assuré l'évacuation de Canadiens hors de Libye en février 2011. Les FAC ont joué un rôle clé dans la chaîne d'évacuation en complétant les ressources fournies par le MAECI, d'autres ministères fédéraux, ainsi que les forces armées d'autres pays.

L'évaluation a permis de conclure que les contributions des FAC continuent de répondre à des besoins manifestes en matière d'aide humanitaire, sur le plan national et international, et d'opérations d'évacuation. On a eu recours aux capacités des FAC pour aider les autorités dans le besoin, au pays et l'étranger; elles ont contribué à l'image positive du GC, et elles ont été le reflet des attentes des Canadiens.

2.2 Pertinence – Concordance avec les rôles et responsabilités fédéraux

Dans la présente section, on étudie la mesure dans laquelle les capacités du MDN concordent avec les rôles et les priorités du gouvernement fédéral lors de l'exécution des OH, OSS et NEO. Les constatations figurant dans la présente section sont fondées sur les documents examinés aux fins de l'évaluation et sur les entrevues menées auprès des principaux intervenants.

Principale constatation n° 2 : L'emploi des capacités du MDN, lors de l'exécution des OH, OSS et NEO, concorde directement avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.

L'analyse documentaire permet de penser que le soutien du GC aux mesures humanitaires internationales reflète ses valeurs fondamentales, y compris la compassion à l'égard de ceux qui souffrent en raison de circonstances hors de leur contrôle et la volonté d'aider⁴¹. En outre, les efforts humanitaires du gouvernement reposent sur les obligations du Canada en vertu des lois et des principes liés au droit humanitaire, aux droits de la personne et aux droits de réfugiés, tels qu'ils sont formulés dans la Résolution 46/182 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU⁴². Ces obligations viennent soutenir la volonté d'intervenir de façon rapide, efficace et efficiente en cas d'urgence dans le but de sauver des vies, d'alléger les souffrances et de préserver la dignité humaine⁴³.

Bien que le MDN n'ait pas le mandat permanent d'intervenir dans les affaires non liées à la défense, grâce à la Prérogative de la Couronne⁴⁴, le GC a le pouvoir de déployer des ressources du MDN à l'échelle internationale pour des motifs non liés à la défense, ce qui

⁴¹ Gouvernement du Canada, (*ébauche, version 13*) Cadre d'action du gouvernement du Canada en matière d'assistance humanitaire internationale, 2007.

⁴² En décembre 1991, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution 46/182, visant à renforcer l'intervention de l'ONU lors d'urgences complexes et de catastrophes naturelles, tout en améliorant l'efficacité globale des opérations humanitaires sur le terrain. (Source : ONU, « History of OCHA » [en ligne], site Web du BCAH [consulté le 10 juin 2013]. www.unocha.org/about-us/who-we-are/history).

⁴³ Gouvernement du Canada, (*ébauche, version 13*) Cadre d'action du gouvernement du Canada en matière d'assistance humanitaire internationale, 2007.

⁴⁴ La « Prérogative de la Couronne » représente les pouvoirs et les priviléges accordés à la Couronne par la Common Law. (Source : MDN, « Prérogative de la Couronne » [en ligne], site Web du Cabinet du Juge-avocat général [consulté le 8 mars 2013] <http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-rapports-pubs-droit-militaire-document-juridique/prerogative-de-couronne-introduction.page?>)



comprend l'aide au gouvernement dans l'exécution d'opérations d'aide humanitaire et d'évacuation. La Prérogative de la Couronne donne au gouvernement fédéral la latitude d'exercer certains pouvoirs exécutifs et de réagir vite lors de situations complexes.

À l'échelle nationale, la *Loi sur la gestion des urgences* (2007) permet au gouvernement fédéral de s'acquitter de sa responsabilité constitutionnelle d'assurer la sécurité et la protection des Canadiens lorsqu'une urgence nationale est décrétée⁴⁵. Au Canada, la gestion des urgences est une responsabilité partagée entre tous les ordres de gouvernement, le secteur privé, les organismes non gouvernementaux et les citoyens pris individuellement⁴⁶. Bien que les provinces et les territoires aient le pouvoir constitutionnel d'être les premiers à intervenir en cas d'urgence⁴⁷, la *Loi sur la gestion des urgences* et la Politique fédérale en matière de gestion des urgences (2009) établissent le mandat pangouvernemental de tous les ministères et agences du fédéral (MDN compris) visant à élaborer et à coordonner des programmes pour soutenir les autorités provinciales et territoriales⁴⁸.

Les attentes relatives à un rôle joué par le MDN lors de secours aux sinistrés au pays sont étayées par la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, dans laquelle le GC a établi six missions principales au Canada, en Amérique du Nord et à l'étranger, notamment celle consistant à « appuyer les autorités civiles en cas de crise au Canada, par exemple en cas de catastrophe naturelle⁴⁹ ».

2.3 Pertinence – Concordance avec les priorités du gouvernement

Dans la présente section, on examine dans quelle mesure les objectifs du MDN en matière d'OH, d'OSS et de NEO concordent avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du MDN. Les constatations de la présente section reposent sur les preuves tirées des documents examinés aux fins de l'évaluation.

Principale constatation n° 3 : Les objectifs du MDN en matière d'OH, d'OSS et de NEO concordent bien avec (i) les priorités du gouvernement fédéral et (ii) les résultats stratégiques du Ministère.

Comme l'indique le rapport de l'ACDI intitulé *Évaluation générale de l'aide humanitaire de l'ACDI de 2005 à 2011 (rapport de synthèse)* (août 2012, page 15), aucun document pris seul ne présente un cadre général décrivant les objectifs du gouvernement

⁴⁵ Le gouvernement fédéral assume la responsabilité de l'intervention d'urgence lorsqu'on déclare une « urgence nationale » ou lorsque la catastrophe se produit dans son domaine de compétence exclusif et sur des terres et propriétés sous la responsabilité du fédéral. (Source : *Loi sur la gestion des urgences*. L.C. 2007, c. 15).

⁴⁶ MDN, PIFC 3-4.1 : *Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe* (B-GJ-005-307/FP-040), le 31 mai 2005.

⁴⁷ En vertu de la *Loi constitutionnelle* (1867), on a créé une division des compétences législatives entre les gouvernements fédéral et provinciaux. À l'article 91 de la *Loi constitutionnelle*, le gouvernement fédéral s'est vu accorder la compétence exclusive quant aux urgences qui touchent au moins deux provinces ou territoires. (Source : MDN, *Publication interarmées des Forces canadiennes 3.0 : Opérations des Forces canadiennes* (B-GJ-005-300/AF-000) (Chef - Développement des Forces, juin 2008)).

⁴⁸ Sécurité publique Canada, *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, 2^e édition. (Direction générale des politiques de gestion des urgences, 2011).

⁴⁹ GC, la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, juin 2008, page 10.



fédéral pour ce qui est de l'aide humanitaire internationale. Néanmoins, grâce à d'autres documents et déclarations du GC, le gouvernement a énoncé ses priorités : assurer la sécurité et la protection dans le monde grâce à un engagement international⁵⁰; promouvoir les valeurs canadiennes et défendre ce qui est juste à l'échelle mondiale⁵¹; assurer la protection individuelle des Canadiens; continuer à mettre le développement international et l'aide humanitaire au cœur de sa politique étrangère⁵².

On assure la sécurité et la protection dans le monde grâce à un engagement international, notamment par la prestation d'un soutien militaire aux interventions humanitaires lors de crises⁵³. En outre, la participation du Canada à l'aide humanitaire témoigne de la volonté d'aider et est une manifestation directe des valeurs canadiennes⁵⁴.

Finalement, comme il a été mentionné dans le discours du Trône de 2011 : « Le gouvernement du Canada n'a pas de devoir plus fondamental que de garantir la sécurité de ses citoyens⁵⁵ ». Le GC s'acquitte de cette priorité en investissant dans divers programmes qui visent le maintien de la sécurité et de la protection du Canada et de ses citoyens, y compris la préparation aux situations d'urgence⁵⁶.

2.4 Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité)

Dans la présente section, on examine dans quelle mesure le MDN produit les résultats immédiats et intermédiaires du programme indiqués dans le modèle logique⁵⁷. Les constatations de la présente section reposent sur les preuves de rendement découlant d'un examen des documents opérationnels, des entrevues des informateurs clés, d'un examen des données sur le rendement et de trois études de cas.

2.4.1 Résultat immédiat : Intervention rapide

Lors de l'évaluation, on a examiné la rapidité d'intervention en analysant la capacité du programme à respecter les normes de NTM ainsi que le temps qu'il a fallu pour

⁵⁰ Secrétariat du CT, « Descripteurs des secteurs de résultats du gouvernement du Canada » [en ligne], site Web du Secrétariat du CT [consulté le 8 novembre 2012]. <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx>.

⁵¹ GC, *Discours du Trône : Ici pour tous les Canadiens et les Canadiennes – Stabilité, prospérité, sécurité*. Le 3 juin 2011.

⁵² Gouvernement du Canada, *Plan d'action économique 2013 : Emplois, croissance et prospérité à long terme* (Chambre des Communes, le 21 mars 2013).

⁵³ SCT, « Descripteurs des secteurs de résultats du gouvernement du Canada » [en ligne], <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx>.

⁵⁴ GC, *Plan d'action économique 2013 : Emplois, croissance et prospérité à long terme* (Chambre des Communes, le 21 mars 2013).

⁵⁵ Cette priorité se reflète aussi dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, ainsi que dans nombre de documents de Sécurité publique Canada sur la gestion des urgences, comme *Un cadre de sécurité civile pour le Canada* (2011) et la *Politique fédérale en matière de gestion des urgences* (le 27 septembre 2012).

⁵⁶ SCT, « Descripteurs des secteurs de résultats du gouvernement du Canada » [en ligne]. <http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/descript-fra.aspx>.

⁵⁷ L'atteinte des résultats définitifs n'a pas été étudiée dans le cadre de l'évaluation, en raison des limites pour ce qui est de déterminer la causalité et les répercussions de contributions précises du MDN et des FAC sur les résultats. Voir la section 2 de l'annexe B du présent rapport.



commencer à produire des effets par rapport à un ensemble de normes⁵⁸. On a reconnu que des facteurs externes⁵⁹ peuvent avoir nui à la rapidité des contributions du MDN aux OH, OSS et NEO. Toutefois, l'évaluation en a tenu compte lorsqu'on s'est penché sur la prestation d'une intervention rapide.

Principale constatation n° 4 : Le MDN a réalisé une intervention rapide lors des OH, OSS et NEO.

Un examen des quatre déploiements les plus récents dans le cadre d'OH a permis de constater que le MDN intervenait régulièrement de façon rapide lors d'OH, et ce, malgré quelques difficultés⁶⁰. Les normes en matière de NTM, qui sont expliquées dans le CONPLAN RENAISSANCE, ont été respectées dans 100 pour cent des cas. En outre, les données des deux déploiements pour les OH les plus récentes ont laissé voir que les FAC peuvent commencer à produire des effets immédiatement à leur arrivée dans la zone des opérations, et ce, même avant de déclarer la « capacité opérationnelle initiale » ou la « capacité opérationnelle totale⁶¹ ».

C'est là une amélioration par rapport aux déploiements antérieurs, où les FAC ont mis entre trois et six jours pour commencer à produire des effets. L'on s'attend à ce que le nouveau concept de l'EICC – évolutif et modulaire – améliore encore la rapidité de l'intervention des FAC.

L'intervention dans le cadre de l'Op HESTIA illustre davantage ce résultat. Moins de 24 heures après le séisme, le soutien des FAC est arrivé à l'aéroport international de Port-au-Prince, et on a commencé à produire des effets visibles et pertinents peu après. On y est parvenu malgré les difficultés que présentaient la congestion à l'aéroport de Port-au-Prince, les blocages routiers dus aux débris et les changements de dernière minute quant aux priorités de chargement des articles de secours à bord des aéronefs des FAC⁶².

En ce qui concerne les OSS nationales, les données sur le rendement de l'Op LOTUS (2011) et de l'Op LUSTRE (2011) montrent que le MDN satisfait également aux normes

⁵⁸ Le CONPLAN RENAISSANCE décrit les normes de production d'effets visibles à l'aide des capacités pertinentes dans les 48 heures suivant la décision du GC de déployer les FAC à l'échelle internationale. L'OPOON décrit la norme comme étant de 24 heures après avoir reçu la DA pour des secours aux sinistrés au pays.

⁵⁹ Les facteurs externes nuisant à la rapidité peuvent comprendre : le temps qu'il a fallu pour que le Canada reçoive la DA du pays touché, le temps qu'il a fallu pour que les FAC reçoivent la DA du GC, les retards dans l'obtention des autorisations diplomatiques, la distance du pays touché, la disponibilité du transport aérien de soutien, les préoccupations politiques et la coordination avec les forces armées d'autres pays ou des partenaires fédéraux ou provinciaux.

⁶⁰ La définition de l'évaluation pour une « intervention rapide » ne tient pas compte des circonstances rencontrées lors de l'Op HESTIA où il a fallu 17 jours au 1^{er} Hôpital de campagne du Canada pour réaliser la première intervention chirurgicale en soins actifs après le séisme. La question est traitée au point 2.4.2.3.

⁶¹ Les données sur le rendement suggèrent que, malgré qu'il ait fallu un certain temps pour être aptes sur le plan opérationnel, les FAC ont récemment réussi à produire des effets immédiatement à leur arrivée, ce qui contribue à la visibilité d'une intervention pangouvernementale.

⁶² Compte tenu de la dévastation causée par le séisme en Haïti, on a dévié des plans initiaux de déployer le personnel, l'équipement et les fournitures des FAC dans une séquence particulière à bord d'un aéronef des FAC. Cela a causé quelques difficultés quant au maintien d'un déploiement ordonné. Par conséquent, les FAC ont laissé derrière du personnel et des marchandises cruciaux pour l'OH en faveur d'autres priorités.



de NTM⁶³. En outre, durant toutes les OSS analysées aux fins du rendement, les FAC ont apporté de l'aide et produit des effets dans les 24 heures suivant la réception d'une demande d'aide. Pour atténuer les répercussions de retards découlant de raisons quelles qu'elles soient, les FAC s'engagent largement dans une planification d'urgence et le prépositionnement des ressources par anticipation d'une DA. Par exemple, bien qu'une demande d'aide des FAC provenant de la province de Terre-Neuve-et-Labrador n'ait été reçue que trois jours après que l'ouragan Igor ait touché terre⁶⁴, la décision du commandant de la FOI de prépositionner les forces a permis aux FAC de réussir à produire des effets dans les 24 heures suivant la réception de la DA⁶⁵.

En ce qui concerne les NEO, les données sur le rendement indiquent que le MDN satisfait à la norme de sept jours pour commencer à évacuer les PCA, comme prévu par le CONPLAN ANGLE. Dans le cas de la FOI Malte, une autorisation tardive de déployer l'Équipe d'aide militaire a créé certains retards quant à l'intervention initiale⁶⁶; toutefois, pour atténuer les retards potentiels, les FAC avaient déjà positionné un CC-177 Globemaster à Rome, par anticipation d'une potentielle NEO hors de Libye. Une fois la DA reçue, l'Équipe d'aide militaire est arrivée à La Valette (Malte) dans les 24 heures, et a créé des liens avec les partenaires et les alliés du GC. Cela a permis aux FAC de commencer à évacuer les PCA dans les deux jours suivant l'arrivée à La Valette⁶⁷.

Les améliorations courantes se poursuivent. Récemment, le MDN a travaillé avec le GCN afin d'établir des ententes qui permettent à d'autres pays de commencer à évacuer des PCA avant même que les FAC arrivent dans le pays touché.

2.4.2 Résultat immédiat : Capacités des FAC correspondant aux lacunes et aux besoins cernés

Outre le fait d'arriver sur place le plus vite possible, il est essentiel que les FAC arrivent avec les capacités et les matériels appropriés. Lors de l'évaluation, les critères ayant servi à déterminer si l'aide des FAC correspondait aux besoins cernés, sont notamment : de vérifier le nombre d'évaluations des besoins opérationnels réalisées avant et pendant une opération⁶⁸; d'évaluer les capacités des FAC mises en œuvre par rapport aux directives et

⁶³ Les UII sont normalement conçues pour être la première capacité à disponibilité opérationnelle élevée à être déployée lors d'une intervention par suite d'une catastrophe naturelle, mais elles ne sont pas nécessairement déployées si l'évaluation des besoins détermine que d'autres ressources des FAC sont plus appropriées pour les besoins précis que présente la situation.

⁶⁴ L'ouragan Igor a touché terre le 21 septembre 2010, tandis que la demande d'aide des FAC a été émise le 24 septembre 2010.

⁶⁵ MDN, *OP LAMA(A) 02/10 – Rétroaction immédiate au RAA du Commandement Canada* (Commandement Canada, le 28 octobre 2010); et MDN, *Ordre d'opération – Op LAMA(A) 02/10* (Commandement Canada, le 25 septembre 2010).

⁶⁶ MDN, *Revue après action Op MOBILE FOI Malte du 24 février au 6 mars 2011* (1^{re} Division du Canada, juin 2011).

⁶⁷ MDN, « *Opération MOBILE* » [en ligne], site Web du Commandement des opérations interarmées du Canada [consulté le 14 mai 2013]. <http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-passees/op-mobile.page?>.

⁶⁸ La documentation internationale souligne l'importance d'évaluations exactes des besoins afin de garantir que l'on utilise les ressources militaires appropriées pour apporter des contributions importantes et fructueuses lors d'une intervention de secours aux sinistrés. (Source : Wiharta, *Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, (Stockholm International Peace Research Institute, 2008)). Il



normes nationales et internationales approuvées; d'évaluer si l'intervention était appropriée pour les besoins opérationnels.

Principale constatation n° 5 : Les capacités du MDN correspondent adéquatement aux lacunes ou aux besoins cernés lors de l'exécution des OH, OSS et NEO.

2.4.2.1 Évaluation des besoins opérationnels

En ce qui concerne les OH, les évaluations des besoins opérationnels sont normalement effectuées par divers intervenants, dont le MAECI et les FAC⁶⁹. Les données sur le rendement indiquent que les FAC avaient dépassé le minimum escompté d'une évaluation des besoins opérationnels avant le déploiement et d'une évaluation des besoins opérationnels avant le redéploiement.

De même, lors d'OSS, des évaluations des besoins après la catastrophe sont réalisées de façon indépendante par les autorités et les ministères provinciaux et fédéraux. Lorsque le MDN est engagé, le processus de planification des FAC pour les OSS comprend l'utilisation des évaluations initiales des besoins opérationnels ainsi que les renseignements fournis par les officiers de liaison (LO) qui communiquent avec les autorités civiles et assurent la coordination avec celles-ci afin de faire concorder exactement les capacités des FAC avec les besoins cernés chez la population touchée. Cela permet aux FAC d'adapter les possibilités d'intervention au moyen d'une approche modulaire et évolutive, tout en réduisant le dédoublement inutile des ressources⁷⁰. Les données sur le rendement indiquent que les évaluations des besoins opérationnels avant et durant une opération, telles que le prescrivent la doctrine et les plans, ont été réalisées efficacement.

n'y avait aucune donnée de référence pour bien des évaluations réalisées; on a appliqué la norme minimale pour deux des évaluations (une avant le déploiement des FAC et l'autre avant le redéploiement).

⁶⁹ Avant le moment où l'on prend la décision d'employer les ressources des FAC dans le cadre de l'intervention humanitaire, la mission diplomatique canadienne a normalement effectué une évaluation préliminaire afin de déterminer la pertinence d'une intervention du GC et le GTI a procédé à une évaluation de niveau stratégique afin de déterminer les besoins potentiels et les ressources canadiennes disponibles (Source: MDN, *PIFC 3-4.1: Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)*, le 31 mai 2005). La décision finale de demander l'aide des FAC est prise par le GC, qui est éclairé par la recommandation du GTI et repose sur des besoins cernés.

⁷⁰ MDN, *PIFC 3-4.1: Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)*, le 31 mai 2005.



Tout comme on l'a constaté pour les OH, les évaluations des besoins opérationnels avant le redéploiement réalisées par les FAC étaient également continues pour les OSS. Les données sur le rendement et les preuves issues d'études de cas indiquent qu'on a eu recours à des comptes rendus de situation (SITREP) quotidiens afin de réévaluer continuellement la situation et de communiquer des renseignements avec les organisations des FAC et les partenaires⁷¹. Par exemple, treize SITREP quotidiens ont été produits durant l'Op LAMA à titre de moyen de réévaluer continuellement la situation et le besoin continu des ressources des FAC.

Les données sur le rendement et les preuves documentaires indiquent aussi que des évaluations des besoins opérationnels sont réalisées de façon continue durant les NEO. Avant une crise, les évaluations des besoins opérationnels effectuées par les équipes d'aide du CONPLAN se sont avérées utiles pour cerner les besoins potentiels en matière de ressources des FAC. Lorsqu'une crise est survenue, les FAC ont effectué leur première évaluation des besoins opérationnels pour cerner les besoins précis. Une fois l'évaluation commencée, les FAC ont surveillé continuellement les activités et fait les ajustements requis grâce à la production de SITREP quotidiens ou hebdomadaires⁷². En outre, un rapport après action (RAA) est produit à la conclusion de l'opération⁷³. Les preuves découlant d'études de cas indiquent que toutes les procédures décrites dans le CONPLAN ANGLE ont été mises en œuvre durant la NEO exécutée par la FOI Malte pour garantir que les capacités des FAC correspondaient adéquatement aux besoins cernés.

2.4.2.2 Évaluation des capacités des FAC mises en œuvre

Les études de cas d'OH ont montré que lorsqu'elles se sont déployées, les FAC ont établi les premiers contacts appropriés avec les autorités civiles grâce à divers mécanismes, y compris le système de grappes de l'ONU et le recours aux OL. Ce faisant, les FAC ont garanti que les capacités étaient employées afin de combler un besoin humanitaire immédiat. Les SITREP ont fourni des évaluations des besoins opérationnels continues qui ont permis aux FAC de suivre l'achèvement des tâches, de s'adapter aux besoins changeants, d'identifier des tâches futures possibles et d'optimiser la production des effets⁷⁴. La participation des FAC au système de grappes de l'ONU a aussi permis à celles-ci de réagir aux besoins humanitaires changeants cernés par les autorités locales, comme on a pu l'observer durant l'Op HESTIA.

On a également utilisé les leçons retenues de déploiements antérieurs pour garantir que les nouvelles TRP et CDOE de l'EICC sont dotées des capacités adéquates et qu'elles concordent bien avec les directives internationales⁷⁵. Les personnes interviewées ont

⁷¹ MDN, *OPOON – Annexe A, appendice 3 : CONPLAN LENTUS et annexe CC*, février 2012.

⁷² MDN, *CONPLAN ANGLE – Appendice 2, annexe A et annexe CC*, août 2011).

⁷³ MDN, *CONPLAN ANGLE – Appendice 2, annexe A*, août 2011.

⁷⁴ MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010; MDN, *ÉBAUCHE QG 1^{re} Division du Canada, Plan de l'opération RENAISSANCE – Plan for a Humanitarian Relief Operations Task Force (1^{re} Division du Canada, août 2010).*

⁷⁵ Comme les *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe – « Directives d'Oslo »* (Révision 1.1, novembre 2007); et la *Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire, 3^e édition*, (manuel du Projet Sphère, 2011).



ajouté qu'en effectuant des visites d'aide technique au moins deux fois par année, les FAC adoptent une démarche proactive permettant de garantir que les TIR et les CDOE renferment l'équipement et les ressources appropriés qui permettront aux FAC de produire les effets escomptés⁷⁶.

2.4.2.3 Échelonnabilité de l'intervention

En élaborant notre intervention afin d'inclure potentiellement toutes les ressources disponibles des FAC au-delà des capacités de l'EICC, les FAC ont montré leur volonté d'améliorer leur capacité de faire correspondre les capacités aux besoins ou aux lacunes cernés. Bien que ce nouveau concept reste à valider par le biais d'une application concrète, les personnes interviewées étaient d'avis que le nouveau concept modulaire et évolutif permettra aux ministères soutenus de demander davantage de capacités lorsqu'il y a lieu, et aux FAC d'organiser plus efficacement le déploiement en vue de l'OH⁷⁷.

L'étude de cas portant sur l'Op HESTIA démontre l'approche évolutive adoptée durant le déploiement de 2010 en Haïti, et illustre comment les FAC peuvent fournir des capacités dépassant les 287 membres prévus de l'EICC et les ressources désignées à l'avance. Dans ce cas, les FAC ont envoyé environ 2 000 personnes, de même que deux frégates de la Marine royale canadienne et un hélicoptère Sea King embarqué afin de répondre aux imposants besoins humanitaires.

L'évaluation a permis de constater, grâce à des études de cas, des entrevues et des examens de la documentation, qu'avant le remaniement de l'EICC pour adopter un concept modulaire et évolutif, l'ancien concept non modulaire avait besoin d'une amélioration⁷⁸. Par exemple, la capacité du Soutien des Services de santé non modulaire employée lors de l'Op HESTIA a entraîné des retards dans l'établissement d'un hôpital de campagne, et a fait en sorte qu'une capacité en chirurgie a mis deux fois plus de temps à être opérationnelle que celles offertes par d'autres pays⁷⁹. Par suite des leçons retenues dans la foulée de l'Op HESTIA, on a récemment créé un nouveau Service de chirurgie et

⁷⁶ Données fournies au CS Ex par la 1^{re} Division du Canada portant sur les *Visites d'aide technique réalisées pour les TIR EICC*, mars 2012.

⁷⁷ En permettant un déploiement mieux planifié et séquencé des capacités et du personnel afin de garantir que ceux-ci sont disponibles à l'arrivée sur place pour commencer à intervenir; en permettant d'avoir un meilleur ordre de priorité des TIR/CDOE et d'autres ressources n'appartenant pas aux FAC qui sont chargées à bord de l'aéronef des FAC; en permettant une meilleure optimisation de l'espace et de la charge à bord de l'aéronef.

⁷⁸ À titre d'exemple, voir : MDN, présentation PowerPoint : *Health Service Support (HSS) to NEO/HODR – CRS Discussion* (Groupe des Services de santé des Forces canadiennes, présentée au CS Ex le 12 juin 2012).

⁷⁹ Le Projet Sphère, *Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire, 3^e édition* (2011), suggère que les hôpitaux de campagne qui offrent des soins secondaires pour traumatismes et les urgences de soutien en chirurgie et obstétrique devraient être mis sur pied dans les trois à quinze jours après une catastrophe, et ils ne devraient être déployés qu'en fonction des besoins et de la valeur ajoutée. Toutefois, on a mis 17 jours à mettre sur pied la capacité chirurgicale des FAC qui a été déployée en Haïti au sein de l'hôpital de campagne. (Source : Max Talbot (M.D.), et coll., « 1 Canadian Field Hospital in Haiti: Surgical Experience in Earthquake Relief », *Association médicale canadienne* 55, le 4 août 2012, pages de 271 à 274).



de soins médicaux modulaire dans le but d'accroître la vitesse de déploiement et de devenir opérationnel dans les 12 à 24 heures suivant l'arrivée⁸⁰.

En ce qui concerne les OSS, des entrevues réalisées au sein d'autres ministères confirment que les FAC ont pu répondre de façon adaptable aux demandes supplémentaires de ressources et de capacités des FAC au-delà de celles des UII. Les preuves découlant de l'étude de cas de l'Op LAMA en ont fait la démonstration. Les évaluations initiales des besoins opérationnels ont permis de déterminer le besoin d'une capacité en génie, ce qui a donné lieu au déploiement d'un régiment du génie (soit le 4^e Régiment d'appui du génie) plutôt que de l'UII qui avait été désignée comme intervention initiale aux situations de secours aux sinistrés. Cela a fait en sorte que les ressources et les capacités des FAC ont comblé les lacunes sans dédoublement des efforts⁸¹.

L'échelonnabilité et l'aptitude des FAC à faire correspondre les capacités aux besoins cernés ont aussi été manifestes durant la mission de la FOI Malte. Les FAC ont renforcé les capacités initiales de NEO dépêchées en Libye, qui vont du déploiement initial de l'Équipe d'aide militaire, qui a organisé le premier vol d'évacuation à bord d'un CC-177 Globemaster, à l'arrivée du reste de l'Équipe de liaison et de reconnaissance opérationnelle (ELRO), venue à bord de deux aéronefs CC-130J Hercules. Une équipe médicale et un contingent de la Police militaire ont accompagné l'ELRO afin d'assurer une aide médicale et la sécurité. D'autres ressources des FAC ont été déployées ultérieurement pour assurer la protection de la force. En définitive, les capacités déployées pour réaliser l'évacuation hors de Libye ont été perçues comme très appropriées et efficaces⁸².

2.4.3 Résultat immédiat : Force opérationnelle durable

Une force opérationnelle durable est essentielle à la réussite d'une mission. L'atteinte de ce résultat immédiat a été évaluée en vérifiant si des OH, OSS ou NEO avaient été entravées par une capacité insuffisante ne permettant pas de rester dans le théâtre. En outre, l'évaluation a aussi porté sur les évaluations de la menace⁸³ menées pour cerner les secteurs de risques potentiels.

Le Commandement du soutien opérationnel du Canada (maintenant fusionné au COIC) joue un rôle crucial en ce qui concerne le soutien des forces opérationnelles déployées,

⁸⁰ MDN, « Amélioration de la prestation des soins médicaux » [en ligne], *Site Web de l'Armée canadienne* [consulté le 7 juin 2013]. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/dn-nd/D12-7-14-19.pdf.

⁸¹ MDN, *Rapport après action du Commandement Canada – Op LAMA(A) 02/10* (Commandement Canada, le 10 décembre 2010); MDN, *PIFC 3-4.1 : Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)*, le 31 mai 2005.

⁸² MDN, *Revue après action de l'Op MOBILE - FOI Malte, du 24 février au 6 mars 2011*, juin 2011.

⁸³ Selon la *PIFC 3-13 : Manuel de doctrine sur la protection des forces interarmées des Forces canadiennes (B-GJ-005-314/FP-000*, le 22 novembre 2006), une évaluation de la menace est « l'évaluation par le renseignement des menaces et des dangers opérationnels qui guettent les ressources du MDN dans un lieu géographique défini (pays, région) » (Traduction libre de la page 7-2). Les évaluations des menaces portent aussi sur les dangers environnementaux et professionnels. Pour les OH et les OSS, il devrait normalement y avoir un contexte permis afin de ne pas faire courir un risque indu au personnel des FAC, et d'offrir les meilleures chances de réussite de la mission. (Source : MDN, *CONPLAN RENAISSANCE, annexe J*, le 3 septembre 2010).



puisque'il planifie et exécute les activités qui permettent aux forces d'avoir l'équipement et les ressources qu'il faut dans le théâtre. Le Commandement du soutien opérationnel du Canada soutient aussi efficacement des forces opérationnelles durables pour les OH ainsi que la production d'effets en complétant les stocks à disponibilité opérationnelle élevée du Détachement d'intervention rapide à Trenton⁸⁴. En outre, selon l'examen de la documentation, le maintien en puissance de la FOI est également assuré en effectuant des évaluations des menaces avant l'opération afin d'adopter des mesures de protection et de sécurité adéquates.

Principale constatation n° 6 : Les forces opérationnelles affectées aux OH, aux OSS et aux NEO ont été bien appuyées afin d'assurer le bon déroulement des opérations.

L'évaluation n'a pas permis de trouver des preuves indiquant que le maintien en puissance de la force ou le maintien de la production des effets sont compromis par l'insuffisance des ressources. Bien qu'on ait rencontré quelques difficultés au niveau du maintien en puissance lors de l'Op HESTIA⁸⁵, on a constaté que celles-ci étaient liées à la vitesse et à la séquence du déploiement, plutôt qu'à une inaptitude des FAC à assurer le soutien du personnel.

Néanmoins, l'expérience de l'Op HESTIA a mis en évidence l'importance d'un déploiement rapide et coordonné des ressources de soutien afin de gérer le déchargement efficace et l'intendance des ressources. Les leçons retenues de l'Op HESTIA ont donné lieu à la création d'une EICC modulaire, accompagnée d'un tableau des mouvements de la force opérationnelle (TMFO) qui permet au commandant de la force opérationnelle de savoir exactement ce qui est envoyé, à quel moment et dans quel ordre afin de garantir que les ressources de soutien nécessaires sont sur place et que le personnel et l'équipement voulu sont également là pour décharger convenablement les articles.

Les preuves du rendement du MDN lors de l'Op LION et de la mission de la FOI Malte indiquent aussi que la Force opérationnelle des NEO des FAC était généralement bien soutenue pour mener une NEO réussie. On s'attend aussi à ce que le réseau de centres de soutien opérationnel⁸⁶ récemment établi permette d'améliorer le rendement dans le domaine, et ce, pour toutes les opérations, y compris les NEO.

⁸⁴ MDN, *Directive de mise en œuvre du CEMD pour les opérations d'évacuation des non-combattants*, le 14 novembre 2010.

⁸⁵ Par exemple, on a observé dans le rapport de fin de mission et le rapport post-opération de l'Op HESTIA que certains membres du personnel étaient déployés sans avoir l'équipement voulu, sans armes, munitions et gilet pare-balles, ou sans protection adéquate contre les insectes, la vermine et les éléments. (Sources : MDN, *Rapport de fin de mission – FOI(H) – OP HESTIA – Annexe P* (commandant de la Force opérationnelle interarmées du Canada en Haïti, le 21 mars 2010); *Rapport post-opération du QGIFC Op HESTIA* (Quartier général interarmées des Forces canadiennes, mai 2010)).

⁸⁶ Un centre de soutien opérationnel est un lieu international stratégique où l'on a accès aux services, installations et capacités nécessaires et où les fournitures peuvent être organisées afin que les FAC disposent d'un lieu adaptable et rentable permettant de déployer et de maintenir en puissance à bref délai des forces lors d'événements. En 2012, deux centres de soutien opérationnel avaient été établis (l'un en Jamaïque et l'autre en Allemagne) et cinq autres devraient être établis à long terme. (Source : Campbell Clark, « Military Canadian Forces to Operate Hub Out of Jamaican Capital », *The Globe and Mail*,



Tous les éléments de preuve suggèrent aussi que l'on a réalisé des évaluations, comme l'exigent le Processus de planification opérationnelle des FAC et d'autres doctrines et directives interarmées des FAC⁸⁷. Grâce à un agencement d'évaluations des menaces réalisées par le MAECI, l'ACDI, l'Équipe de soutien stratégique interministériel (ESSI), le CRD, le Soutien des services de santé, à de fréquentes mises à jour du renseignement (au fur et à mesure que la situation évolue) et à une planification appropriée, les FAC ont fait en sorte que des mesures étaient en place afin de minimiser les risques de préjudice corporel pour les membres de la FOI.

2.4.4 Résultat immédiat : Forces désignées préparées, entraînées et capables d'interopérabilité avec d'autres ministères ainsi que des intervenants nationaux et internationaux

Les FAC exécutent des activités d'OH, d'OSS et de NEO, et elles produisent des résultats conformément à la « Directive du CEMD sur la posture de la force et la disponibilité opérationnelle 2012 » afin de garantir que les forces désignées sont prêtes à mener des opérations⁸⁸. L'interopérabilité donne aux FAC la capacité d'échanger et d'utiliser de l'information, d'établir des processus communs ou mutuellement avantageux et de faciliter les interactions entre les intervenants, ce qui est l'élément essentiel d'un effort coordonné. Comme le laisse voir la documentation, l'interopérabilité réduit les risques pour tous les intervenants puisqu'on met en commun les renseignements et les évaluations, et qu'on établit une démarche décisionnelle coordonnée utilisant un éventail de ressources provenant des différentes organisations⁸⁹.

En ce qui concerne ce résultat immédiat, l'évaluation s'est concentrée sur les indicateurs ci-après indiqués :

- pertinence, disponibilité et suffisance de la doctrine des FAC et des CONPLAN;
- nombre de séances de formation annuelles, de séminaires ou d'exercices auxquels participent le MDN et d'autres ministères et partenaires internationaux;
- communication appropriée et adéquate entre les intervenants du MDN et entre le MDN et des organismes externes.

Principale constatation n° 7 : Le MDN est généralement bien préparé, entraîné et capable d'interopérabilité avec les organisations partenaires lors de l'exécution

le 27 juin 2012, page A4; MDN, « Canadian Forces Operational Support Hubs » [en ligne], site Web du MDN [consulté le 11 avril 2013]. www.forces.gc.ca/site/mobil/news-nouvelles-eng.asp?id=4089.

⁸⁷ D'autres Publications de doctrine interarmées des FAC (PIFC) et directives, comme celle sur la gestion des risques aux fins des opérations des FC (PIFC 5-2), sur la doctrine sur la protection des forces interarmées des FC (PIFC 3-13) et les Directives du COMFEC pour les opérations internationales (DCOI) de la série 3000, donnent des directives aux FAC concernant la sécurité opérationnelle.

⁸⁸ Cette directive donne aux FAC des lignes directrices précises pour faire en sorte que les forces soient positionnées (préparées et mises sur pied) conformément aux niveaux précisés de disponibilité opérationnelle et de l'attribution des ressources. Cela permet aux FAC d'être capables d'exécuter simultanément de multiples lignes d'opérations, tant au pays qu'à l'échelle internationale, pour mener à bien les missions décrites dans la SDCD, y compris les OH. (Source : MDN, « Directive du CEMD sur la posture de la force et de la disponibilité opérationnelle des FC 2012 » (CEMD, le 20 décembre 2011)).

⁸⁹ Verizon, *White Paper Emergency Services: Interoperability for Emergency Services: Bridging the Gap in Communications to Help Prevent Disasters and Save Lives* (Verizon, 2010).



d'OH, d'OSS et de NEO. Toutefois, deux points sont à améliorer :

- **on n'effectue aucun examen ni mise à jour de la doctrine et des CONPLAN relatifs aux OH et NEO conformément aux exigences prévues au calendrier, ce qui pourrait nuire à la réussite des opérations futures;**
- **l'absence d'une démarche coordonnée en matière de gestion de l'information relative aux documents opérationnels pourrait contribuer à l'inaccessibilité de renseignements cruciaux requis pour une planification opérationnelle rapide et efficace.**

2.4.4.1 Opérations humanitaires

Doctrine et plans de contingence

Dans le but de soutenir la disponibilité opérationnelle en vue d'OH, les FAC ont élaboré deux documents fondamentaux : le CONPLAN RENAISSANCE (le 3 septembre 2010) et la « Publication interarmées des Forces canadiennes 3-4.1 : Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040), le 31 mai 2005 » (appelée la PIFC 3-4.1). Les personnes interviewées ont indiqué que les deux documents ont constitué un cadre adéquat et suffisant pour soutenir les FAC dans l'atteinte des objectifs en matière d'OH⁹⁰.

Les preuves issues des entrevues et des examens de la documentation laissent voir que les deux documents n'ont pas été mis à jour conformément au calendrier établi⁹¹. La PIFC 3-4.1 en vigueur remonte à huit ans, et elle ne tient pas compte de la nouvelle intervention modulaire et évolutive de l'EICC et des FAC en matière d'OH. De même, il faut réaliser un examen annuel du CONPLAN RENAISSANCE⁹², or, cela n'a pas été fait depuis 2010.

Par suite des retards des examens, les personnes interviewées ont souligné que certaines mises à jour importantes, comme le processus de maintien en puissance de la force opérationnelle lorsque la portée de l'opération des FAC est revue à la hausse, ne font l'objet d'aucune discussion adéquate dans le CONPLAN en vigueur ni dans les publications de doctrine interarmées. Parce qu'elles négligent de mettre régulièrement à jour la doctrine et les CONPLAN, les FAC se privent de l'occasion de saisir les leçons retenues des opérations antérieures, ce qui pourrait potentiellement avoir des répercussions sur les opérations futures.

⁹⁰ Comme chaque OH est unique, on ne peut attendre des CONPLAN qu'une solution partielle, et ils doivent conserver une certaine souplesse afin de s'adapter pour réagir aux besoins particulier de la situation. Comme l'a expliqué l'une des personnes interviewées, l'un des principaux objectifs des CONPLAN est de faire en sorte que tous travaillent ensemble et ainsi de créer une synergie.

⁹¹ Selon le « plan de travail » du Groupe de travail sur la doctrine interarmées présenté au CS Ex durant la tenue de l'évaluation, on avait prévu que l'examen et la mise à jour de la PIFC 3-4.1 débuterait en octobre 2012, or, on n'a pas encore commencé. De fait, un informateur clé a affirmé qu'en raison d'un manque de ressources et de priorités concurrentielles, un nouveau plan de travail, qui devait être publié en octobre 2013, a repoussé l'examen et la mise à jour de la PIFC 3-4-1 à octobre 2014.

⁹² MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010.



L'évaluation a également montré que les personnes interviewées avaient exprimé une préoccupation quant à l'absence d'une gestion de l'information opérationnelle coordonnée, ce qui fait en sorte qu'on met beaucoup de temps à trouver les documents opérationnels, les plans et les procédures⁹³. Ce problème de gestion de l'information, qui fait que les documents ne sont pas toujours publiés sur les sites centralisés, mais plutôt sauvegardés de façon ponctuelle sur des lecteurs, pourrait contribuer à l'inaccessibilité de documents clés (comme les RAA et les rapports de leçons retenues) qui sont requis pour la planification opérationnelle. Les personnes interviewées ont expliqué que, dans des situations d'urgence comme les OH, les OSS ou les NEO, les équipes de planification ont besoin d'avoir un accès rapide à ce genre de documents et elles n'ont pas le temps de les chercher.

Entraînements et exercices

Les données sur l'entraînement recueillies aux fins de l'évaluation indiquent que des exercices interarmées pour les OH ont régulièrement eu lieu au cours des trois dernières années financières (AF 2010-2011, AF 2011-2012 et AF 2012-2013), comme le prévoit le CONPLAN⁹⁴. L'exercice MOBILE RENAISSANCE est le seul exercice qui n'a pas eu lieu en 2010, en raison du déploiement de l'EICC et d'autres ressources des FAC en Haïti, ce qui a fourni suffisamment de possibilités d'entraînement. En outre, les exercices RECCE RENAISSANCE et MOBILE RENAISSANCE ont été combinés et exécutés efficacement ensemble au cours des trois dernières années financières.

Financée par le MDN (par l'entremise du QG 1 Div CA), la série d'exercices RENAISSANCE a accueilli des participants de tous les principaux intervenants en OH du MDN, dont le personnel préalablement désigné de l'EICC, de l'État-major interarmées stratégique, du Sous-ministre adjoint (Politiques), du COIC et de l'Aviation royale canadienne. Les participants externes comprenaient ceux du MAECI, de l'ACDI et du BCAH ONU. De plus, l'exercice JOINT ENDEAVOR a eu lieu en mai 2012, à titre d'exercice d'établissement d'un quartier général de l'EICC et, avec le temps, d'une FOI, par le QG 1 Div CA et le Régiment des transmissions interarmées des FAC.

Communications

Grâce à l'examen de la documentation, à une étude de cas et aux preuves découlant des entrevues, on a constaté que les communications et l'interopérabilité entre le MDN et le MAECI, ainsi qu'entre le MDN et les partenaires internationaux étaient très bonnes et qu'elles continuaient à s'améliorer. Il existe des mécanismes permettant d'établir tôt la communication, de faciliter l'échange d'information et de coordonner la planification et

⁹³ Ce problème est aussi devenu manifeste lors de l'évaluation, puisqu'on a eu des difficultés à trouver des documents opérationnels qui étaient nécessaires pour évaluer le rendement du MDN.

⁹⁴ Tel qu'indiqué dans le CONPLAN RENAISSANCE, les exigences minimales en matière d'entraînement collectif en vue des OH sont fixées à trois exercices annuels : READY RENAISSANCE, RECCE RENAISSANCE (un exercice d'entraînement en campagne) et MOBILE RENAISSANCE. Les objectifs de ces exercices sont : d'établir des liens et de faire comprendre les rôles et les responsabilités des autres unités des FAC ainsi que des partenaires pangouvernementaux, de mettre en pratique le déploiement d'une Équipe de reconnaissance des opérations humanitaires, de s'exercer aux tâches à l'appui de l'ESSI, ainsi qu'aux tâches de préparation du départ de la base d'attache. (Source : MDN, CONPLAN RENAISSANCE, Annexe BB, le 3 septembre 2010).



l'exécution d'une OH, au sein du GC et avec des partenaires internationaux. Parmi les mécanismes ayant contribué aux communications efficaces et à l'interopérabilité des FAC avec des partenaires externes, citons : le leadership et la direction assurés par le MAECI; la participation au GTI; la participation des FAC aux évaluations des besoins opérationnels réalisées par l'ESSI; les ressources de coopération civilo-militaire; la participation des FAC à l'entraînement et aux exercices interministériels; les entraînements et exercices dirigés par les FAC et auxquels on invite d'autres ministères et des partenaires; l'utilisation permutable des OL entre les FAC, d'autres ministères et des partenaires humanitaires internationaux⁹⁵; la participation des FAC au système de grappes de l'ONU; la participation des FAC aux centres internationaux de coordination et d'opérations dont le personnel est issu de l'ONU, d'organismes civils ou de forces armées; l'utilisation et les références faites par les FAC aux documents de directives internationaux et du GC lors de l'exécution d'OH⁹⁶.

Dans la perspective d'un intervenant externe, les communications entre les autres ministères et le MDN durant toutes les étapes des OH ont été facilitées par le fait d'avoir un point d'entrée unique (le Sous-ministre adjoint (Politiques)) pour toutes les communications des intervenants externes vers le MDN. Dans l'ensemble, les communications des FAC avec d'autres ministères étaient perçues comme efficaces par les personnes interviewées.

2.4.4.2 Opérations de secours aux sinistrés

Doctrine et CONPLAN

Deux documents fondamentaux donnent les directives nécessaires pour que les FAC soient bien préparées à mener des OSS : la Publication interarmées des Forces canadiennes 3-2 : Opérations nationales (B-GJ-005-302/FP-001), novembre 2011 (appelée la PIFC 3-2) et l'OPOON⁹⁷. Des informateurs clés ont confirmé que l'OPOON et la PIFC 3-2 étaient disponibles, adéquats et suffisants pour la prestation d'OSS.

Entraînements et exercices

La doctrine et les ordres permanents d'opération confient aux organisations des FAC la tâche d'effectuer des entraînements et des exercices combinés pour améliorer l'interopérabilité avec d'autres unités des FAC ainsi que d'autres partenaires fédéraux, provinciaux et civils⁹⁸. L'évaluation a permis de constater que les FOI régionales effectuent des exercices de façon routinière⁹⁹ pour confirmer les mesures immédiates

⁹⁵ Le recours aux OL est bien vu en tant que mécanisme ayant permis d'accroître la compréhension et d'optimiser la connaissance de la situation entre les FAC et les intervenants externes à toutes les étapes des OH. Les OL des FAC et du MAECI peuvent être mutés entre les deux ministères afin d'améliorer la planification et la coordination des opérations. Les OL militaires peuvent aussi faire l'objet d'un échange avec des alliés, d'autres partenaires nationaux et internationaux de confiance, les forces de sécurité du pays touché (PT), et des pays voisins pour améliorer l'interopérabilité. (Source : MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010).

⁹⁶ Comme les IPO et les « Directives d'Oslo ».

⁹⁷ À l'appendice 3 de l'annexe A de l'OPOON (février 2012) on trouve le CONPLAN LENTUS, qui décrit le plan des FAC pour soutenir les autorités civiles canadiennes en cas d'OSS.

⁹⁸ MDN, *OPOON corps principal et annexe BB*, février 2012.

⁹⁹ À titre d'exemple : 1) en avril 2013, les FAC ont exécuté l'exercice sur table de la saison 2013 du CONPLAN LENTUS, dirigé par le QG COIC et avec des participants issus de l'État-major interarmées



nécessaires durant une catastrophe nationale; parvenir à une compréhension commune et élaborer une approche synchronisée; donner des directives; peaufiner les plans actuels. Une personne interviewée externe a suggéré qu'une plus forte interaction de routine entre la Croix-Rouge canadienne et les FAC pourrait être avantageuse pour ce qui est d'améliorer la coordination, compte tenu de la probabilité d'occasions futures de soutenir collectivement un gouvernement provincial ou territorial responsable ou un ministère du gouvernement fédéral durant une opération de secours aux sinistrés.

Communications et interopérabilité

Les preuves issues de l'examen de la documentation, de l'étude de cas et des entrevues confirment que les communications internes du MDN sont aussi efficaces pour les OSS. L'Op LAMA donne un exemple de la façon dont des directives appropriées et adéquates ont contribué à la prestation de secours aux sinistrés en collaboration par les FAC¹⁰⁰. En outre, dans le but de soutenir davantage les communications internes du MDN, le Ministère a rédigé un document interne de référence de niveau, communément appelé le « Guide » (ou « Playbook »). Le guide en question a pour but : d'informer tous les principaux acteurs du MDN des rôles et des responsabilités de ceux qui participent à diverses parties du processus de l'OSS; de servir de mécanisme de transfert de connaissances; de solidifier la mémoire collective, compte tenu des risques associés au roulement de personnel important au sein des FAC; de créer une démarche simplifiée de coordination du processus de secours aux sinistrés.

En ce qui concerne les communications externes, les personnes interviewées et les examens de la documentation ont confirmé que les FAC offrent des mesures pour faciliter l'échange d'information et accroître l'interopérabilité entre les partenaires grâce à la participation des FAC à des comités et à des groupes de travail interministériels fédéraux établis ou officieux, à des comités provinciaux et à des groupes d'urgence continentale¹⁰¹. De plus, les personnes interviewées ont suggéré que l'engagement des FAC avec des intervenants externes et internes aux niveaux stratégique et opérationnel a offert aux FAC des occasions de créer une compréhension commune des processus à

stratégique, du Groupe du Sous-ministre adjoint (Politiques), de l'ARC, de l'Armée canadienne, de la Marine royale canadienne et de six des Forces opérationnelles interarmées régionales ainsi que d'un représentant de la Sécurité publique; 2) en avril 2013, les FAC ont été les hôtes conjoints de l'exercice sur table du CONPLAN PANORAMA, avec le SMA - Gestion des urgences de la C.-B. ainsi que des participants de Gestion des urgences C.-B., de Sécurité publique Canada, de la Croix-Rouge canadienne, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), des principaux services policiers et de soutien représentant le cmdt de la Division E, les services de gestion des urgences de la Ville de Vancouver, de la Ville de Richmond, de la région North Shore de Vancouver et du Port de la Ville de Vancouver; 3) en avril 2013, le Quartier général de la Force opérationnelle interarmées (Atlantique) a donné un cours provincial pour les OL à des participants du Quartier général de la Force opérationnelle interarmées (Atlantique) et des partenaires provinciaux, afin d'accroître la compréhension des OL des liens appropriés entre le Quartier général de la Force opérationnelle interarmées (Atlantique) et les partenaires provinciaux en OSS, en plus des autres tâches potentielles. (Source : Données fournies au CS Ex par le COIC, le 1^{er} mai 2013 et juin 2013).

¹⁰⁰ MDN, présentation PowerPoint : *CRS Evaluation of the DND/CF Contribution to Disaster Relief Operations (DRO) JTFA Perspective* (Force opérationnelle intararmées (Atlantique) donnée au CS Ex le 2 juillet 2012).

¹⁰¹ Les comités et les groupes de travail comprennent : le Comité de gestion des urgences, le Groupe fédéral de coordination, le Comité directeur fédéral de la coordination, le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, le Groupe international de gestion des urgences.



exécuter, d'échanger du renseignement, de faire connaître les ressources disponibles potentielles pouvant servir lors d'activités de secours aux sinistrés futures.

En outre, l'échange d'OL avec des organisations externes (comme les organisations provinciales et territoriales de gestion des urgences) a amélioré la coordination et l'interopérabilité entre les FAC et les provinces, ce qui a entraîné des gains d'efficacité lors des OSS. Ainsi, le rôle de l'OL durant l'Op LAMA a été perçu comme un important élément contributif de l'efficacité opérationnelle et de la réussite de la mission. L'OL auprès des services d'incendie et d'urgence de Terre-Neuve a donné une connaissance de la situation détaillée ainsi que des conseils concernant les conditions réelles au sol à Terre-Neuve-et-Labrador¹⁰².

2.4.4.3 Opérations d'évacuation des non-combattants

Doctrine et CONPLAN

Dans le but de soutenir l'état de préparation en vue des NEO, on a élaboré deux documents fondamentaux : le CONPLAN ANGLE (11 novembre 2011) et la Publication interarmées des Forces canadiennes 3-5 : Opérations d'évacuation des non-combattants (B-GJ-005-307/FP-050), 16 octobre 2003 (appelée la PIFC 3-5¹⁰³), et ils se sont avérés adéquats et suffisants pour donner des directives et une orientation. Néanmoins, les preuves donnent à penser que ces deux documents n'ont fait l'objet d'aucun examen ou mise à jour conformément au calendrier qui avait été promulgué. La PIFC 3-5 en vigueur, publiée à l'origine en 2003, ne tient pas compte de la coordination internationale qui a maintenant lieu par l'entremise du GCN et de la CCNEO.

Selon le plan de travail du Groupe de travail sur la doctrine interarmées, l'examen et la mise à jour de la PIFC 3-5 devaient être réalisées en mars 2013, mais on ne les a pas encore commencés. En raison d'un manque de ressources et de priorités concurrentielles, un plan de travail, qui devait être publié en octobre 2013, a repoussé à octobre 2014 l'examen et la mise à jour de la Publication de doctrine interarmées sur les NEO¹⁰⁴. L'évaluation a également permis de constater que le CONPLAN ANGLE, qui a été publié en 2011, doit être mis à jour. Parce qu'elles ne mettent pas régulièrement à jour la doctrine et les CONPLAN sur les NEO, les FAC se privent de l'occasion de saisir les leçons retenues d'opérations antérieures, ce qui aura des répercussions potentielles sur la réussite des opérations futures.

En ce qui concerne les NEO, les personnes interviewées ont aussi exprimé des préoccupations quant à l'absence de gestion de l'information opérationnelle coordonnée, ce qui fait en sorte que la recherche de documents opérationnels, de plans et de

¹⁰² Toutefois, l'on a fait observer que le regroupement des OL des FAC dans les OGU peut aussi poser un risque d'ignorer les responsabilités de Sécurité publique Canada lors des secours aux sinistrés.

¹⁰³ La publication désigne l'approche canadienne en matière de NEO, et elle est prévue pour être utilisée par les commandants et les états-majors des FAC participant à une NEO aux niveaux stratégique et opérationnel. Elle décrit les concepts fondamentaux, les rôles et responsabilités de la mission, les concepts organisationnels, et le déroulement global des NEO et les tâches précises dans le théâtre. De plus, elle tient compte des aspects de la planification opérationnelle à prendre en considération, de questions de coalition potentielle ainsi que d'autres documents de référence liés aux NEO. (Source : MDN, *PIFC 3-5 : Opérations d'évacuation des non-combattants (B-GJ-005-307/FP-050)*, le 16 octobre 2003).

¹⁰⁴ Données fournies au CS Ex par le Centre de guerre des Forces canadiennes, le 16 avril 2013.



procédures prend du temps. Comme on l'a aussi constaté pour les OH, les documents opérationnels des NEO ne sont pas toujours publiés sur des sites centralisés. Cela contribue à l'inaccessibilité de documents clés (comme les RAA et les rapports sur les leçons retenues) qui sont nécessaires pour la planification opérationnelle lors de situations d'urgence comme les NEO.

Entraînements et exercices

Au fil des ans, on a apporté d'importantes améliorations à l'entraînement en vue des NEO. Les données sur le rendement suggèrent qu'aucun entraînement collectif propre à la NEO n'avait eu lieu avant l'évacuation de Canadiens hors du Liban en 2006.

Inversement, un entraînement en vue d'une NEO a eu lieu avant l'évacuation de Canadiens hors de Libye en 2011¹⁰⁵. Il est évident que les FAC sont maintenant mieux préparées à exécuter efficacement des NEO puisqu'elles font en sorte que le personnel désigné à l'avance reçoive l'entraînement approprié.

Les données sur l'entraînement recueillies aux fins de l'évaluation indiquent que des exercices interarmées pour les NEO ont eu lieu régulièrement au cours des trois dernières années financières (AF 2010-2011, AF 2011-2012, AF 2012-2013), comme l'exige le CONPLAN¹⁰⁶. Lors des AF 2011-2012 et AF 2012-2013, l'exercice READY ANGLE¹⁰⁷ a donné l'occasion aux FAC de mettre en pratique le CONPLAN et d'examiner les processus ainsi que l'efficacité des rôles et des responsabilités de tous les principaux acteurs du GC en matière de NEO. Financé par le MDN (par l'entremise du QG 1 Div CA), l'Ex READY ANGLE comprenait des participants du MDN, du MAECI, de Citoyenneté et Immigration Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada. En outre, le MDN a participé à l'exercice ARGONAUT, tenu annuellement pour mettre en pratique les procédures du GCN et la CCNEO avec les pays alliés.

Communications et interopérabilité

Grâce à l'examen de la documentation et aux entrevues, on a constaté que les communications et l'interopérabilité aux fins des NEO étaient bonnes¹⁰⁸. Le personnel

¹⁰⁵ Selon les données recueillies aux fins de l'évaluation, lorsque la NEO hors de Libye a eu lieu, la majorité du personnel participant au déploiement a reçu une formation en NEO avant de partir.

¹⁰⁶ Comme l'indique le CONPLAN ANGLE, l'exigence minimale en matière d'entraînement collectif pour les NEO est un séminaire de simulation en salle ou une conférence tenue tous les ans ou aux deux ans. La raison d'être de l'exercice est : de familiariser les membres des FAC avec le concept des opérations; d'examiner et de valider les tâches, les responsabilités et les procédures, de renseigner et d'informer les membres des FAC de tous les échelons. En outre, l'on s'attend à ce qu'un exercice de poste de commandement, un exercice assisté par ordinateur ou un exercice en milieu réel se tienne au moins une fois tous les trois ans afin de mettre en pratique ou de valider l'exécution du plan. (Source : MDN, CONPLAN ANGLE – Annexe BB, août 2011).

¹⁰⁷ L'exercice READY ANGLE a remplacé l'exercice JOINT START à l'AF 2011-2012 comme exercice annuel pour les NEO.

¹⁰⁸ Comme le mentionnent les *Directives du COMFEC pour les opérations internationales, série 3000 – Section 1 – Introduction*, (le 23 mars 2011), les rapports de routine constituent le fondement des communications officielles entre une force opérationnelle et le QG opérationnel. Par exemple, des SITREP quotidiens ou hebdomadaires, les Besoins essentiels du commandant en information, etc., facilitent le commandement et le contrôle, et ils contribuent directement aux communications internes efficaces. Ce genre de rapports comprend aussi les ordres d'avertissement, les ordres d'opération, les ordres de cessation,



des FAC de tous les échelons et de tous les éléments assure une bonne liaison réciproque afin d'améliorer la communication et l'interopérabilité lors des NEO. De plus, les entraînements et les exercices interarmées peuvent continuer à accroître l'interopérabilité, puisque qu'on connaît mieux les capacités au sein de la Marine royale canadienne, de l'Armée canadienne et de l'Aviation royale canadienne.

Il existe des mécanismes permettant d'établir tôt la communication, de faciliter l'échange d'information et de coordonner la planification et l'exécution d'une NEO au sein du GC et avec des partenaires internationaux. Par exemple, le recours aux OL est bien vu en tant que mécanisme ayant permis d'accroître la compréhension et d'optimiser la connaissance de la situation entre les FAC et les intervenants externes à toutes les étapes des NEO¹⁰⁹. Durant la mission de la FOI Malte, l'intégration d'un OL MDN au MAECI à Ottawa a aidé à améliorer la coordination et a contribué à la réussite de l'évacuation¹¹⁰. La FOI Malte a fait la démonstration d'excellentes communications et d'interopérabilité entre les deux ministères.

En ce qui concerne la coopération internationale, le Canada a établi un protocole d'entente bilatéral avec des pays particuliers en vue d'évacuer les citoyens les uns des autres lorsqu'il y a lieu¹¹¹. En outre, la participation du Canada en tant que membre fondateur du GCN a été reconnue par les personnes interviewées comme contribution importante de l'interopérabilité avec les partenaires internationaux. Les preuves issues des données sur le rendement et des études de cas ont permis de confirmer que, grâce à la CCNEO, les FAC ont tiré parti des capacités fournies par les partenaires internationaux et ont contribué aux efforts coordonnés visant à garantir l'évacuation réussie des citoyens de tous les pays contributeurs. Cet effort de collaboration a accru l'efficacité globale et l'efficience des évacuations à grande échelle, et il a permis de réduire la concurrence pour des ressources de transport limitées, comme on en a fait l'expérience durant l'Op LION en 2006. Les personnes interviewées ont confirmé que les FAC continuent de participer aux réunions bi-annuelles du GCN pour faciliter la coopération internationale et garantir la réussite des NEO futures.

Recommandations

1. Le MDN devrait effectuer des examens prévus au calendrier et des mises à jour des CONPLAN pour les OH et les NEO ainsi que des publications de doctrine interarmées afin de tenir compte des concepts de prestation les plus récents et des leçons retenues, le tout suivi d'une validation des CONPLAN.

BPR : commandant COIC

comme le décrit la PIFC 5.0 : *Le processus de planification opérationnelle des Forces canadiennes (B-GJ-005-500/FP-000)* du MDN, avril 2008.

¹⁰⁹ Comme en fait foi le CONPLAN ANGLE, les OL des FAC et du MAECI peuvent être permutés d'un ministère à l'autre afin d'améliorer la planification et la coordination des opérations. Les OL militaires peuvent aussi faire l'objet d'un échange avec les alliés, d'autres partenaires nationaux ou internationaux dignes de confiance, les forces de sécurité du pays touché et les pays avoisinants afin d'accroître l'interopérabilité. (Source : MDN, *CONPLAN ANGLE Corps principal et annexe C*, août 2011).

¹¹⁰ Tel que signalé dans la *Revue après action de l'Op MOBILE - FOI Malte, du 24 février au 6 mars 2011*, du MDN juin 2011.

¹¹¹ MDN, *PIFC 3-5 : Opérations d'évacuation des non-combattants (B-GJ-005-307/FP-050)*, le 16 octobre 2003.



2. Le MDN devrait mettre en œuvre une démarche appropriée pour garantir une gestion de l'information convenable concernant les documents opérationnels. On suggère l'utilisation d'une base de données centralisée, comme le Système de gestion des connaissances ou SharePoint.

BPR : commandant COIC

2.4.5 Résultat intermédiaire : Atteinte de l'état final opérationnel

Comme les FAC considèrent les OH, les OSS et les NEO comme des missions où « l'échec n'est pas permis », elles visent à atteindre 100 pour cent des effets visés énoncés¹¹² en planifiant une opération fondée sur des pratiques exemplaires, tout en évitant les risques connus¹¹³. Comme les objectifs opérationnels sont formulés par le commandant de la FOI et qu'ils varient d'une opération à l'autre, l'évaluation avait une capacité restreinte de comparaison entre les opérations en ce qui concerne ce résultat.

On a évalué le rendement dans ce domaine au moyen des critères suivants : le pourcentage des objectifs du commandant (c.-à-d. effets escomptés, priorités opérationnelles ou tâches attribuées) qui ont été atteints¹¹⁴ et les preuves qu'on a pu cerner les secteurs de risques pour la réussite opérationnelle.

Principale constatation n° 8 : Le MDN a réussi à atteindre l'état final opérationnel souhaité lors des OH, OSS et NEO.

Opérations humanitaires

Les données sur le rendement indiquent que les FAC atteignent les objectifs du commandant de la force opérationnelle à 100 pour cent pour chaque opération¹¹⁵. Cette conclusion est étayée par les données sur le rendement opérationnel recueillies spécifiquement pour l'évaluation et soutenue par les Rapports sur le rendement ministériel des AF 2010-2011 et AF 2011-2012, lesquels indiquent que l'intention du

¹¹² MDN, Cadre de gestion du rendement, à jour en date de décembre 2012.

¹¹³ Lors des OH, certains des risques connus les plus communs pour la réussite opérationnelles sont : le manque de ressources disponibles (particulièrement au niveau du transport aérien stratégique); la sécurité et les menaces (p. ex., menaces pour l'environnement ou la santé, le pillage et le vol); inadéquation des capacités; gestion déficiente des attentes (y compris une approche des affaires publiques non proactive); production des effets en temps inopportun; difficultés de passation des pouvoirs; facteurs externes comme des délais avant l'engagement des FAC ou l'obtention des autorisations et visas nécessaires.

¹¹⁴ Ces indicateurs du rendement sont identifiés distinctement dans le Cadre ministériel de mesure du rendement; or, durant l'évaluation, on a découvert que les effets souhaités, les objectifs opérationnels, les effets opérationnels, les priorités opérationnelles et les tâches essentielles attribuées étaient trop semblables pour être différenciés de façon indépendante. À ce titre, les « objectifs » opérationnels étaient regroupés afin d'apporter la preuve de l'atteinte de l'état final opérationnel.

¹¹⁵ Comme l'ont expliqué les personnes interviewées, les FAC ont utilisé des mécanismes pour garantir l'atteinte à 100 pour cent de l'état final opérationnel des OH, notamment : des ordres et des directives à divers échelons pour faire part des priorités et des tâches spécifiques; un comité des « effets » dont on a eu recours durant l'opération pour déterminer l'état des effets produits; la production de rapports comme des SITREP, le briefing de mise à jour du commandant, les Besoins essentiels du commandant en information pour décrire l'état des tâches réalisées.



commandant pour les opérations de maintien de la paix, de stabilité et de sécurité internationales (OH comprises) a aussi été respectée dans tous les cas¹¹⁶.

Tous les éléments de preuve indiquent aussi que les secteurs de risques pour la réussite opérationnelle ont été constamment cernés par les FAC afin de garantir la réussite de la mission. En recourant à la doctrine d'évaluation des risques des FAC, au processus de planification opérationnelle, aux leçons retenues des opérations antérieures, aux CONPLAN, aux diverses évaluations des risques et des menaces et à la production continue de rapports, les FAC se sont assurées de cerner les secteurs de risques, de mettre en œuvre des stratégiques d'atténuation des risques et de modifier les plans au besoin pour atteindre l'état final opérationnel. L'on s'attend à ce que l'ébauche de document « Critères d'efficacité » (l'annexe II du CONPLAN RENAISSANCE) améliore la capacité des FAC à mesurer l'atteinte de l'état final opérationnel des OH futures.

Opérations de secours aux sinistrés

La doctrine opérationnelle indique que l'état final des OSS est atteint lorsque le commandant du Commandement Canada¹¹⁷ et l'autorité civile appropriée déterminent que les ressources civiles sont capables de prendre la situation en main et que l'aide des FAC n'est plus nécessaire. L'OPOON indique en outre que « les critères de fin de mission doivent être clairement établis pour garantir que l'emploi des forces ne dépasse pas la durée ou la portée de la mission autorisée¹¹⁸ » (traduction libre).

Lorsqu'on mesure le rendement des opérations de paix, de stabilité et de sécurité¹¹⁹, les Rapports sur le rendement ministériel des AF 2010-2011 et AF 2011-2012 indiquent que le rendement des FAC est demeuré constant. L'atteinte des objectifs du commandant, lors d'opérations nationales, est indiquée comme réalisée à 90 pour cent¹²⁰, mais cela comprend tous les types d'opérations nationales, et ne se limite pas aux OSS. Les données sur le rendement opérationnel qu'on a recueillies aux fins de l'évaluation confirment que les objectifs opérationnels, plus précisément pour les OSS, ont été atteints à 100 pour cent pour toutes les opérations.

Or, grâce aux entrevues, aux données sur le rendement et aux études de cas, l'évaluation a permis de constater que les objectifs opérationnels vaguement définis des OSS créaient parfois des difficultés lorsqu'il s'agissait de définir la réussite de la mission et les glissements de portée, et les FAC avaient ainsi du mal à déterminer à quel moment l'état final opérationnel était atteint et le redéploiement pouvait commencer. Malgré ces difficultés, l'évaluation a permis de constater que les efforts des FAC étaient bien vus par beaucoup, et que les OSS étaient généralement jugées comme un succès.

¹¹⁶ MDN, *Rapport ministériel sur le rendement AF 2010-2011; Rapport ministériel sur le rendement AF 2011-2012: Section II – Analyse des activités de programme par résultat stratégique*.

¹¹⁷ Maintenant fusionné au COIC.

¹¹⁸ MDN, *OPOON – Annexe A, appendice 3 : CONPLAN LENTUS*, février 2012.

¹¹⁹ Activité de programme : Paix, stabilité et sécurité au Canada. Cela comprend l'emploi des FAC pour mener « des opérations en vue d'assurer la sécurité des Canadiens et la défense du Canada. Au nombre de ces opérations, citons entre autres la protection de la souveraineté du Canada, l'intervention en cas de catastrophe ou de crise humanitaire, le soutien lié aux besoins en matière de sécurité nationale ainsi que la recherche et le sauvetage. » (Source : MDN, *Rapport ministériel sur le rendement AF 2010-2011*).

¹²⁰ MDN, *Rapport ministériel sur le rendement AF 2010-2011; Rapport ministériel sur le rendement AF 2011-2012 : Section II – Analyse des activités de programme par résultat stratégique*.



Par exemple, durant l’Op LAMA, on a connu quelques difficultés en ce qui concerne les effets qu’on demandait aux FAC de produire. Néanmoins, celles-ci sont parvenues à atteindre l’état final opérationnel en apportant un soutien en temps opportun aux efforts d’intervention et de reprise, et ont permis à la province de Terre-Neuve-et-Labrador de répondre rapidement aux besoins de ses résidents. Les documents opérationnels laissent aussi voir qu’on a suscité la confiance à l’égard du GC et des FAC, et qu’on a créé une impression de sûreté et de sécurité, chez les citoyens de Terre-Neuve-et-Labrador en particulier et chez la population canadienne en général¹²¹.

Opérations d’évacuation des non-combattants

Le but des NEO est d’évacuer 100 pour cent du nombre estimé de PCA. Les données sur le rendement indiquent qu’on avait assuré l’évacuation de 100 pour cent du nombre estimé de PCA qui en avaient besoin ou qu’on avait coordonné leur évacuation par l’entremise du GCN. En outre, les données sur le rendement indiquent que les secteurs de risques pour la réussite opérationnelle sont constamment cernés afin d’assurer la sécurité de toutes les parties participantes.

2.4.6 Résultat intermédiaire : Passation harmonieuse des pouvoirs à des organismes capables et appropriés lorsqu’il y a lieu

Les FAC reconnaissent que leur participation aux OH et aux OSS constitue une mesure à court terme pour composer avec des urgences jusqu’à ce que les autorités locales puissent assumer de nouveau leurs responsabilités¹²². À ce titre, on juge qu’un transfert harmonieux des responsabilités à des organismes capables et appropriés est important si l’on veut faire en sorte qu’on continue de répondre aux besoins de la population touchée lorsque les FAC se redéployeront¹²³. La décision de redéployer les FAC est prise par le GC, qui se fonde sur les évaluations faites par les FAC afin de garantir un transfert harmonieux des responsabilités aux organisations appropriées¹²⁴.

L’évaluation a eu recours aux critères suivants pour voir si les FAC avaient atteint ce résultat : existence de mécanismes de transfert des responsabilités des FAC lorsqu’il y a lieu; perception des intervenants quant au processus de passation.

Principale constatation n° 9 : Bien que le MDN ait amélioré sa capacité à réaliser une passation harmonieuse des pouvoirs des opérations à d’autres organisations, les ressources des FAC n’ont pas toujours été redéployées d’une manière adéquatement séquencée et graduelle.

2.4.6.1 Mécanismes de passation

L’examen de la documentation, les entrevues et les preuves issues des études de cas confirment que des mécanismes de passation des pouvoirs sont bien établis et qu’ils sont

¹²¹ MDN, *OP LAMA(A) 02/10 – Rétroaction immédiate sur le RAA du COM Canada*, le 28 octobre 2010; MDN, *Opération LAMA(A) 02/10 Message Bravo Zulu* (CEMD, le 6 octobre 2010).

¹²² MDN, *Directive du CEMD sur les opérations humanitaires et le secours aux sinistrés*, le 25 mai 2010.

¹²³ MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010; *OPOON – Annexe A, appendice 3 : CONPLAN LENTUS*, février 2012.

¹²⁴ MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010.



mis en application grâce au leadership et à la coordination assurées par le MAECI et les organismes de l'ONU (OH) ou les gouvernements provinciaux (OSS).

Les mécanismes de ce genre comprennent : une définition claire des critères de fin de mission aux premiers stades de l'intervention, grâce à des ordres opérationnels et à des directives¹²⁵; une évaluation continue des progrès réalisés grâce à des rapports afin de déterminer une occasion appropriée d'effectuer la passation des pouvoirs¹²⁶; la participation au système de grappes de l'ONU¹²⁷; des consultations avec les organisations et les pouvoirs civils¹²⁸; une stratégie de communication proactive; le recours aux OL, aux conseillers politiques et aux conseillers humanitaires¹²⁹.

Bien que des mesures existent et qu'on y ait recours, les preuves de l'évaluation issues des données sur le rendement, des entrevues et des études de cas suggèrent qu'il y a, de fait, certaines difficultés au niveau de la passation des pouvoirs. Les intervenants ont laissé entendre que l'ampleur même des contributions des FAC fait en sorte qu'il est difficile pour d'autres organisations de combler le fossé lorsque les FAC se redéploient. À cela s'ajoute le fait que les ressources des FAC n'ont pas toujours été rapatriées d'une manière séquencée et graduelle, ce qui a créé d'autres difficultés pour les autres organisations qui assument les responsabilités¹³⁰.

2.4.6.2 Perception des intervenants

Bien que les intervenants reconnaissent que les FAC constituent une unité autonome, on a suggéré qu'un redéploiement plus souple pourrait améliorer la passation des pouvoirs si on laissait plus longtemps certaines personnes et ressources clés (comme le personnel de la coopération civilo-militaire) dans la zone des opérations pour garantir une transition harmonieuse et réduire les lacunes qui pourraient être créées.

Les personnes interviewées ont laissé entendre que les perceptions des intervenants quant à la capacité des FAC de réaliser un transfert approprié dépendaient de la mesure dans laquelle les FAC pouvaient gérer les attentes. Par exemple, en faisant connaître aux intervenants et au public, dès les premières étapes de l'intervention, les limites (temps,

¹²⁵ MDN, *PIFC 3-4.1 : Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)*, le 31 mai 2005; ONU, *Directives d'Oslo (Révision 1.1)*, novembre 2006; Perry et coll., *Finding the Right Mix – Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation*, janvier 2009; OPOON, février 2012.

¹²⁶ MDN, *PIFC 3-4.1 : Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)*, le 31 mai 2005; MDN, *Publication interarmées des Forces canadiennes 3-2 : Opérations nationales (B-GJ-005-302/FP-001)* (Chef - Développement des Forces, novembre 2011); MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010.

¹²⁷ MDN, *Joint Lessons Report (JLR) 01/10: Operational and Strategic Lesson – Op HESTIA* (Chef - Développement des Forces – Joint LL [Leçons retenues] Visite d'aide technique, le 12 avril 2010).

¹²⁸ MDN, *PIFC 3-4.1 : Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe (B-GJ-005-307/FP-040)*, 31 mai 2005; *Ordre d'avertissement du Commandement Canada – Secours après ouragan 2011* (Commandement Canada, le 18 mai 2011); OPOON, février 2012.

¹²⁹ Hunter McGill, *Le séisme de 2010 en Haïti : Revue après action de l'intervention du gouvernement du Canada (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, le 23 juillet 2010).

¹³⁰ Par exemple, durant l'Op HESTIA, les officiers de coopération civilo-militaire responsables de la passation harmonieuse des pouvoirs étaient les premiers à partir. (Source : McGill, *Le séisme de 2010 en Haïti : bilan de l'intervention*, le 23 juillet 2010).



ressources et priorités) des FAC, on pouvait améliorer les attentes relatives à l'intervention des FAC ainsi qu'à la portée de celle-ci.

Bien que le concept de passation des pouvoirs ne s'applique pas aux NEO, l'évaluation a permis de constater, grâce à l'examen des données sur le rendement, aux entrevues et aux preuves issues des études de cas, que le redéploiement des FAC était bien fait et que celles-ci semblaient avoir une stratégie de sortie claire. On n'a trouvé aucune preuve laissant croire qu'il y avait des difficultés en matière de redéploiement lorsqu'une opération était jugée terminée.

Recommandation

3. Conformément aux exigences des CONPLAN des OH et OSS relatives au redéploiement et à la reconstitution, le MDN devrait faire en sorte qu'un plan de redéploiement soigneusement géré et séquencé soit mis en œuvre pour toutes les opérations afin de permettre une passation des pouvoirs efficace aux organisations nationales ou internationales.

BPR : commandant COIC

2.4.7 Résultat intermédiaire : Le GC est appuyé par les FAC, grâce à une intervention visible et positive

Afin d'évaluer l'atteinte de ce résultat, on s'est penché sur la perception qu'ont les autres ministères, les alliés ou les partenaires et le public concernant la capacité du MDN à soutenir l'intervention pangouvernementale; ainsi que les extrants opérationnels et les activités qui ont contribué positivement à aider le GC à mener une opération réussie. On a également pris en considération l'ampleur des ressources déployées pour conférer de la visibilité aux contributions des FAC, puisque ce facteur compte pour beaucoup dans l'information qui donne forme aux perceptions.

Principale constatation n° 10 : Le MDN a soutenu le GC grâce à une intervention visible et positive lors des OH, OSS et NEO.

Les intervenants conviennent que les contributions du MDN à l'intervention pangouvernementale ont été très positives et qu'elles ont permis aux organismes humanitaires de mieux s'acquitter de leurs tâches. L'examen de la documentation, les entrevues et les preuves issues des études de cas donnent à penser que le Sous-ministre adjoint (Affaires publiques) a bien appuyé les contributions du GC en fournissant de l'information ainsi que des images des contributions du MDN aux opérations. Cela fait en sorte que les Canadiens sont bien informés et conscients du rôle, du mandat, des opérations et des contributions des FAC. Les intervenants ont aussi affirmé qu'en coordonnant avec les FAC les démarches des affaires publiques, le MAECI a aussi tenu les Canadiens informés des dimensions nationales et opérationnelles de l'aide internationale, tout en transmettant le message des affaires publiques pangouvernementales.

L'étude de cas portant sur l'Op HESTIA a donné des preuves claires indiquant que les contributions des FAC ont appuyé positivement l'intervention pangouvernementale lors d'OH. Le soutien que les FAC ont apporté à l'ambassade lors de l'évacuation d'Haïti de



4 620 citoyens canadiens a été perçu comme l'une des contributions les plus réussies à l'opération¹³¹. Le quartier général de la FOI Haïti a aussi été une contribution bien vue de l'intervention pangouvernementale. Le quartier général était constitué de plus de 200 membres des FAC¹³² qui ont travaillé en compagnie de représentants de l'ACDI et du MAECI, et il est devenu le « cœur » de l'intervention pangouvernementale canadienne¹³³. En outre, les contributions de la Marine royale canadienne¹³⁴, qui ont apporté de l'aide dans les 48 heures suivant le séisme, ont aussi été considérées comme un engagement concret et visible qui a permis au GC de faire preuve de leadership et d'une volonté d'aider¹³⁵. Les affaires publiques du MDN ont été décrites comme une capacité habilitante qui a visiblement appuyé l'intervention pangouvernementale¹³⁶.

De même, les interventions et les tâches des FAC ont été bien vues de la part du public et des collectivités terre-neuviennes isolées durant l'Op LAMA¹³⁷. Les FAC ont été perçues comme apportant des contributions importantes et positives aux efforts pangouvernementaux, en plus de donner une impression de sécurité et l'assurance que le GC est là pour soutenir et aider les Canadiens dans leurs moments difficiles.

Les preuves issues des entrevues, de l'examen de la documentation et des études de cas indiquent aussi que les contributions du MDN aux NEO ont aussi été vues positivement. Dans son rapport sur les leçons retenues de l'évacuation de la Libye (rapport datant de mars 2011), le MAECI a déclaré :

« L'opération a été une réussite. Elle a été exécutée avec professionnalisme et dévouement. L'approche « pangouvernementale » a très bien fonctionné malgré quelques ratés au départ qui ont été réglés avec efficience et efficacité par tous les ministères. C'était une des premières opérations interarmées du genre, où le MDN était un partenaire actif en compagnie du MAECI, et les résultats parlent d'eux-mêmes. Non seulement la collaboration était-elle importante à terre à Malte, mais en outre, un [officier] de

¹³¹ MDN, *Rapport de fin de mission – FOI (H) – OP HESTIA* (commandant de la Force opérationnelle interarmées du Canada en Haïti, le 21 mars 2010).

¹³² Les membres du QGQ FOI ont apporté de l'expertise dans des domaines comme les transmissions, la cartographie, l'administration des ressources humaines, les finances et la coordination des opérations.

¹³³ MDN, « L'opération HESTIA et Force opérationnelle interarmées (Haïti) » [en ligne], Site Web du COMFEC [consulté le 28 février 2012]. <http://www.cefcom.forces.gc.ca/pa-ap/ops/fs-fr/hestia-fra.asp>

¹³⁴ Les navires canadiens de Sa Majesté Athabaskan et Halifax ont été envoyés à Léogâne et à Jacmel, et ils ont contribué au transport d'un total de 499 marins, du détachement d'un hélicoptère CH-124 Sea King. Les contributions de la Marine royale canadienne en Haïti comprenaient : les soins médicaux d'urgence; l'enlèvement des gravats et des débris; la construction de structures essentielles, comme des latrines et des points de distribution d'eau; la maîtrise des foules; l'entretien d'équipement complexe, y compris les systèmes de purification d'eau par osmose inverse; le transport de passagers par hélicoptère, de fournitures d'aide humanitaire ainsi que du contingent terrestre de la Jamaïque à Haïti. (Source : MDN, « Opération HESTIA » [en ligne], site Web du COMFEC [consulté le 28 février 2012]. <http://www.cefcom-comfec.forces.gc.ca/pa-ap/ops/hestia/index-fra.asp>).

¹³⁵ Source : Site Web du COMFEC – Opération HESTIA, consulté le 22 février 2012. <http://www.cefcom-comfec.forces.gc.ca/pa-ap/ops/hestia/index-fra.asp>.

¹³⁶ Source : EICC des Forces canadiennes, présentation sur l'Op HESTIA (en Haïti), avril 2010.

¹³⁷ MDN, *Sitrep n° 4 du Commandement Canada sur l'opération LAMA – 2000 (EDT)* (Commandement Canada, le 26 septembre 2010).



liaison du MDN était intégré au CEC/MAECI¹³⁸ ». (Traduction libre)

Des observations semblables ont été formulées dans le rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international intitulé « Évacuation de Canadiens du Liban en juillet 2006 ». Dans ce rapport de 2007, le rôle du MDN était décrit comme : « essentiel puisqu'il a fourni des renseignements et donné des conseils à l'ambassadeur canadien; il avait la capacité de travailler en collaboration avec d'autres forces armées et partenaires internationaux; il a fourni des services de sécurité supplémentaires; il a contribué à la logistique du mouvement des évacués ». (Traduction libre)

2.5 Rendement – Démonstration d'efficience et d'économie

Dans la présente section, on examine dans quelle mesure le MDN a utilisé les moyens les plus appropriés, efficaces et économiques pour atteindre les résultats escomptés lors de l'exécution des OH, OSS et NEO.

Principale constatation n° 11 : Le MDN utilise généralement des moyens appropriés, efficaces et économiques pour produire des extrants et atteindre les résultats escomptés lors de l'exécution des OH, OSS et NEO; toutefois, le processus des leçons retenues n'a pas été exécuté pour toutes les opérations, ce qui est exigé pour garantir que l'on réalise encore plus de gains d'efficience.

Comme le prévoit son modèle logique ([annexe C](#)), le programme produit deux extrants principaux :

- des options d'intervention modulaires, évolutives et orientées vers les tâches (forces déployables);
- la doctrine, les directives, les plans et les procédures pour les opérations.

2.5.1 Concept modulaire et évolutif

En ce qui concerne les OH, les OSS et les NEO, les FAC ont montré qu'elles utilisaient efficacement les ressources afin de produire des résultats en n'en fournissant que pour combler les besoins précis qu'exige la situation.

Parce qu'elles ont effectué des évaluations des besoins opérationnels avant leur déploiement et qu'elles ont eu recours à des mécanismes comme le système des grappes de l'ONU, les FAC ont offert de façon efficiente et efficace la gamme d'interventions appropriées. La prestation d'une force modulaire et évolutive favorise l'efficience par les moyens suivants : diminution de la possibilité de déployer davantage de ressources qu'il n'en faut; réduction du dédoublement inutile des efforts; augmentation de l'utilisation efficace des ressources¹³⁹.

¹³⁸ MAECI, *Rapport sur les leçons retenues de l'évacuation de Libye* (mars 2011), page 1.

¹³⁹ MDN, *OPOON – Annexe A, appendice 3 : CONPLAN LENTUS*, février 2012; PIFC 3-4.1 : *Opérations humanitaires et opérations de secours en cas de catastrophe* (B-GJ-005-307/FP-040), le 31 mai 2005.



On continue d'apporter des améliorations. Grâce au « Projet d'amélioration de l'EICC¹⁴⁰ » cette dernière a évolué pour former un ensemble de capacités modulaires (TIR et CDOE) capables de partir en mission individuellement ou en tandem avec d'autres forces¹⁴¹, dans le but de n'envoyer que les TIR et les CDOE qui sont requises. En rendant l'EICC plus modulaire et évolutive, les FAC n'ont plus à dépêcher l'ensemble de l'EICC si sa capacité entière n'est pas nécessaire. Ces améliorations escomptées de l'efficacité, bien qu'elles soient purement théoriques pour le moment¹⁴², sont perçues comme un progrès positif vers des gains d'efficience.

La composante de la FOI Malte de l'Op MOBILE est aussi un bon exemple de la façon dont les FAC font des gains d'efficience. Le Canada a coordonné l'utilisation des ressources avec les pays alliés, le partage de celles-ci a permis de réaliser les NEO d'une manière plus efficiente. Durant cette opération, des partenaires alliés ont évacué au total 318 Canadiens, dont à peine 16 d'entre eux ont été évacués à l'aide des ressources des FAC. Les FAC ont contribué à l'évacuation de 192 citoyens de 23 autres pays¹⁴³.

En outre, l'interopérabilité accrue entre les FAC et le MAECI donne au processus des gains d'efficience. Comme on l'a indiqué dans la revue après action de l'Op MOBILE¹⁴⁴, le contexte de travail coopératif entre le MAECI et le MDN a augmenté la capacité de faciliter les objectifs opérationnels communs et les approches collaboratives. Par exemple, la cohabitation du poste de commandement du QG de la FOI MALTE et du poste de commandement du MAECI, ainsi que le recours aux OL a accru les gains d'efficience entre les FAC, le MAECI et les alliés du Canada.

2.5.1.2 Efficacité de l'approche modulaire et évolutive

On a analysé l'efficacité d'une approche modulaire et évolutive qui recourt au personnel en place et aux ressources des MDN pour réaliser des OH, des OSS et des NEO en comparant tous les coûts assumés par le MDN pour mener ces opérations aux coûts qu'il aurait fallu débourser si une autre « ressource désignée » avait été nécessaire.

Comme le résume le tableau 4 qui suit, au cours des cinq dernières années financières (de l'AF 2007-2008 à AF 2011-2012), le coût moyen annuel du maintien des capacités pour les OH et les NEO à une disponibilité opérationnelle élevée est évalué respectivement à 2,8 millions de dollars et à 2 millions de dollars par an, pour un total de 4,8 millions de

¹⁴⁰ L'allocation du Budget fédéral de décembre 2001 aux initiatives de sécurité publique et d'antiterrorisme a apporté des fonds au MDN afin d'améliorer la capacité de l'EICC à intervenir lors des situations au pays. Grâce au « Projet d'amélioration de l'EICC », cette dernière a depuis fait l'objet d'une reconfiguration pour offrir une intervention modulaire et évolutive, une capacité résiduelle d'intervention lorsque l'EICC est déjà en mission lors d'un événement international, et une capacité de planification accrue. (Source : MDN, *Ébauche de note de synthèse pour le CDF : Capacité opérationnelle totale du Projet d'amélioration de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC)* (Bureau de gestion de projet du Projet d'amélioration de l'EICC, le 26 février 2013)).

¹⁴¹ MDN, *Ébauche de note de synthèse pour le CDF : Capacité opérationnelle totale du Projet d'amélioration de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (EICC)*, le 26 février 2013.

¹⁴² Tel que mentionné précédemment, les FAC n'ont pas fait de déploiement en mission humanitaire depuis que l'EICC a été réorganisée et que le CONPLAN a été mis à jour.

¹⁴³ MDN, présentation PowerPoint : *Opérations d'évacuation des non-combattants, Op MOBILE – FOI MALTE, rapport après action*, donnée au CS Ex le 21 mars 2012.

¹⁴⁴ MDN, *Revue après action, Op MOBILE – FOI Malte, du 24 février au 6 mars 2011*, juin 2011.



dollars par an pris ensemble¹⁴⁵. Cela comprend essentiellement les salaires, l'équipement, les opérations, les frais d'exploitation et de maintenance. Vu que les UII sont maintenues à une disponibilité opérationnelle élevée pour diverses opérations nationales (qui ne se limitent pas aux OSS) et qu'au besoin, le MDN peut piger parmi toutes les ressources à haute disponibilité opérationnelle pour les secours aux sinistrés au pays, les coûts liés au maintien des UII à une disponibilité opérationnelle élevée ne sont pas analysés.

Capacités	Coût AF 2011-2012	Coût moyen (sur 5 ans)	Coût total pour l'AF 2011-2012 en pourcentage du total des dépenses du MDN pour la disponibilité opérationnelle interarmées et commune
Capacité de l'EICC	3,3 \$	2,8 \$	0,14 %
Capacité de NEO	2,1 \$	2 \$	0,09 %
Coût total du maintien des capacités de l'EICC et de NEO	5,4 \$	4,8 \$	0,23 %

Tableau 4. Résumé des coûts du maintien des capacités de l'EICC et de NEO à une disponibilité opérationnelle élevée – Coûts réels de l'AF 2011-2012 et coûts moyens sur 5 ans (de l'AF 2007-2008 à l'AF 2011-2012) (montant approximatif en millions de dollars).

En outre, les coûts totaux et les coûts différentiels des opérations proprement dites figurent aux tableaux 5, 6 et 7 qui suivent. Compte tenu des quatre opérations internationales qui ont eu lieu depuis 2005, les coûts totaux de l'exécution d'une OH s'élèvent en moyenne à 49 millions de dollars par opération. Compte tenu des six opérations nationales qui ont eu lieu depuis 2010, les coûts totaux des OSS s'élèvent en moyenne à 3,94 millions de dollars par opération. Les coûts totaux des NEO s'élèvent en moyenne à 4,9 millions de dollars par opération (deux opérations prises en compte).

Opérations humanitaires	Année	Coûts totaux pour le MDN ¹⁴⁶	Coûts différentiels pour le MDN ¹⁴⁷
Op STRUCTURE Sri Lanka	2005	30 \$	10 \$
Op PLATEAU Pakistan	2005	25 \$	9,6 \$

¹⁴⁵ Les coûts liés au maintien des capacités de l'EICC et de NEO à une disponibilité opérationnelle élevée ont été obtenus du QG 1 Div CA par suite des demandes des responsables de l'évaluation.

¹⁴⁶ Selon la définition du SMA(Fin SM) fournie au CS Ex, le « coût total pour le MDN » est la somme des coûts différentiels plus les salaires du personnel de la Force régulière, l'amortissement de l'équipement, le coût du commandement et du soutien, ainsi que les frais d'exploitation de l'équipement majeur, comme les aéronefs, qui entrent dans les taux des activités normales prévues et, par conséquent, n'ont pas été inclus dans les coûts différentiels.

¹⁴⁷ Selon la définition du SMA(Fin SM) fournie au CS Ex, les « coûts différentiels pour le MDN » sont les coûts supplémentaires liés au personnel et à l'équipement qui sont directement attribuables à l'opération des FAC. Plus précisément, les coûts différentiels comprennent les coûts supplémentaires servant à déployer les troupes et l'équipement et pour assurer la maintenance courante et le soutien durant l'opération en question, en plus de toute autre formation spécialisée requise pour ladite opération. Le MDN n'inclut pas le coût total d'acquisition des équipements majeurs dans les coûts différentiels, sauf si le matériel a été acquis précisément pour la mission et qu'il n'a aucune durée de vie utile après l'opération puisqu'il ne servira pas dans le cadre d'autres opérations des FAC.



Opérations humanitaires	Année	Coûts totaux pour le MDN ¹⁴⁶	Coûts différentiels pour le MDN ¹⁴⁷
Op HORATIO Haïti	2008	6 \$	1,6 \$
Op HESTIA Haïti	2010	135,6 \$	52,3 \$
TOTAL des dépenses pour les OH	2005-2011	196,6 \$	73,5 \$

Tableau 5. Coûts des opérations humanitaires depuis 2005 (montant approximatif en millions de dollars¹⁴⁸).

Opérations de secours aux sinistrés	Année	Coûts totaux pour le MDN	Coûts différentiels pour le MDN
Op LAMA Terre-Neuve-et-Labrador	2010	10,1 \$	1,9 \$
Op CANTON Ontario	2010	1,5 \$	73 000 \$ (milliers)
Op LOTUS Québec	2011	3,8 \$	1,4 \$
Op FORGE Ontario	2011	1,4 \$	52 000 \$ (milliers)
Op LYRE Manitoba	2011	0,25 \$	0,25 \$
Op LUSTRE Manitoba	2011	6,7 \$	3 \$
TOTAL des dépenses pour les OSS	AF 2010-2011	23,75 \$	6,68 \$

Tableau 6. Coûts des opérations de secours aux sinistrés depuis 2010 (montant approximatif en millions de dollars, sauf indication contraire¹⁴⁹).

Opération	Année	Coûts totaux pour le MDN	Coûts différentiels pour le MDN
Op LION Liban	2006	4,9 \$	3,5 \$
FOI Malte Libye	2011	4,9 \$	0,31 \$
TOTAL des dépenses pour les NEO	2006-2011	9,8 \$	3,81 \$

Tableau 7. Coûts de toutes les opérations d'évacuation des non-combattants (montant approximatif en millions de dollars¹⁵⁰).

¹⁴⁸ Données financières présentées dans les *Rapports ministériels sur le rendement du MDN* (de l'AF 2004-2005 à l'AF 2010-2011).

¹⁴⁹ Données financières présentées dans les Rapports ministériels sur le rendement du MDN de 2010 à 2012.

¹⁵⁰ MDN, *Rapport ministériel sur le rendement de 2006 à 2007*, et données financières sur la composante de la FOI MALTE de l'Op MOBILE fournies au CS Ex par le SMA(Fin SM), le 13 septembre 2012.



Détermination de l'efficacité

Pour déterminer l'efficacité de l'approche modulaire du MDN, on a fait une comparaison avec une approche recourant à une autre « ressource désignée ». On a créé un modèle de « ressource désignée » selon lequel une force autonome permanente serait créée, par opposition à la méthode actuelle où l'on puise des ressources dans l'ensemble des FAC, au besoin. Essentiellement, le modèle de ressource désignée représente aussi les coûts si une organisation externe établissait une force autonome (mode alternatif de prestation).

Le tableau 8 illustre la différence entre les coûts différentiels actuels de la prestation des NEO, OH et OSS et ceux de l'établissement d'une organisation distincte et autonome qui serait consacrée à la prestation de ces mêmes opérations. Comme on l'a démontré, l'utilisation de l'approche modulaire entraînerait généralement des coûts nettement inférieurs à ceux de la création d'une ressource désignée ou de l'option de la force autonome. De fait, selon le modèle, il en coûterait presque quatre fois plus cher d'établir un groupe désigné par rapport à l'approche actuelle consistant à se prévaloir de ressources existantes des FAC. Cela est naturellement dû au fait qu'en vertu de l'approche actuelle, les coûts liés au personnel et à l'équipement n'augmentent que lorsque des opérations ont bel et bien lieu et à l'échelle nécessaire. Lorsqu'elles ne sont pas consacrées à ces opérations, les ressources des FAC sont utilisées pour d'autres missions à l'appui du MDN ou du GC.

L'on pourrait avancer que la force autonome pourrait recourir à du personnel à temps partiel ou à des volontaires ainsi qu'à de l'équipement loué au besoin afin de réduire les coûts. Or, on a considéré que cela n'était pas faisable compte tenu de la difficulté à trouver des volontaires disponibles ou du personnel à moindre coût, surtout si l'on considère que les FAC ne sont employées que lorsque d'autres organisations sont arrivées à la limite des capacités de leurs volontaires et d'autres ressources. De plus, les besoins en matière d'intervention rapide et les crises font normalement en sorte qu'on n'a pas accès rapidement à l'équipement voulu ou aux ressources de transport puisque les autres organisations puisent à même ce qui est disponible sur le marché.

Les détails de la comparaison sont ci-après indiqués.

Coût de l'approche modulaire actuelle

Comme en fait foi le tableau 8, le coût de l'approche modulaire s'élève à un total annuel de 62,6 millions de dollars. Ce montant repose sur les coûts différentiels pour que les FAC mènent les opérations, ainsi que sur la valeur des fournitures et du matériel apportés durant l'opération. Les coûts de base liés au personnel et à l'équipement sont absorbés par les FAC qui assignent ces ressources à d'autres opérations lorsqu'elles ne servent pas.

Coût du modèle de ressource désignée

Comme un modèle de ressource désignée ne permettrait pas de puiser des ressources dans d'autres secteurs, cela entraînerait les coûts ci-après indiqués :



En ce qui concerne les OH, jusqu'à 287 membres des FAC désignés à l'avance¹⁵¹ sont mis en disponibilité opérationnelle élevée afin d'intervenir en cas de crise. Compte tenu des salaires et des avantages moyens¹⁵², ce coût à lui seul représente des dépenses en salaires annuelles de quelque 31,6 millions de dollars. En outre, les coûts réels de l'exécution (transport, fournitures et matériel) de ces opérations sont d'environ 18,4 millions de dollars par année (compte tenu des coûts différentiels des FAC). Il en coûte en moyenne 2,8 millions de dollars pour maintenir les capacités à une disponibilité opérationnelle élevée. Au total, les dépenses annuelles s'élèveraient à quelque 52,8 millions de dollars si l'on avait eu recours à une force distincte et autonome.

En ce qui concerne les OSS, jusqu'à 1 400 membres des FAC désignés à l'avance¹⁵³ sont mis en disponibilité opérationnelle élevée afin d'intervenir en cas d'urgence nationale. Compte tenu des salaires et des avantages moyens, ce coût représente à lui seul des dépenses annuelles en salaires de quelque 154 millions de dollars¹⁵⁴. Étant donné que le coût différentiel moyen est de 1,1 million de dollars par année pour réaliser des OSS, les dépenses annuelles s'élèveraient à environ 155,1 millions de dollars si l'on avait eu recours à une force distincte et autonome.

En ce qui concerne les NEO, jusqu'à 249 membres des FAC désignés à l'avance¹⁵⁵ sont mis en disponibilité opérationnelle élevée afin d'intervenir. Compte tenu des salaires et des avantages moyens, ce coût à lui seul représente des dépenses en salaires annuelles de quelque 27,4 millions pour réaliser des NEO. Étant donné que le coût différentiel moyen est de 1,9 million de dollars par année pour réaliser des NEO, et qu'on consacre en moyenne 2 millions de dollars pour maintenir la capacité à une disponibilité opérationnelle élevée, les dépenses annuelles s'élèveraient à environ 31,3 millions de dollars si l'on avait eu recours à une force distincte et autonome.

Type d'opération	Coûts de l'utilisation de l'approche modulaire	Coûts de l'utilisation d'une force autonome	Économie
OH	51,8 \$	52,8 \$	1 \$
OSS	3,9 \$	155,1 \$	151,2 \$
NEO	6,9 \$	31,3 \$	24,4 \$
TOTAL (toutes les opérations)	62,6 \$	239,2 \$	176,6 \$

Tableau 8. Comparaison des coûts : utilisation du personnel et des ressources actuels du MDN par rapport à l'utilisation d'une force autonome pour assurer la prestation des OH, OSS et NEO (montant approximatif en millions de dollars).

Par ailleurs, il y a d'autres avantages appréciables à l'utilisation des capacités existantes du MDN pour la prestation des OH, OSS et NEO. Par exemple, l'examen de la documentation et les preuves découlant des entrevues ont montré que lorsque l'on emploie les ressources du MDN comme solution de dernier recours, il n'y a normalement

¹⁵¹ Il s'agit du personnel désigné à l'avance affecté à l'EICC.

¹⁵² Salaire et avantages moyens estimés à 110 000 \$ par membre des FAC.

¹⁵³ Quatre UII à l'échelle du Canada comptant environ 350 personnes par UII.

¹⁵⁴ Reposant uniquement sur les coûts annuels des salaires, puisque les coûts du maintien des UII à une disponibilité élevée ne peuvent être attribuables à une seule OSS.

¹⁵⁵ Il s'agit du personnel désigné à l'avance qui est affecté chaque année à la FOI NEO.



aucune autre solution de rechange pouvant permettre d'intervenir rapidement et efficacement pour sauver des vies et alléger les souffrances. De plus, les ressources du MDN donnent au GC un degré de visibilité qu'aucune autre organisation n'offre. Une telle visibilité peut susciter la confiance du public à l'égard de la capacité du gouvernement à prendre en charge les situations, et elle offre au GC la capacité de faire preuve de leadership sur le plan international.

2.5.2 Doctrine, directives, plans et procédures pour les opérations

Les FAC ont aussi fait preuve d'efficience grâce à l'élaboration et à l'utilisation d'une doctrine, de directives, de plans et de procédures qui définissent les rôles et les responsabilités prédéterminés des FAC dans le cadre d'une opération afin d'accroître la capacité du MDN à planifier, préparer et exécuter des tâches en vue de mener des OH, OSS et NEO¹⁵⁶. En ce qui concerne les NEO, le CONPLAN ANGLE a également constitué un bon fondement pour une intervention économique en matière de NEO, puisque le CONPLAN exige que les NEO soient exécutées « par la plus petite force et le moins d'activités nécessaires à la réussite de la mission confiée¹⁵⁷ ». (Traduction libre)

2.5.3 Processus des leçons retenues et gains d'efficacité

La bonne utilisation du processus des leçons retenues pour augmenter les économies repose sur la reconnaissance de la valeur de l'apprentissage découlant des opérations antérieures et de l'exécution d'un processus interarmées des leçons retenues auquel participent tous les intervenants¹⁵⁸. L'évaluation a permis de constater que le processus des leçons retenues des FAC avait servi de mécanisme afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité des opérations des FAC. Divers exemples tirés de l'Op HESTIA font voir qu'on a eu recours au processus des leçons retenues pour accroître les économies réalisées lors des OH. Ainsi, l'EICC améliorée, modulaire et évolutive, la création du Service de chirurgie et de soins médicaux actifs, l'ajout d'un transport aérien de soutien pour l'EICC, la création du tableau des mouvements de la force opérationnelle, et la mise à jour subséquente du CONPLAN RENAISSANCE ont tous découlé des leçons retenues durant l'Op HESTIA.

La création de la CCNEO est un autre exemple des gains en efficience et en économies qui découlent des leçons retenues de l'Op LION NEO. Les personnes interviewées ont de plus confirmé que le processus officiel des leçons retenues est en place et qu'il constitue une exigence à tous les échelons au sein des FAC. Néanmoins, l'évaluation a permis de cerner quelques points à améliorer qui pourraient avoir des répercussions sur les opérations futures.

Par exemple, le processus des leçons retenues n'avait pas été exécuté de bout en bout pour toutes les OH, OSS et NEO¹⁵⁹. L'évaluation a permis de constater que l'une des plus

¹⁵⁶ MDN, *Directive du CEMD sur les opérations humanitaires et le secours aux sinistrés*, le 25 mai 2010; MDN, *CONPLAN RENAISSANCE*, le 3 septembre 2010; MDN, *OPOON Corps principal et annexe A, appendice 3: CONPLAN LENTUS*, février 2012.

¹⁵⁷ MDN, *COMPLAN ANGLE*, le 18 août 2011, pages 4 et 11.

¹⁵⁸ Tel qu'indiqué dans les documents : MDN, *Rapport ministériel sur le rendement AF 2010-2011*; Parlement du Canada, *The Evacuation of Canadians From Lebanon in July 2006: Implications for the Government of Canada*, mai 2007; MDN, *CONPLAN ANGLE – Annexe B, appendice 2*, août 2011.

¹⁵⁹ Par exemple, le processus n'a pas été achevé pour l'Op LAMA.



grosses difficultés du processus est le manque d'uniformité dans la mise en application des ressources humaines et financières consacrées aux leçons retenues¹⁶⁰. Les personnes interviewées ont expliqué que l'on recueille, observe et cerne fréquemment les leçons retenues, mais qu'on n'y donne pas suite. Cela semble être le cas, non seulement au niveau tactique, mais également aux niveaux opérationnel et stratégique.

Les personnes interviewées ont mentionné des difficultés en ce qui concerne la mise en œuvre du processus des leçons retenues actuel, notamment : un manque de ressources; le roulement du personnel; la lenteur du processus des leçons retenues; l'existence d'autres priorités plus urgentes; une base de données peu conviviale, l'absence de processus officiel pour faire connaître les leçons retenues sur le plan interministériel.

Si on n'exécute pas le processus des leçons retenues pour toutes les OH, les OSS et les NEO, et si la documentation n'est pas facilement accessible, on perd des renseignements cruciaux nécessaires à la planification opérationnelle (comme les secteurs de risques pour la réussite opérationnelle) ainsi que des occasions d'accroissement de l'efficacité et des économies¹⁶¹. En outre, les changements au processus ne seront pas pris en compte dans la doctrine et les CONPLAN des FAC, ce qui pourrait nuire à l'issue des opérations.

Recommandation

4. Le MDN devrait exécuter le processus des leçons retenues pour toutes les phases des OH, des OSS et des NEO afin de faciliter la récurrence des réussites, d'empêcher la récurrence des insuccès et d'améliorer la gestion des connaissances et du rendement, y compris les gains d'efficience.

BPR : commandant du COIC

2.5.4 Économie du programme

Les coûts d'exécution des OH, des OSS et des NEO varient d'une opération à l'autre, en fonction de divers facteurs¹⁶². Les coûts différentiels liés à l'exécution des OH, des OSS et des NEO font l'objet d'un recouvrement des coûts auprès du ministère soutenu, conformément à la « Politique sur les imputations interministérielles et les virements

¹⁶⁰ Les personnes interviewées ont suggéré que s'il y a du personnel affecté aux leçons retenues, celui-ci est souvent retiré de son poste pour effectuer d'autres activités plus urgentes, ou encore le rythme des opérations est tellement élevé qu'on ne dispose pas des ressources pour s'occuper des leçons retenues du début à la fin, et ce, en temps opportun.

¹⁶¹ Le processus des leçons retenues a été décrit dans le *Rapport de la Commission d'enquête sur la Somalie* de 1997, où on affirmait que le MDN avait la responsabilité de consigner les leçons retenues de chaque opération. Le rapport sur la Somalie recommandait que « ...le Chef d'état-major de la Défense prenne des dispositions en vue de la coordination et de l'affectation de ressources adéquates aux fonctions suivantes : compilation systématique et analyse des leçons retenues, mise à jour de la doctrine et du matériel de formation en ce sens. » (Traduction libre) (Source : Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, « Rapport de la Commission d'enquête sur la Somalie » [en ligne] publié le 2 juillet 1997, site Web du MDN [consulté le 11 juin 2013] www.dnd.ca/somalia/somaliae.htm, Recommandation 21.7 (5)).

¹⁶² Des facteurs comme la magnitude et la gravité de la catastrophe; les ressources dont on dispose pour apporter de l'aide; les lacunes cernées ou les besoins qui doivent être comblés; le nombre d'évacuations nécessitant l'aide des FAC; le nombre de PCA devant être évacués; la nécessité d'évacuer les ressortissants d'autres pays.



entre crédits » du CT (le 20 juin 1997¹⁶³). Cette politique découle d'une volonté de disposer d'un mécanisme pour prendre en charge la prestation des biens et des services entre ministères, lorsqu'ils ne font pas partie des activités ou des opérations courantes d'un ministère et ne contribuent pas à son mandat¹⁶⁴. Toutefois, les renseignements reçus du SMA(Fin SM) indiquent que le MDN a renoncé à recouvrer des coûts différentiels associés à toutes les opérations indiquées aux tableaux 5, 6 et 7¹⁶⁵. Bien qu'il ait renoncé aux coûts, le MDN a récemment annoncé son intention de commencer à recouvrer les coûts différentiels auprès des provinces/territoires, mais de façon ponctuelle, et qu'il travaille avec Sécurité publique Canada pour mettre au point un mécanisme permettant le recouvrement des coûts des OSS.

Lorsqu'on évalue l'économie du programme, on constate que le total des coûts différentiels de l'exécution des OH, des OSS et des NEO représente une fraction minime du budget du MDN. Même si les coûts entiers de ces opérations pour l'AF 2011-2012 s'élèvent à environ 164,3 millions de dollars, ils représentent à peine 0,9 pour cent du budget total de la Défense. Compte tenu de l'importante visibilité positive des résultats du programme, ainsi que du fait que celui-ci appuie directement trois des six missions de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, on peut conclure qu'il s'agit là d'un programme très économique pour le MDN et le GC.

¹⁶³ Selon cette politique, le recouvrement des coûts entre les ministères vient « faciliter une répartition des coûts entre les programmes et [...] favoriser l'utilisation efficiente des ressources disponibles au sein du gouvernement ». (Source : Secrétariat du CT, « Politique sur les imputations interministérielles et les virements entre crédits » [en ligne], site Web du SCT [consulté le 28 décembre 2012]. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12244§ion=text>, page 1).

¹⁶⁴ MDN, *Lettre du SD au MAECI concernant le recouvrement des coûts* (Sous-ministre, le 11 juillet 2012).

¹⁶⁵ L'Op HESTIA était l'exception, comme elle a été financée par l'Enveloppe de l'aide internationale, le recouvrement des coûts auprès des ministères soutenus n'était pas requis. (Source : données financières fournies au CS Ex par le SMA(Fin SM) portant sur le recouvrement des coûts).



3.0 Conclusion

L'évaluation a permis de déterminer que le programme du MDN à l'appui des OH, des OSS et des NEO demeure très pertinent, et il continue à combler une demande et des besoins constants. Le programme réussit à atteindre tous les résultats escomptés, et le modèle visant à offrir une intervention évolutive en donne plus pour l'argent des contribuables canadiens. En outre, le programme a aidé à sauver des vies et à alléger des souffrances et il a rehaussé l'image du GC, au pays comme à l'étranger. S'il met en œuvre les améliorations mineures recommandées, le MDN peut optimiser son rendement et continuer de soutenir efficacement les efforts du GC en matière d'aide humanitaire, de secours aux sinistrés et d'évacuation pour le bénéfice des Canadiens.



Annexe A – Plan d'action de la direction

Examens et mises à jour de la doctrine et des CONPLAN des OH et des NEO

Recommandation du CS Ex

1. Le MDN devrait effectuer des examens prévus au calendrier et des mises à jour des CONPLAN pour les OH et les NEO ainsi que des publications de doctrine interarmées afin de tenir compte des concepts de prestation les plus récents et des leçons retenues, le tout suivi d'une validation des CONPLAN.

Mesure de la direction

La mise sur pied du COIC a donné lieu à un intérêt renouvelé pour les processus des quartiers généraux. L'examen des CONPLAN des OH et des NEO, parmi une foule d'autres documents de planification, a été intégré au rythme de bataille du COIC.

(1) NEO (CONPLAN ANGLE). Le CONPLAN sera validé lors de l'exercice READY ANGLE, à l'automne 2013. L'examen et la mise à jour du CONPLAN ANGLE sont prévus de façon à ce qu'on dispose d'une version mise à jour approuvée au printemps 2014. Un examen périodique et un cycle de mise à jour seront intégrés au processus de planification du COIC.

(2) OH (CONPLAN RENAISSANCE). Le CONPLAN sera validé lors de l'exercice READY RENAISSANCE, en février 2014. L'examen et la mise à jour du CONPLAN sont prévus de façon à ce qu'on dispose d'une version mise à jour approuvée à l'été 2014. Un examen périodique et un cycle de mise à jour seront intégrés au processus de planification du COIC.

BPR : commandant du Commandant des opérations interarmées du Canada

Date cible : le 1^{er} août 2014, examen et mise à jour courants intégrés au processus de planification du COIC



Gestion de l'information relative aux documents opérationnels

Recommandation du CS Ex

2. Le MDN devrait mettre en œuvre une démarche appropriée pour garantir une gestion de l'information convenable concernant les documents opérationnels. On suggère l'utilisation d'une base de données centralisée, comme le Système de gestion des connaissances ou SharePoint.

Mesure de la direction

Les lignes directrices du COIC sur la gestion de l'information exigent une approche mixte et coordonnée concernant la mise en œuvre des plans, des normes et de l'instruction en la matière, le tout appuyé par un solide système de gestion de l'information. Le COIC développe une architecture SharePoint qui sera déployable vers tous les éléments de commandement d'ici le 31 mars 2015. On a également demandé de mettre en œuvre une application SharePoint semblable dans l'Infrastructure du réseau secret consolidé. La mise en œuvre de cet outil garantira que l'information est gérée conformément aux politiques du GC ainsi que du MDN et des FAC, et qu'elle sera facilement accessible pour répondre aux besoins opérationnels.

BPR : commandant du Commandant des opérations interarmées du Canada

Date cible : le 31 mars 2015

Passation des pouvoirs et redéploiement

Recommandation du CS Ex

3. Conformément aux exigences des CONPLAN des OH et OSS relatives au redéploiement et à la reconstitution, le MDN devrait faire en sorte qu'un plan de redéploiement soigneusement géré et séquencé soit mis en œuvre pour toutes les opérations afin de permettre une passation des pouvoirs efficace aux organisations nationales ou internationales.

Mesure de la direction

OH (CONPLAN RENAISSANCE). La phase 5 du CONPLAN RENAISSANCE porte sur le redéploiement. Le redéploiement d'une force sera géré par la force opérationnelle de l'OH des FAC, par l'entremise du quartier général du COIC. On portera une attention particulière au plan de redéploiement afin de réaliser un transfert harmonieux des responsabilités de l'aide humanitaire à d'autres forces, à des ONG ou au pays hôte.



Annexe A

OSS (CONPLAN LENTUS). De récents déploiements dans le cadre du CONPLAN LENTUS ont intégré les leçons retenues des opérations antérieures. Des RAA ont confirmé que le fait de faire connaître tôt l'état final militaire aux autres ministères a permis la passation des pouvoirs à d'autres organisations et a minimisé les répercussions du redéploiement des FAC. On maintiendra cette façon de faire à titre de pratique exemplaire.

BPR : commandant du Commandant des opérations interarmées du Canada

Date cible : examen et mise à jour courants intégrés au processus de planification du COIC

Le processus des leçons retenues

Recommandation du CS Ex

4. Le MDN devrait exécuter le processus des leçons retenues pour toutes les phases des OH, des OSS et des NEO afin de faciliter la récurrence des réussites, d'empêcher la récurrence des insuccès et d'améliorer la gestion des connaissances et du rendement, y compris les gains d'efficience.

Mesure de la direction

Le COIC effectuera un examen de la doctrine et des processus des leçons retenues pour l'ensemble des FAC dont le COIC est responsable, ainsi que des processus internes du COIC, afin de garantir qu'ils appuient le processus des leçons retenues en entier.

Les documents de planification du COIC, pour toutes les opérations y compris les OH, les OSS et les NEO, comprendront des lignes directrices faisant du processus des leçons retenues une partie intégrante des activités de planification et de suivi.

BPR : commandant du Commandant des opérations interarmées du Canada

Date cible : le 1^{er} octobre 2014; examen et mise à jour courants intégrés au processus de planification du COIC



Annexe B – Méthodologie et limites de l'évaluation

1.0 Méthodologie

La méthodologie de l'évaluation est énoncée dans un plan de travail d'évaluation qui a été élaboré lors de la phase de planification de l'évaluation. L'évaluation a eu recours à de multiples éléments de preuve ainsi qu'à des méthodes de recherches qualitatives et quantitatives complémentaires comme moyens de garantir que la fiabilité de l'information et des données appuie les constatations de l'évaluation. Grâce à de multiples éléments de preuve, 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. Compte tenu des preuves obtenues des sources disponibles, les responsables de l'évaluation ont examiné les procédures et les capacités actuelles afin de brosser un tableau équilibré de la pertinence et du rendement du MDN lors des OH, des OSS et des NEO. Les renseignements et les données ont été comparés et mis en contraste au moyen de matrices de preuves distinctes pour les OH, les OSS et les NEO, puis mises en corrélation avec chaque question de l'évaluation et les indicateurs correspondants.

1.1 Aperçu des méthodes de collecte des données

Les méthodes de collecte des données ont été choisies en fonction des données requises pour tenir compte des indicateurs de rendement. On a eu recours aux méthodes de collecte des données ci-après indiquées pour recueillir les données qualitatives et quantitatives pour chaque type d'opération lors de l'évaluation :

- examen de la documentation;
- entrevue des informateurs clés;
- visites de sites;
- études de cas;
- examen des données sur le rendement opérationnel;
- examen des données administratives et financières.

1.1.2 Examen de la documentation

On a réalisé un examen de la documentation préliminaire dans le cadre de l'étape de planification de l'évaluation afin d'acquérir une compréhension générale de la participation du MDN aux OH, OSS et NEO. On a effectué une analyse documentaire exhaustive pour jauger la pertinence de la participation militaire générale, et plus précisément la participation des FAC, dans le contexte élargi des activités internationales d'aide humanitaire. On a examiné des articles de revues universitaires, y compris les lignes directrices internationales et les rapports d'organismes d'aide humanitaire¹⁶⁶. On a fait une analyse documentaire semblable afin de situer l'aide que les FAC apportent aux autorités provinciales lors des activités nationales de secours aux sinistrés.

¹⁶⁶ Comme des documents du BCAH ONU et du Projet SPHÈRE (enclenché par des organismes non gouvernementaux ainsi que la Croix-Rouge et le Mouvement du Croissant-Rouge en 1997).



On a examiné les lois et politiques pertinentes, les CONPLAN, les plans opérationnels, les manuels de doctrine, les rapports et la correspondance interministérielle du MAECI, de Sécurité publique Canada et de l'ACDI pour mieux faire comprendre la participation des FAC dans le contexte général des activités du GC en matière d'aide humanitaire, de secours aux sinistrés et d'évacuation. Les documents provenant d'autres ministères comprenaient, sans toutefois s'y limiter : la *Loi sur la gestion des urgences*; la Politique fédérale sur la gestion des urgences; la Politique fédérale sur la gestion des urgences; les Procédures normalisées de fonctionnement pour les interventions en cas de catastrophes naturelles à l'étranger du gouvernement du Canada – « les IPO » du MAECI (le 3 février 2011); les Plans d'urgence des missions du MAECI et les rapports sur les leçons retenues.

Un examen de la documentation du MDN a contribué à l'évaluation de la pertinence et du rendement des contributions des FAC aux OH, aux OSS et aux NEO. On a aussi examiné la documentation propre à chaque type d'opération. La gamme de documents analysés comprenait ceux ci-après indiqués, sans toutefois s'y limiter.

- Les documents sur le rendement et les priorités du Ministère, comme les directives de planification ministérielle; les Rapports sur les plans et les priorités; les Rapports ministériels sur le rendement; les Directives du CEMD.
- Les lignes directrices internes et les normes de base, comme les publications de doctrine interarmées et propres aux missions des FAC; les CONPLAN; les plans d'opérations et les plans supplémentaires.
- Les ordres et les directives propres aux missions, comme les Ordres d'opération; les Ordres de cessation; les Ordres fragmentaires.
- Les rapports sur les résultats et le rendement, comme les RAA, les SITREP, les Rapports post-opération, les rapports sur les leçons retenues, la documentation conservée par l'Équipe des dossiers opérationnels de la Direction – Histoire et patrimoine du MDN.
- Opinion publique : on a puisé l'information sur les perceptions du public à l'égard de la participation des FAC aux OH et aux OSS dans les études de suivi annuelles commandées entre 2010 et 2012.
- Des documents des médias : divers rapports des agences de presse canadiennes.

Au total, aux fins de l'évaluation, on a examiné plus de 200 documents, rapports et articles de sources internationales, interministérielles, du MDN et des FAC, lesquels ont contribué à la collecte des preuves en vue de jauger la pertinence et le rendement.

1.1.3 Entrevue des informateurs clés

Des entrevues des informateurs clés ainsi que des séances d'information organisées avec des intervenants du MDN qui participaient directement ou indirectement à l'élaboration, à la planification, à l'entraînement, à la coordination ou à l'exécution relativement à la participation du MDN aux OH, aux OSS et aux NEO ont constitué une importante source d'information qualitative. On a également tenu des entrevues avec des intervenants du



Annexe B

MAECI ainsi que de Sécurité publique Canada, en qualité de ministères soutenus, en plus de deux de l'ACDI et de la Croix-Rouge canadienne, afin d'avoir une perspective externe de la contribution canadienne aux OH, OSS et NEO.

Toutes les entrevues ont été faites en personne¹⁶⁷ (individuellement ou en petits groupes) grâce à une méthode semi-dirigée. On a tenu d'autres séances d'information ou de questions et réponses avec des groupes plus importants. On a élaboré des guides d'entrevue distincts pour les OH, les OSS et les NEO, et on les a modifiés au besoin, pour les intervenants de quatre groupes d'entrevue différents : le MDN, les FAC, les autres ministères et les organismes non gouvernementaux. Au sein du MDN, on a tenu des entrevues avec tous les intervenants pertinents aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Les questions d'entrevue concordaient avec les questions de l'évaluation, et les indicateurs de rendement étaient indiqués dans la matrice de l'évaluation. Les réponses des entrevues ont permis de combler les lacunes en matière d'information et de compléter les preuves provenant d'autres sources. Les réponses ont été analysées et résumées par thème s'inscrivant dans les matrices des éléments de preuve.

Au total, on a tenu 62 entrevues et séances d'information auprès de membres du personnel des quatre groupes d'entrevue. En tout, 96 personnes ont participé aux séances d'entrevue ou d'information ainsi que de questions et réponses.

1.1.4 Visites de sites

Durant l'évaluation, on a effectué des visites des sites de Halifax (Nouvelle-Écosse) ainsi que de Kingston et Trenton (Ontario). À Halifax, les évaluateurs ont rencontré les gens de l'état-major du Quartier général des Forces maritimes de l'Atlantique qui ont participé à la planification et à l'exécution d'OH, d'OSS et de NEO. Tandis qu'ils étaient au Quartier général des Forces maritimes de l'Atlantique, les évaluateurs ont aussi rencontré les gens de l'état-major de la Force opérationnelle interarmées (Atlantique) qui ont participé à la planification et à l'exécution d'OSS et certains membres de l'état-major ayant participé directement à l'Op LAMA. À Kingston, les évaluateurs ont rencontré les membres de l'état-major du QG 1 Div CA qui ont participé à la planification et à l'exécution d'OH, y compris le déploiement de l'EICC et des NEO. On s'est rendu au site de la 19^e Escadre Trenton pour visiter le Département d'intervention rapide de l'EICC, pour observer et pour discuter de la composition, de la mise à jour et de l'envoi des TIR, et pour visiter le Dépôt central de matériel médical et son personnel. On a tenu des discussions informelles avec le personnel du Département d'intervention rapide et du Dépôt central de matériel médical concernant l'équipement modulaire et évolutif et ses capacités.

1.1.5 Études de cas

Dans le cadre de l'évaluation, on a réalisé trois études de cas afin de jauger les interventions du MDN lors de crises particulières. On a élaboré les études de cas pour donner un contexte supplémentaire aux preuves qualitatives et quantitatives recueillies et pour illustrer les divers problèmes et facteurs « du monde réel » à prendre en considération lors d'opérations. Les études de cas de l'évaluation portaient sur

¹⁶⁷ Exception faite d'un questionnaire d'entrevue qui a été rempli et retourné par courriel.



Annexe B

l'intervention du MDN à trois crises particulières; il s'agissait d'opérations récentes du MDN choisies pour leur représentativité du soutien que le Ministère apporte aux gouvernements fédéral et provinciaux lors d'OH, d'OSS et de NEO. Les études de cas choisies et les motifs de sélection sont indiqués ci-après.

- **Op HESTIA.** Haïti; de janvier à mars 2010. L'Op HESTIA est la contribution des FAC à l'intervention du GC dans la foulée du séisme en Haïti. L'Op HESTIA est l'exemple d'une intervention récente d'envergure du MDN par suite d'un besoin humanitaire immédiat international. L'opération donne un exemple d'intervention interarmées des FAC, à laquelle ont participé des unités de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation. En outre, certains concepts de l'élaboration du CONPLAN RENAISSANCE ont été mis en application durant cette opération, et on s'est servi des leçons retenues pour étayer la dernière version de ce CONPLAN.
- **Op LAMA (A) 2-10 (Op LAMA).** Terre-Neuve-et-Labrador; septembre 2010. L'Op LAMA entraînait le déploiement à bref préavis d'unités des FAC à Terre-Neuve par suite des ravages laissés par l'ouragan Igor. Cette opération est l'exemple d'une opération de contingence du Commandement Canada mise en œuvre rapidement et comportant une intervention interarmées des FAC, à l'appui du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador dans le contexte des secours aux sinistrés.
- **FOI Malte.** Libye; de février à mars 2011. La FOI Malte est un exemple d'une opération de « départ assisté » ou de type NEO. La FOI Malte visait l'évacuation de PCA hors de Libye, et elle mettait en application des leçons retenues de la NEO de 2006 (Op LION) qui avait eu lieu au Liban. Cette opération donne aussi un exemple unique de coordination d'une NEO avec d'autres ministères et le GCN, ainsi que de la participation des FAC à une cellule de coordination de la NEO avec d'autres pays.

1.1.6 Examen des données sur le rendement opérationnel

Pour juger de l'efficacité et généraliser les constatations relatives aux progrès des FAC en vue des résultats escomptés lors des OH, des OSS et des NEO, les évaluateurs ont analysé les données sur le rendement liées à un nombre déterminé d'opérations internationales et nationales. Les opérations internationales ont été choisies en fonction de la participation des FAC à des OH et des NEO depuis 2005¹⁶⁸. Les opérations nationales ont été choisies en fonction de la participation des FAC à des OSS depuis 2010, année où la Directive du CEMD sur les opérations humanitaires et le secours aux sinistrés a été publiée. Cela a donné lieu à l'examen des données sur le rendement opérationnel de quatre OH, six OSS et deux NEO. Les opérations précises pour lesquelles on a analysé les données sur le rendement sont indiquées au tableau 9 qui suit. Les données examinées aux fins de l'évaluation proviennent des unités opérationnelles (QG 1 Div CA) et des commandements (maintenant intégrés au COIC) et de la Force

¹⁶⁸ Toutes les OH et les NEO réalisées depuis 2000 ont été prises en considération; cependant, aucune OH n'a eu lieu depuis 2005 et aucune NEO n'a eu lieu avant 2006. Les OH et les NEO réalisées par les FAC depuis 2005 se limitent à quatre et à deux opérations, respectivement.



Annexe B

opérationnelle interarmées (Atlantique). Les données ont été compilées, organisées et analysées en fonction d'indicateurs du rendement précis pour chaque type d'opération.

#	Opérations de secours aux sinistrés	Opérations humanitaires	Opérations d'évacuation des non-combattants
1.	Op LAMA (A) 2-10	Op STRUCTURE	Op LION
2.	Op CANTON	Op PLATEAU	FOI Malte
3.	Op LOTUS	Op HORATIO	
4.	Op FORGE	Op HESTIA	
5.	Op LYRE		
6.	Op LUSTRE		

Tableau 9. Opérations analysées afin d'évaluer le rendement.

1.1.7 Examens des données administratives et financières

On a tenu des consultations avec des contrôleurs financiers du Groupe du SMA(Fin SM), du QG 1 Div CA (Kingston) ainsi que du Dépôt central de matériel médical (Petawawa). On a réalisé une analyse des renseignements financiers afin de cerner les coûts opérationnels et l'utilisation des ressources qui ont trait aux aspects suivants :

- les contributions du MDN au OH, aux OSS et aux NEO depuis 2005;
- les opérations précises ayant fait l'objet des études de cas : l'Op HESTIA, l'Op LAMA et la FOI Malte;
- le maintien de la capacité des FAC à exécuter des opérations à bref délai qui recourent aux services de l'EICC et du QG 1 Div CA (Kingston).

2.0 Limites

La méthodologie de l'évaluation a été conçue pour fournir plusieurs éléments de preuve à l'appui des constatations de l'évaluation. Les renseignements et les données ont été recueillis pour répondre aux questions et aux enjeux d'évaluation. Comme dans toutes les évaluations, il faut tenir compte de certaines limites.

2.1 Cohérence entre les systèmes financiers et l'AHP

Les systèmes de suivi financier qu'on a utilisés au fil du temps et chez les divers partenaires de la prestation des services ne sont pas uniformes, et ils ne peuvent pas fournir des données comparables pour les années s'inscrivant dans une même période. De plus, l'AHP qui s'applique comprend des activités et des affectations financières qui débordent du cadre de l'évaluation. Pour atténuer les répercussions de ces questions, on a tenu des consultations avec des contrôleurs financiers ainsi qu'un examen des données financières afin de clarifier les contributions appropriées à l'AHP.

2.2 Mesure et analyse comparative

Parmi les réalités auxquelles on doit faire face durant les opérations, c'est que les objectifs changent fréquemment et que les plans opérationnels doivent être modifiés



Annexe B

constamment en raison de l'incertitude et des conditions qui changent sur le terrain. À ce titre, aux fins de l'évaluation des OH, des OSS et des NEO, « il est parfois difficile et parfois impossible de faire une évaluation en fonction d'un ensemble d'objectifs fixés et d'un plan de mise en œuvre rigoureux¹⁶⁹ ». La mesure de l'efficacité des extrants et des progrès par rapport aux résultats dépend de la quantité et de la qualité des données dont on dispose ainsi que d'une référence/norme à laquelle comparer les résultats (analyse comparative). Comme on n'avait jamais évalué une capacité opérationnelle des FAC au moyen des critères du CT, on ne disposait d'aucune donnée de référence, et les données sur le rendement opérationnel pertinentes par rapport aux indicateurs étaient limitées. Néanmoins, les évaluateurs ont examiné la documentation et les publications, et ils ont consulté des intervenants pour obtenir des normes de référence et des mesures du rendement raisonnables qui pourraient produire des constatations généralisées. L'on s'attend à ce que l'évaluation actuelle produise une référence réaliste permettant de mesurer le rendement en vue des évaluations subséquentes.

2.3 Attribution et causalité¹⁷⁰

Il est difficile d'établir la causalité lorsqu'on évalue les aspects du rendement des activités d'aide humanitaire ou de secours aux sinistrés. En raison de la multitude d'activités simultanées réalisées par divers acteurs lors des situations d'urgence, dans le contexte, il peut s'avérer ardu de déterminer la causalité et l'incidence d'une intervention particulière. Comme la contribution du MDN aux OH, aux OSS et aux NEO se fait de concert avec d'autres pays, ministères ou organisations, il est difficile de mesurer les résultats des contributions du MDN séparément de celles des autres. Comme les tendances en matière d'aide humanitaire et de NEO vont vers une plus grande coordination en vue d'accroître l'efficacité, cela fait en sorte que l'attribution et l'évaluation de la seule aide des FAC sont encore bien plus difficiles. Toutefois, l'on s'attend à ce qu'une meilleure coordination améliore les résultats pour les bénéficiaires. Pour atténuer le problème, les évaluateurs étaient à l'affût de preuves d'indicateurs clairs des effets liés aux contributions précises du MDN.

2.4 Liens de causalité avec les résultats finaux

On a évalué les résultats immédiats et intermédiaires des contributions du MDN aux OH, aux OSS et aux NEO. Les approches qualitatives et déductives de mesure de l'incidence des opérations sont généralement plus appropriées que les méthodes se voulant plus « scientifiquement rigoureuses ». Comme l'approche déductive/inductive n'exige aucune preuve de l'incidence qui soit statistiquement « valide » et qu'elle cherche à donner une interprétation narrative des liens entre l'action et les répercussions, elle constitue une démarche équilibrée qui confère un haut degré de plausibilité des liens de causalité entre les interventions et l'incidence finale. Il faut souligner qu'en raison des difficultés qu'on a à déterminer la causalité et l'incidence des contributions précises du MDN aux résultats, les résultats définitifs (indiqués dans le modèle logique) n'étaient pas mesurés

¹⁶⁹ New Issues in Refugee Research, Working Paper n° 56 “Evaluation of humanitarian assistance in emergency situations.” Université Wageningen (Pays-Bas) (février 2002), page 3.

¹⁷⁰ Lors d'une évaluation, établir la causalité exige des preuves indiquant que le programme proprement dit cause les changements observés ou que des événements ou des processus externes au programme peuvent être la cause réelle du résultat observé ou l'empêchement d'un résultat escompté.



Annexe B

par l'élaboration d'indicateurs. Par conséquent, l'évaluation s'est concentrée sur la mesure des résultats immédiats et intermédiaires, et à partir des constatations, on a fait des déductions pour évaluer l'atteinte des résultats définitifs.

2.5 Comparaison des opérations et analyse comparative

Les comparaisons raisonnables entre les opérations sont limitées, et les comparaisons avec les contributions d'autres pays ne sont pas possibles. Comme les crises humanitaires sont uniques, et comme même des crises semblables causées par des catastrophes naturelles auraient des répercussions différentes compte tenu des conditions qui prévalaient dans le pays avant l'urgence, il est difficile de comparer les interventions aux événements à différents moments. Il n'est pas non plus pertinent de comparer l'intervention des forces militaires d'autres pays donateurs puisque les interventions humanitaires diffèrent et dépendent, dans une large mesure, des contextes géographiques, sociaux et politiques, tant du pays touché que du pays aidant. Par conséquent, l'analyse comparative dans le cadre de l'évaluation s'est limitée aux comparaisons entre les contributions des FAC et les pratiques exemplaires reconnues à l'échelle internationale quant à l'utilisation des ressources militaires dans la prestation de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés.



Annexe C – Modèle logique

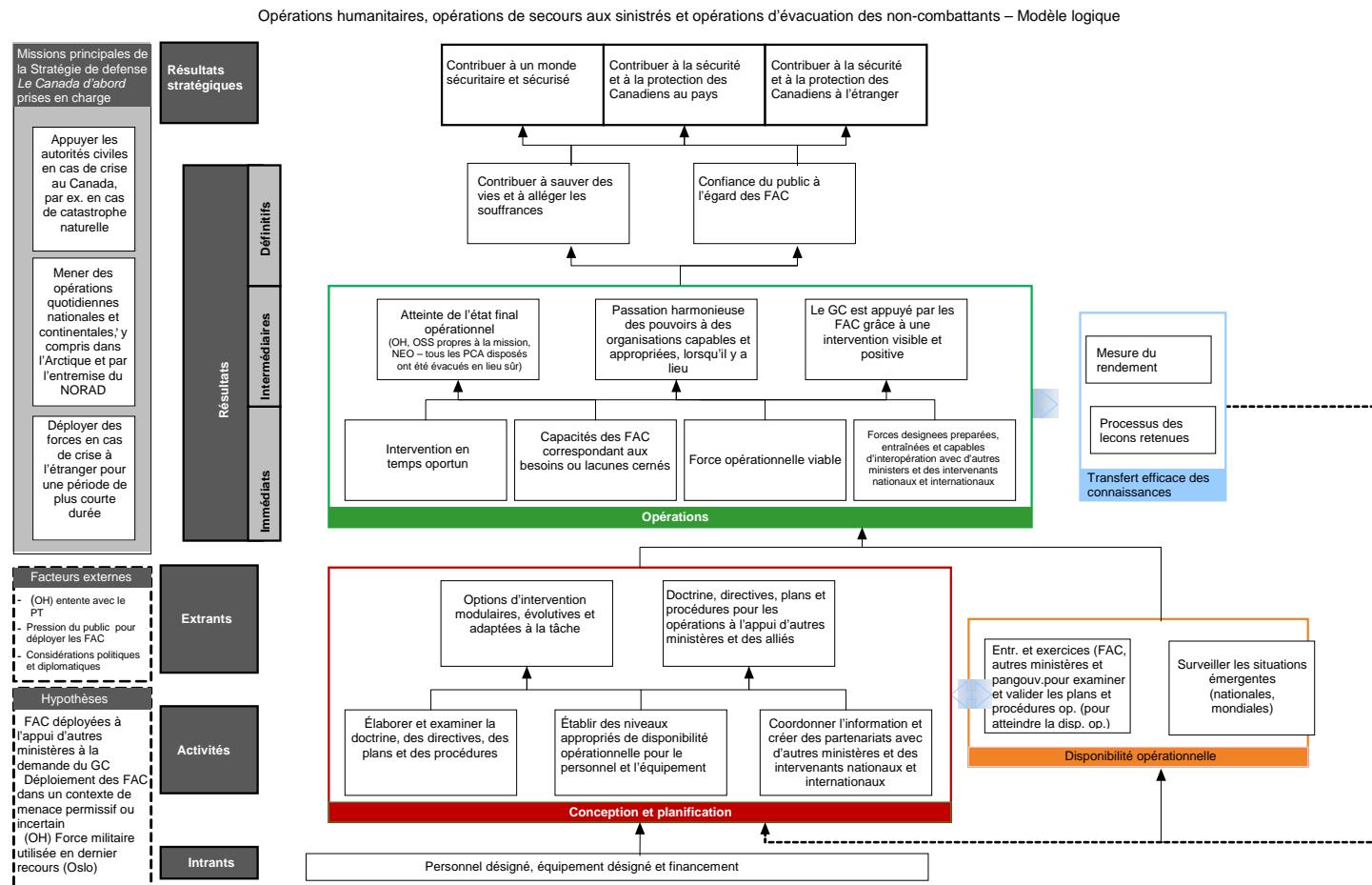


Figure 1. Modèle logique pour les OH, les OSS et les NEO.



Annexe D – Matrice d'évaluation

Pertinence – Besoin continu du programme Enjeux/questions de l'évaluation	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevue des informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
1.1 Dans quelle mesure la capacité du MDN à mener des OH et des OSS continue-t-elle à répondre à un besoin manifeste? Cette capacité s'adapte-t-elle aux besoins des Canadiens?	1.1.1 Preuve d'un besoin manifeste d'un rôle des FAC lors des OH et OSS.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.1.2 Identification de capacités uniques que les FAC apportent au GC pour les OH et les OSS.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.1.3 Perception du public à l'égard du fait que le rôle des FAC lors des OH et des OSS comble un besoin manifeste.	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
	1.1.4 Existence d'autres ministères, agences ou organisations offrant des ressources ou des capacités semblables.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.1.5 Mesure dans laquelle les FAC complètent les ressources ou les capacités offertes par d'autres ministères, agences ou organisations.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.1.6 Étendue du besoin futur de la participation des FAC aux OH et OSS	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non



Annexe D

Pertinence – Besoin continu du programme Enjeux/questions de l'évaluation	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevue des informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
1.2 Dans quelle mesure la capacité du MDN à exécuter des NEO continue-t-elle à combler un besoin manifeste? Cette capacité s'adapte-t-elle aux besoins des Canadiens?	1.2.1 Preuve d'un besoin manifeste d'un rôle des FAC lors des NEO.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.2.2 Identification de capacités uniques que les FAC apportent au GC pour les NEO.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.2.3 Perception du public à l'égard du fait que le rôle des FAC lors des NEO comble un besoin manifeste.	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non
	1.2.4 Existence d'autres ministères, agences ou organisations offrant des ressources ou des capacités semblables.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.2.5 Mesure dans laquelle les FAC complètent les ressources ou les capacités offertes par d'autres ministères, agences ou organisations.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	1.2.6 Étendue du besoin futur de la participation des FAC aux NEO.	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non

Tableau 10. Matrice d'évaluation – Pertinence – Besoin continu du programme. Le tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées pour jauger les enjeux/questions de l'évaluation afin de déterminer la pertinence et le rendement du programme.



Pertinence – Concordance avec les rôles et les responsabilités fédéraux Enjeux/questions de l'évaluation	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevue des informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
2.1 En quoi l'emploi du MDN pour les OH et les OSS concorde-t-il avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère?	2.1.1 Degré de concordance entre les rôles et responsabilités fédéraux (y compris les obligations législatives et fédérales) et l'exécution des OH et des OSS par les FAC.	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
	2.1.2 Pertinence de la participation du gouvernement fédéral aux OH et aux OSS.	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
2.2 En quoi l'emploi du MDN pour les NEO concorde-t-il avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère?	2.2.1 Degré de concordance entre les rôles et responsabilités fédéraux (y compris les obligations législatives et fédérales) et l'exécution des NEO par les FAC.	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non
	2.2.2 Pertinence de la participation du gouvernement fédéral aux NEO.	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non

Tableau 11. Matrice d'évaluation – Concordance avec les rôles et les responsabilités fédéraux. Le tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées pour jauger les enjeux/questions de l'évaluation afin de déterminer la pertinence et le rendement du programme.



Annexe D

Pertinence – Concordance avec les priorités du gouvernement Enjeux/questions de l'évaluation	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevue des informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
3.1 En quoi les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral concordent-ils avec la prestation des OH et des OSS par le MDN?	3.1.1 Degré de concordance des objectifs des OH et des OSS avec les priorités actuelles du gouvernement fédéral.	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
	3.1.2 Degré de concordance des objectifs des OH et des OSS avec les résultats stratégiques du MDN.	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
3.2 En quoi les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral concordent-ils avec la prestation des NEO par le MDN?	3.2.1 Degré de concordance des objectifs des NEO avec les priorités actuelles du gouvernement fédéral.	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
	3.2.2 Degré de concordance entre les NEO avec les résultats stratégiques du MDN.	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non

Tableau 12. Matrice d'évaluation – Pertinence – Concordance avec les priorités du gouvernement. Le tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées pour jauger les enjeux/questions de l'évaluation afin de déterminer la pertinence et le rendement du programme.



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
4.1 Résultat immédiat : Intervention rapide – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des OH et des OSS?	4.1.1 Pourcentage du temps où les normes de NTM sont respectées.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.2 Temps écoulé entre l'occurrence de l'événement et le déploiement d'équipes interministérielles ou de reconnaissance/d'évaluation.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.3 Temps écoulé avant de produire des effets. (c.-à-d. temps pris pour que les éléments déployés soient « opérationnels » après l'arrivée dans la zone d'opération).	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
4.1 Résultat immédiat : Capacités des FAC qui correspondent aux lacunes et aux besoins cernés – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des OH et des OSS?	4.1.4 Nombre d'évaluations réalisées avant, pendant et après une opération.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.1.5 Nombre de fois où on a officiellement demandé aux FAC de participer à des OH ou des OSS, exprimé en pourcentage du nombre total d'intervention humanitaires et de secours aux sinistrés du GC ou de Sécurité publique	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	Canada.						
	4.1.6 Pourcentage des capacités des FAC produites qui respectent les directives ou normes nationales ou internationales.	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.7 Suffisance des TIR et CDOE EICC désignées pour satisfaire aux besoins initiaux en matière de déploiement.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.1.8 Capacités des FAC à évoluer pour répondre aux besoins dépassant la capacité de l'EICC.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
4.1 Résultat immédiat : Force opérationnelle durable – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des OH et des OSS?	4.1.9 Nombre d'opérations touchées par une insuffisance des ressources permettant de soutenir la force (personnel des FAC).	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.10 Nombre d'opérations touchées par une insuffisance des ressources permettant de soutenir la production des effets.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.11 Preuve des évaluations de la menace ou des risques	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	réalisées avant le déploiement.						
4.1 Résultat immédiat : Des forces désignées préparées, entraînées et capables d'interopérabilité avec d'autres ministères et des intervenants nationaux et internationaux – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des OH et des OSS?	4.1.12 Pourcentage de personnes désignées qui ont fait l'entraînement nécessaire pour les OH.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.13 Nombre total d'exercices d'entraînement pour les OH et les OSS tenus dans un cycle de 12 mois.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.14 Nombre de séances, séminaires ou exercices annuels de formation pour les OH et les OSS dirigés par le MDN auxquels on invite d'autres ministères ou des partenaires internationaux.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.15 Nombre de séances, séminaires ou exercices annuels de formation pour les OH et les OSS dirigés par d'autres ministères ou des agences auxquels le MDN a assisté ou participé.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.16 Pertinence, disponibilité et suffisance de	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	la doctrine et des plans des FAC liés à la prestation des OH et des OSS.						
	4.1.17 Pourcentage des plans d'OH et d'OSS : (1) élaborés; (2) examinés; (3) validés; conformément à un calendrier annuel.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.18 Orientation interne appropriée et adéquate, y compris les ordres, les directives et les moyens de communication.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.1.19 Communications appropriées et adéquates entre les FAC et les organismes externes, y compris les moyens de communication et l'interopérabilité.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.1.20 Pourcentage de tout le personnel désigné « vert » lors du processus du Groupe d'aide au départ pour une OH.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	4.1.21 Pourcentage de tout le personnel désigné « vert » lors du processus du Groupe d'aide au départ pour une OSS.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
4.1 Résultat intermédiaire : Atteinte de l'état final opérationnel – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des OH et des OSS?	4.1.22 Pourcentage de l'intention du commandant (objectifs opérationnels) qui a été respectée.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.23 Pourcentage des tâches essentielles attribuées qui ont été achevées.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.24 Pourcentage des effets opérationnels annoncés qui ont été réalisés.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.1.25 Preuve que les secteurs de risques pour la réussite opérationnelle ont été cernés.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
4.1 Résultat intermédiaire : Passation des pouvoirs harmonieuse à des organismes capables et appropriés lorsqu'il y a lieu – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats	4.1.26 Existence de mécanismes permettant de trouver rapidement une ou des organisations appropriées à qui transmettre les responsabilités des FAC lorsqu'il y a lieu.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
escomptés lorsqu'il exécute des OH et des OSS?	4.1.27 Preuves et perception des intervenants quant à la capacité des FAC à réaliser une passation des responsabilités appropriée et adéquate lorsqu'il y a lieu.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
4.1 Résultat intermédiaire : Le GC est appuyé par les FAC grâce à une intervention visible et positive – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des OH et des OSS?	4.1.28 Degré du soutien du public à l'égard de la participation des FAC aux OS et OSS.	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non
	4.1.29 Perception des autres ministères/alliés/partenaires quant aux contributions des FAC aux OH et aux OSS.	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
	4.1.30 Ampleur des ressources des affaires publiques déployées dans le cadre des OH et des OSS pour mieux faire connaître l'intervention des FAC.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non
	4.1.31 Preuve que les extrants ont contribué à soutenir l'intervention pangouvernementale pour chaque mission.	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non
	4.1.32 Existence de mesures	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	du rendement.						
4.2 Résultat immédiat : Intervention rapide – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des NEO?	4.2.1 Pourcentage de fois où les normes en matière de NTM ont été respectées.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.2 Temps pour produire les effets de la NEO : le départ assisté de PCA disposés à partir.	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
4.2 Résultat immédiat : Capacités des FAC correspondant aux lacunes et aux besoins cernés – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des NEO?	4.2.3 Nombre d'évaluations réalisées avant et pendant une opération.	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.4 Pertinence des capacités des FAC déployées pour réaliser une NEO.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.2.5 Aptitude des FAC à s'adapter pour répondre aux besoins de la NEO.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
4.2 Résultat immédiat : Une force opérationnelle durable – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des NEO?	4.2.6 Nombre d'opérations touchées par une insuffisance des ressources permettant de soutenir la force (personnel des FAC).	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.7 Nombre d'opérations touchées par une insuffisance de fournitures disponibles	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	pour soutenir la production des effets.						
	4.2.8 Preuve des évaluations de la menace ou des risques réalisées avant le déploiement.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
4.2 Résultat immédiat : Des forces désignées préparées, entraînées et capables d'interopérabilité avec d'autres ministères et des intervenants nationaux et internationaux – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des NEO?	4.2.9 Pourcentage de personnes désignées qui ont terminé l'entraînement nécessaire pour les NEO.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.10 Nombre total d'exercices d'entraînement pour les NEO tenus dans un cycle de 12 mois.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.11 Nombre de séances, séminaires ou exercices annuels de formation pour les NEO auxquels on invite d'autres ministères ou des partenaires internationaux.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.12 Nombre de séances, séminaires ou exercices annuels de formation pour les NEO dirigés par d'autres ministères ou des agences auxquels le MDN a assisté ou	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	participé.						
	4.2.13 Pertinence, disponibilité et suffisance de la doctrine et des plans des FAC liés à la prestation des NEO.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.2.14 Pourcentage des plans de NEO : (1) élaborés; (2) examinés; (3) validés. conformément à un calendrier annuel.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.15 Orientation interne appropriée et adéquate, y compris les ordres, les directives et les moyens de communication.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.2.16 Communications appropriées et adéquates entre les FAC et les organismes externes, y compris les moyens de communication.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.2.17 Pourcentage de tout le personnel désigné « vert »	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
	lors du processus du Groupe d'aide au départ pour une NEO.						
	4.2.18 Nombre d'accords, de protocoles d'entente ou groupes de travail pour le soutien réciproque lors des NEO.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
4.2 Résultat intermédiaire : Atteinte de l'état final opérationnel – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des NEO?	4.2.19 Pourcentage des PCA évacués sur le nombre total indiqué comme devant être évacués.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.20 Preuve que les secteurs de risques pour la réussite opérationnelle ont été cernés.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
4.2 Résultat intermédiaire : Passation des pouvoirs harmonieuse à des organismes capables et appropriés lorsqu'il y a lieu – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des NEO?	4.2.21 Preuves et perception des intervenants quant à la capacité des FAC à réaliser une passation des responsabilités appropriée et adéquate lorsqu'il y a lieu.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
4.2 Résultat intermédiaire : Le GC est	4.2.22 Degré du soutien du public à l'égard de la	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non



Annexe D

Enjeux/questions touchant l'évaluation du rendement (efficacité)	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevues d'informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
appuyé par les FAC grâce à une intervention visible et positive – Dans quelle mesure le MDN atteint-il les résultats escomptés lorsqu'il exécute des NEO?	participation des FAC aux NEO.						
	4.2.23 Perception des autres ministères/alliés/partenaires quant aux contributions des FAC aux NEO.	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
	4.2.24 Ampleur des ressources des affaires publiques déployées dans le cadre des NEO pour mieux faire connaître l'intervention des FAC.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	4.2.25 Preuve que les extrants ont contribué à soutenir l'intervention pangouvernementale pour chaque mission.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non
	4.2.26 Existence de mesures du rendement.	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

Tableau 13. Matrice d'évaluation – Rendement – Efficacité. Le tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées pour jauger les enjeux/questions de l'évaluation afin de déterminer la pertinence et le rendement du programme.



Annexe D

Rendement (Efficience et économie) Enjeux et questions de l'évaluation	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevue des informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
5.1 Le MDN utilise-t-il les moyens les plus appropriés, efficaces et économiques pour produire les extrants et atteindre les résultats escomptés lors de l'exécution des OH et des OSS et NEO? Y a-t-il d'autres moyens d'atteindre ces résultats?	5.1.1 Preuves que les FAC envisagent d'autres processus ou modalités de prestation des capacités pour les OH et les OSS.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.1.2 Démonstration d'une utilisation efficiente des ressources pour produire les extrants.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.1.3 Tenue des dossiers sur les coûts opérationnels.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.1.4 Preuves que le processus des leçons retenues a donné lieu à des gains d'efficience accrus/améliorés (c.-à-d. s'en sert-on et fait-on des changements?)	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.1.5 Preuves et perception d'une pertinence du financement.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.1.6 Preuves et perception que les ressources sont utilisées de façon optimale.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
5.2 Le MDN utilise-t-il les moyens les plus appropriés, efficaces et économiques	5.2.1 Preuve que les FAC envisagent d'autres processus	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui



Annexe D

Rendement (Efficience et économie) Enjeux et questions de l'évaluation	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen de la documentation	Entrevue des informateurs clés	Études de cas	Examen des données sur le rendement opérationnel	Examen des données admin/fin
pour produire les extrants et atteindre les résultats escomptés lors de l'exécution des NEO? Y a-t-il d'autres moyens d'atteindre ces résultats?	ou modalités de prestation des capacités pour les NEO.						
	5.2.2 Démonstration d'une ressource efficiente des ressources pour produire les extrants	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.2.3 Tenue des dossiers des coûts opérationnels.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.2.4 Preuves que le processus des leçons retenues a donné lieu à des gains d'efficacité accrus/améliorés (c.-à-d. s'en sert-on et fait-on des changements?)	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.2.5 Preuves et perception d'une pertinence du financement.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	5.2.6 Preuves et perception que les ressources sont utilisées de façon optimale.	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui

Tableau 14. Matrice d'évaluation – Rendement (Efficience et économie). Le tableau indique les méthodes de collecte des données utilisées pour jauger les enjeux/questions de l'évaluation afin de déterminer la pertinence et le rendement du programme.

