



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services / Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). L'article ou les articles applicables de la LAI sont cités lorsqu'il y a prélèvement de l'information.

ÉVALUATION DE PROGRAMME – ASSOCIATION CIVILE DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE AÉRIENS

Décembre 2004

1258-144 (CS Ex)



Canada 

SYNOPSIS

Le présent rapport fournit les résultats d'une évaluation effectuée par le Chef – Service d'examen (CS Ex) afin d'examiner le rôle et l'efficacité de l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA) dans le cadre de la contribution que l'Association apporte au ministère de la Défense nationale (MDN) et aux Forces canadiennes (FC) pour l'exécution de leur mandat fédéral de recherche et de sauvetage (SAR). L'ACRSA est une organisation bénévole sans but lucratif qui est constituée en vertu d'une loi fédérale et parrainée au moyen d'un accord de contribution fédérale conclu entre le MDN et l'Association. La contribution fédérale de 2,38 M\$ (2004-2005) fournit les fonds nécessaires qui garantissent l'existence, au sein d'une organisation bénévole, d'importants moyens de recherche et de sauvetage pour appuyer, renforcer et offrir à l'échelle locale une capacité de recherche adaptée aux besoins, de manière à aider le MDN dans l'exécution de ses opérations de recherche et de sauvetage et à aider Transports Canada grâce à une participation active à la sécurité aérienne et à la promotion de la prévention en recherche et sauvetage.

Conformément à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, on a subordonné le renouvellement de l'accord de contribution entre le gouvernement fédéral et l'ACRSA (1^{er} avril 2004) à une évaluation de l'efficacité du programme de l'ACRSA. Cette évaluation a permis de déterminer que, selon les indicateurs qualitatifs et quantitatifs des capacités et contributions de l'ACRSA, la contribution fédérale annuelle à l'Association génère des retombées du point de vue tant économique qu'opérationnel. C'est essentiellement sous forme d'évitement de coûts pour les FC que se traduit la rentabilité de l'ACRSA à qui on fait appel pour renforcer les ressources primaires de recherche et de sauvetage; l'ACRSA fournit en effet des aéronefs à voilure fixe et des bénévoles SAR dûment formés qui agissent en tant que pilote, navigateur, observateur et coordonnateur de la recherche et du sauvetage.

En utilisant uniquement deux « mesures substitutives » de la rentabilité relative de l'ACRSA – notamment la validation des alertes données par les émetteurs de localisation d'urgence (ELT) et les heures de vol de l'ACRSA à l'appui des tâches des centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage (CCCOS) – on a montré une possibilité d'évitement de coûts pour les FC allant de 3,34 M\$ à 9,63 M\$ (en fonction des niveaux d'activité de 2003-2004 et en utilisant les coûts de fonctionnement ou les coûts totaux des FC respectivement). Outre qu'elle permet au MDN de réaliser des économies par évitement de coûts, l'ACRSA fournit une valeur additionnelle considérable par le biais de ses heures de bénévolat, du soutien administratif de la recherche et du sauvetage qu'elle assure, de sa souplesse, de ses connaissances locales, de son infrastructure disponible et de son engagement communautaire.

L'équipe d'examen a conclu qu'en l'absence de l'ACRSA, la valeur de l'accord de contribution fédérale (2,38 M\$ en 2004-2005) ne pourrait pas permettre d'obtenir un niveau de capacité de recherche, de couverture géographique, d'adaptabilité ou de sensibilisation nationale à la recherche et au sauvetage comparable à celui qu'offre le parrainage de l'ACRSA. On a formulé dans le présent rapport des recommandations visant à faire en sorte que le financement accordé à l'ACRSA pour le soutien opérationnel des FC soit approprié et qu'une vision d'avenir détaillée soit élaborée à l'égard de l'ACRSA afin de renforcer davantage la valeur et les contributions qu'elle apporte au Programme national de recherche et de sauvetage.



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DES RÉSULTATS	I
Introduction et contexte de l'étude	I
Objet de l'évaluation	I
Principales observations et conclusions de l'évaluation	I
Recommandations.....	III
Plan d'action de la direction.....	IV
PARTIE 1 – PORTÉE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	1
Portée et objectifs de l'évaluation	1
Méthodologie	2
PARTIE 2 – APERÇU DU PROGRAMME DE L'ACRSA	3
Le Programme national de recherche et de sauvetage – Le rôle du MDN, de Transports Canada et de l'ACRSA.....	3
Organisation et gouvernance de l'ACRSA.....	6
PARTIE 3 – THÈMES, ENJEUX ET OBSERVATIONS DE L'ÉVALUATION	8
Thème 1 – Contribution de l'ACRSA aux mandats du MDN/des FC et de Transports Canada.....	8
Thème 2 – Rendement du programme de l'ACRSA – Efficacité et efficience	13
Thème 3 – Enjeux de gestion de l'ACRSA	17
ANNEXE A – ASSOCIATION CIVILE DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE AÉRIENS (ACRSA)	
MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME	A-1
ANNEXE B – SOMMAIRE DES INDICATEURS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS DE LA CONTRIBUTION DE L'ACRSA AU PROGRAMME NATIONAL DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE	B-1
ANNEXE C – ÉTUDES DE CAS DE L'ACRSA 2003-2004 – EXEMPLES D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE	C-1
ANNEXE D – ÉVALUATION DES OPTIONS DE FINANCEMENT ACTUELLES DE L'ACRSA	D-1
ANNEXE E – GLOSSAIRE	E-1



SOMMAIRE DES RÉSULTATS

INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'ÉTUDE

L'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA) est une organisation bénévole sans but lucratif constituée en vertu d'une loi fédérale. Elle a été établie afin de fournir, par l'entremise de bénévoles dûment formés, de l'aide organisée au ministère de la Défense nationale (MDN) dans le cadre de ses opérations de recherche et de sauvetage (SAR) ainsi que de participer activement à la sécurité aérienne et à la promotion de la prévention SAR.

Le ministère de la Défense nationale et Transports Canada (TC) financent l'ACRSA depuis sa création en 1986, au moyen d'un accord de contribution. La portée des services que doit fournir l'ACRSA est décrite dans un protocole d'entente (PE) conclu entre le MDN, Transports Canada et l'ACRSA. Le 31 mars 2004, l'accord de contribution en vigueur entre le MDN et l'ACRSA est arrivé à échéance.

Prélèvement en vertu de l'article 69(1) de la LAI – Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

OBJET DE L'ÉVALUATION

Le présent rapport fournit une évaluation de la contribution que l'ACRSA apporte au ministère de la Défense nationale en ce qui a trait à son mandat et à ses responsabilités en matière de recherche et de sauvetage, dans le cadre du Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS). En outre, l'évaluation porte sur le rôle et la contribution de l'ACRSA à l'appui des responsabilités de Transports Canada dans le domaine de la sécurité aérienne. L'évaluation examine aussi l'efficacité et l'efficience de l'ACRSA relativement à l'atteinte de ses objectifs.

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

L'équipe d'évaluation a constaté que la capacité bénévole nationale SAR fournie par l'ACRSA constitue une réponse organisationnelle logique et efficace pour atteindre les objectifs du Programme national de recherche et de sauvetage. Cela a principalement été démontré par l'ampleur des capacités SAR fournies par l'ACRSA, son niveau d'activité bénévole et son adaptabilité aux tâches du MDN ainsi que l'étendue des ressources bénévoles qui sont mises à la disposition du MDN et de TC pour renforcer et appuyer leurs ressources dans le cadre de leurs responsabilités en matière de recherche et de sauvetage. En vertu du PE conclu avec le MDN et Transports Canada, l'ACRSA contribue au rôle du MDN consistant à assurer des services de recherche et de



sauvetage aéronautiques et au rôle de TC visant l'exécution d'un programme de prévention SAR en aéronautique. L'ACRSA fournit : des aéronefs et des équipages, des observateurs SAR (qui peuvent travailler à bord des aéronefs de l'ACRSA et des FC), des services de radioralliement terrestre d'émetteurs de localisation d'urgence (ELT), de l'aide pour l'établissement et le fonctionnement de quartiers généraux de recherche déployés, des données locales (relatives au terrain, aux habitudes de vol, à d'autres organisations de recherche, aux dirigeants communautaires, aux médias, à la langue et aux membres de la famille des personnes portées disparues), des cours sur la sécurité aérienne et des pilotes sensibilisés à la sécurité dans l'ensemble de la collectivité de l'aviation. Les bénévoles de l'ACRSA sont formés selon des normes qui font l'objet d'une surveillance de la part du MDN. Les unités de l'ACRSA sont évaluées et déclarées opérationnelles par le MDN.

Au cours de l'AF 2004-2005, le MDN et Transports Canada verseront conjointement 2,386 M\$ à l'ACRSA en vertu d'un accord de contribution, le financement du MDN s'élevant à 1,986 M\$ et celui de TC, à 0,400 M\$. Comme la recherche et le sauvetage constituent une activité d'intervention, le remboursement des dépenses de participation de l'ACRSA aux opérations SAR réelles (qui était de 255 k\$ en 2003-2004) est financé séparément, à partir du budget SAR national. L'ACRSA est de toute évidence un programme d'un bon rapport coût-efficacité lorsqu'on prend en considération la capacité SAR que l'Association met à la disposition du MDN (par le biais d'aéronefs et de personnel qualifié), les économies par évitement de coûts que réalise le MDN lorsqu'il a recours à l'ACRSA (ce qui réduit l'utilisation des ressources SAR primaires du MDN et en prolonge la durée de vie), la capacité d'intervention accrue du programme SAR (attribuable à la répartition des unités de l'ACRSA un peu partout au Canada), l'aide que fournit l'ACRSA pour l'établissement de quartiers généraux SAR déployés, les connaissances locales de l'ACRSA ainsi que les cours portant sur la sécurité aérienne que les membres de l'ACRSA donnent et suivent.

Bien que la pertinence des options de financement actuelles fasse l'objet d'un examen distinct au sein du MDN, l'équipe d'évaluation a conclu que le recours à un accord de contribution pour financer la capacité et les services SAR fournis par l'ACRSA demeure le mode de financement le plus approprié.

L'ACRSA fournit un soutien opérationnel en matière de recherche et de sauvetage à d'autres organismes SAR (comme la GRC, Parcs Canada, les municipalités et les services de police locaux). Ces organismes remboursent à l'ACRSA les coûts particuliers se rapportant à la prestation de ces services de soutien. Cela ne désavantage pas le MDN. En effet, l'ACRSA accorde toujours la priorité aux tâches opérationnelles du MDN. En outre, on encourage l'ACRSA à participer à de réelles opérations SAR pour le compte d'autres organismes, car cela motive les bénévoles de l'Association qui, autrement, risquent de perdre intérêt et de quitter l'organisation s'ils ne mettent pas leur formation à profit dans le cadre d'événements réels.

Le MDN nomme des officiers de liaison avec l'ACRSA (OLA), qui aident les unités de l'Association à former leurs membres et qui procèdent à des évaluations opérationnelles des unités. Des restrictions sur le plan des ressources ont nui à la capacité du MDN d'appuyer la formation et l'évaluation au sein de l'ACRSA. Plusieurs unités de l'ACRSA au Québec et dans le Nord canadien ont



d'ailleurs perdu leur statut opérationnel parce qu'il n'y avait pas d'OLA pour effectuer les évaluations opérationnelles requises dans les limites de la période prescrite de 24 mois. De plus, des séances de formation de l'ACRSA ont dû être annulées parce qu'aucun aéronef Hercules des Forces canadiennes n'était disponible ou utilisable. L'équipe d'évaluation a conclu que les niveaux de financement du soutien opérationnel fourni par le MDN à l'ACRSA devraient être soigneusement examinés et gérés afin de garantir que les avantages découlant de l'établissement et du maintien de l'ACRSA en vertu de l'accord de contribution ne sont pas perdus.

TC a maintenu une contribution annuelle de 400 k\$ depuis la création de l'ACRSA en 1986. Depuis, TC a cédé la prestation des services de navigation aérienne à NAV Canada, pour ne conserver que le rôle de réglementation. TC a aussi délégué la gestion des relations avec l'ACRSA aux régions. Ainsi, les activités de l'ACRSA réalisées à l'appui de TC peuvent varier d'une région à l'autre. En plus de l'évolution des relations avec TC, il y a un certain nombre d'autres activités en cours qui peuvent influencer sur l'avenir de l'ACRSA. Ce sont les suivantes : le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) a produit un questionnaire détaillé et l'a distribué aux membres de l'ACRSA afin de déterminer si le maintien de l'effectif bénévole de l'ACRSA présentait des problèmes; le MDN a ordonné la réalisation d'un projet d'analyse de recherche opérationnelle afin de déterminer où les unités de l'ACRSA devraient être établies pour être le plus utiles au système SAR canadien; enfin, des changements apportés à la technologie SAR pourraient avoir des répercussions sur le rôle de l'ACRSA en ce qui a trait au repérage des émetteurs de localisation d'urgence (ELT). Il serait peut-être également temps d'envisager une éventuelle contribution de l'ACRSA à la protection de la souveraineté de l'Arctique. L'équipe d'évaluation a conclu que le MDN, TC et l'ACRSA tireraient profit de l'élaboration d'une vision collective et détaillée de l'avenir de l'ACRSA, qui traiterait tous les points susmentionnés.

Les dépenses totales du gouvernement fédéral à l'égard de l'ACRSA, y compris les coûts fixes sous forme de paiement de contribution et les dépenses accessoires pour les tâches opérationnelles, représentent moins de 1,6 p. 100 des dépenses totales du MDN et de Transports Canada en matière de recherche et de sauvetage. L'équipe d'évaluation conclut qu'en l'absence de l'ACRSA, il serait impossible d'atteindre un niveau comparable de capacité de recherche, de couverture géographique, d'adaptabilité ou de sensibilisation nationale à la recherche et au sauvetage si cette somme devait être affectée à l'acquisition d'autres ressources SAR primaires fédérales.

RECOMMANDATIONS

L'équipe d'évaluation recommande que :

1. le ministère de la Défense nationale et Transports Canada continuent de parrainer l'ACRSA au moyen d'un accord de contribution afin que l'Association fournisse de l'aide organisée en matière recherche et de sauvetage par l'entremise de bénévoles dûment formés.



2. les niveaux de financement pour le soutien opérationnel de l'ACRSA assuré par la 1 DAC soient soigneusement examinés et gérés afin de garantir que les avantages découlant de l'établissement et du maintien de l'ACRSA en vertu de l'accord de contribution ne soient pas perdus à cause d'un sous-financement des responsabilités de la 1 DAC en matière de soutien opérationnel.
3. le MDN, TC et l'ACRSA élaborent une vision collective et détaillée de l'avenir de l'ACRSA.

PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations du CS Ex	BPR	Mesures prises par la direction
Que le ministère de la Défense nationale et Transports Canada continuent de parrainer l'ACRSA au moyen d'un accord de contribution afin que l'Association fournisse de l'aide organisée en matière recherche et de sauvetage par l'entremise de bénévoles dûment formés.	DEF Air	Acceptée. Le MDN est prêt à continuer d'appuyer et de parrainer l'ACRSA, en collaboration avec Transports Canada, au moyen d'un accord de contribution.
Que les niveaux de financement pour le soutien opérationnel de l'ACRSA assuré par la 1 DAC soient soigneusement examinés et gérés afin de garantir que les avantages découlant de l'établissement et du maintien de l'ACRSA en vertu de l'accord de contribution ne soient pas perdus à cause d'un sous-financement des responsabilités de la 1 DAC en matière de soutien opérationnel.	A3 SAR	On entreprendra un examen du soutien au financement opérationnel de l'ACRSA afin de garantir que les avantages liés au recours à l'ACRSA ne soient pas perdus. Cela sera fait d'ici la fin de l'année financière 2005-2006.
Que le MDN, TC et l'ACRSA élaborent une vision collective et détaillée de l'avenir de l'ACRSA.	DEF Air	On mettra en œuvre une stratégie d'élaboration d'une vision pour l'ACRSA. On y intégrera les renseignements recueillis au moyen de la structure du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Les travaux à cet égard ont été entrepris et il sont censés être terminés d'ici le milieu de 2005.



PARTIE 1 – PORTÉE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

PORTÉE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La présente évaluation de programme vise à examiner le rôle de l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA) relativement à la contribution que l'Association apporte au ministère de la Défense nationale (MDN) et aux Forces canadiennes (FC) pour l'exécution de leur mandat dans le cadre du Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS). En outre, l'évaluation porte sur le rôle et la contribution de l'ACRSA à l'appui des rôles et responsabilités de Transports Canada (TC) en ce qui a trait à la sécurité aérienne civile. Elle traite, dans la mesure du possible, de la rentabilité de l'ACRSA en tant que bénéficiaire de paiements de transfert reçus du ministère de la Défense nationale. Le financement sous forme de contribution a pour but d'établir une capacité SAR bénévole à l'échelle nationale à laquelle le MDN et TC peuvent avoir recours pour remplir leurs mandats dans le cadre du PNRS.

Voici les sujets particuliers sur lesquels porte l'évaluation :

- La raison d'être et le mandat de l'ACRSA et les liens entre les objectifs de l'Association et les missions et tâches du MDN et des FC;
- L'efficacité de l'ACRSA en ce qui a trait à l'atteinte des buts du programme;
- L'efficacité et la rentabilité globales de l'ACRSA en tant qu'organisation bénévole fournissant des services de recherche et de sauvetage aéronautiques, partout au Canada.

Les autorités financières responsables au sein du MDN examinent présentement la pertinence du mécanisme fédéral de paiement de transfert servant actuellement à financer l'ACRSA¹. L'évaluation des options de financement est présentée à l'annexe E du présent rapport.

Bien que cette évaluation ait été effectuée pour le compte du MDN, il est à noter que le Ministère et Transports Canada sont tous deux parties au protocole d'entente (PE) conclu avec l'ACRSA. En outre, seuls le MDN et l'ACRSA sont parties à l'accord de contribution en vertu duquel des fonds sont transférés à l'Association. Le MDN recouvre une partie du financement total auprès de Transports Canada, comme il est indiqué dans le PE.

¹ L'ACRSA est financée au moyen d'un accord de contribution, conformément à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert (1^{er} juin 2000).

MÉTHODOLOGIE

On a utilisé des méthodes variées combinant de l'information qualitative et quantitative pour recueillir des preuves à l'appui de l'évaluation. Les données sur le rendement de l'ACRSA ont été puisées dans des bases de données étayant les rapports annuels de l'ACRSA de 1993 à aujourd'hui. Les calculs d'établissement des coûts sont fondés sur des renseignements découlant du *Manuel des coûts standard du MDN 2004-2005*, ainsi que sur des hypothèses « prudentes » formulées au sujet de l'utilisation des aéronefs et du nombre d'heures de vol effectuées dans le cadre des principales activités SAR.

Le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats – Association civile de recherche et de sauvetage aériens (février 2004), préparé par le Directeur – Emploi de la force (Air) (DEF Air), a été utilisé comme guide pour faire rapport sur certaines questions. L'information recueillie dans les documents, les bases de données et les études de dossier disponibles a été complétée par des entrevues avec des participants au programme et des intervenants clés.



PARTIE 2 – APERÇU DU PROGRAMME DE L'ACRSA

LE PROGRAMME NATIONAL DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE – LE RÔLE DU MDN, DE TRANSPORTS CANADA ET DE L'ACRSA

Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS). En 1986, le gouvernement du Canada a ordonné la mise sur pied d'un Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS). Le PNRS est une initiative de coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales ainsi que d'autres organisations de recherche et de sauvetage. Comme il est indiqué dans le *Manuel national de recherche et sauvetage*, l'objectif du PNRS est de sauver des vies en améliorant la prévention en recherche et sauvetage (SAR) et en fournissant des services efficaces et abordables dans les secteurs de responsabilité SAR du Canada.

Afin qu'il y ait un seul point de convergence pour la recherche et le sauvetage en tant qu'activité distincte et intégrée dans le système fédéral, le ministre de la Défense nationale a été nommé ministre responsable de la recherche et du sauvetage (MRRS). Le MRRS est le porte-parole national désigné et est chargé de veiller à ce que le système SAR national fonctionne efficacement. Il est appuyé par le Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS), qui est constitué de hauts fonctionnaires représentant six ministères et organismes fédéraux responsables de l'exécution du programme opérationnel SAR². Dans le cadre de la prestation de services de recherche et de sauvetage en cas d'incidents maritimes et aériens, les ressources fédérales reçoivent l'aide de bénévoles, du secteur privé et d'autres paliers de gouvernement.

Le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) est un organe indépendant, à l'extérieur de la filière hiérarchique des ministères chargés de la recherche et du sauvetage, et il joue un rôle central de soutien de la gestion relativement aux objectifs SAR généraux des ministères. Le rôle du SNRS est d'améliorer la prestation de services SAR efficaces, efficients et économiques au Canada en facilitant l'élaboration de la politique nationale en matière de recherche et de sauvetage.

« Le Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS) a pour objectif de prévenir les pertes de vie et les blessures au moyen d'un système de recherche et de sauvetage (SAR) doté de composantes d'alerte, d'intervention et d'assistance faisant appel à des ressources publiques et privées. En recourant à des mesures préventives axées sur les propriétaires et les exploitants qui sont le plus souvent impliqués dans des incidents SAR, le PNRS tentera de réduire le nombre et la gravité des incidents SAR. »

Manuel national de recherche et sauvetage

B-GA-209-001/FP-001

² Environnement Canada, le ministère des Pêches et des Océans (Garde côtière canadienne), le ministère de la Défense nationale, Parcs Canada, le Solliciteur général (GRC) et Transports Canada.



Le rôle du MDN. C'est au ministère de la Défense nationale qu'incombe la responsabilité principale en ce qui a trait à la prestation de services de recherche et de sauvetage aéronautiques et au fonctionnement efficace du système SAR coordonné pour les incidents aéronautiques et maritimes. Les principales ressources dont le MDN dispose pour s'acquitter de ces responsabilités sont des aéronefs SAR désignés, des centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage (CCCOS) et un niveau élevé de soutien SAR secondaire par l'entremise de tous les autres aéronefs des FC. Le MDN doit assumer ses responsabilités SAR aéronautiques sur une superficie de plus de 18 millions de kilomètres carrés, ce qui comprend les secteurs où sont menées les opérations au Canada et les régions qui lui sont assignées en vertu d'un accord international³.

Le MDN fournit environ 88 p. 100 des ressources fédérales en personnel qui sont allouées au PNRS⁴ et 59 p. 100 du soutien financier fédéral⁵. Comme ressources SAR primaires, le MDN dispose de 15 hélicoptères de recherche et de sauvetage et de 16 aéronefs à voilure fixe avec des équipages et des techniciens SAR qui se tiennent prêts à intervenir immédiatement en cas de situations de détresse. Le MDN maintient aussi à Victoria, à Trenton et à Halifax des CCCOS, où du personnel des FC et de la Garde côtière canadienne travaille 24 heures sur 24, 7 jours par semaine.

Le rôle de Transports Canada. En vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, Transports Canada est le principal responsable de l'exécution du programme de prévention en recherche et sauvetage aéronautiques. Il s'acquitte de cette responsabilité au moyen de programmes d'éducation, de la réglementation et de l'application des règlements, en consultation avec les autorités SAR du MDN. La coordination de ce rôle s'effectue par l'entremise du Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS).

Transports Canada fournit environ 1 p. 100 des ressources en personnel allouées au PNRS et moins de 0,5 p. 100 du soutien financier fédéral, exception faite de sa contribution au Fonds des nouvelles initiatives SAR du SNRS.

Le rôle de l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA). L'ACRSA vise à fournir un groupe de bénévoles organisés et dûment formés qui peuvent aider le ministère de la Défense nationale à mener ses opérations de recherche et de sauvetage et Transports Canada à promouvoir la sécurité aérienne. L'ACRSA fournit des équipages bien entraînés et sensibilisés à la sécurité ainsi que des aéronefs pour renforcer les ressources de recherche et de sauvetage fédérales. L'objectif de l'ACRSA est de prévenir les accidents et, dans le cas des accidents qui ne peuvent être évités, de partir rapidement à la recherche des pilotes d'avion en détresse en ayant recours à des aéronefs et des équipages locaux.

³ En vertu d'un accord international, le Canada est chargé des opérations SAR sur plus de 1 200 km dans l'océan Pacifique et sur plus de 800 km dans l'océan Atlantique.

⁴ Sept cent quatre-vingt-un (781) postes équivalents temps plein ont été fournis en 2003-2004. Ministère de la Défense nationale. *Rapport sur les plans et les priorités 2004-2005*.

⁵ 161 589 000 \$ en 2003-2004. *Ibidem*.



PROFIL DU PROGRAMME DE L'ACRSA

L'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA) est une organisation bénévole pancanadienne sans but lucratif qui a été établie en 1986 afin de fournir, par l'entremise de bénévoles dûment formés, de l'aide organisée au ministère de la Défense nationale dans le cadre de ses opérations de recherche et de sauvetage, et afin de participer activement à la sécurité aérienne et à la promotion du programme de prévention SAR.

Le MDN et Transports Canada sont les responsables fédéraux de l'ACRSA, en vertu d'un accord de contribution du gouvernement fédéral. L'accord de contribution actuel (2004-2005) fournit 2 385 502 \$⁶ à l'Association. Conformément aux dispositions de cet accord, les responsables fédéraux donnent de la formation portant sur la sensibilisation à la sécurité aérienne, la météorologie, les facteurs aéromédicaux et les techniques et procédures de recherche. De plus, du soutien financier est fourni pour les assurances, le remboursement des dépenses administratives et organisationnelles, et les dépenses d'instruction en vol et d'autres activités autorisées. En retour, l'ACRSA accepte de participer à des programmes de sécurité aérienne et de promotion de la prévention, ainsi que d'encourager ses membres à assurer des services de recherche et de sauvetage aériens en réponse aux tâches confiées par les CCCOS.

Le financement des activités opérationnelles en recherche et sauvetage effectivement réalisées à l'appui du MDN est remboursé à partir du budget SAR national, qui est distinct de l'accord de contribution. Ces fonds proviennent du MDN et sont versés par l'entremise de la 1^{re} Division aérienne du Canada (1 DAC).

L'ACRSA renforce les ressources primaires de recherche et de sauvetage des FC en fournissant des aéronefs à voilure fixe et des bénévoles SAR dûment formés qui remplissent des fonctions de pilote, de navigateur, d'observateur et de coordonnateur de la recherche, au besoin et selon les tâches que les CCCOS des FC exigent d'eux. L'ACRSA fournit aussi des observateurs qualifiés et certifiés à bord des aéronefs SAR des FC ainsi que du personnel pour aider à organiser et faire fonctionner des quartiers généraux de recherche déployés.

L'ACRSA s'occupe activement de promouvoir la prévention SAR et la formation en sécurité aérienne parmi ses membres et la collectivité de l'aviation civile dans le but de prévenir les accidents et d'éventuels incidents SAR. Cette activité est réalisée à l'appui de Transports Canada, qui est responsable du programme de prévention SAR aéronautique, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*.

L'une des activités importantes de l'ACRSA à l'appui du Programme national de recherche et de sauvetage est le radioralliement terrestre des émetteurs de localisation d'urgence (ELT), activité qui suppose la validation ou la résolution rapide des alertes ELT et qui autrement exigerait l'affectation de ressources SAR primaires des FC aux fins d'investigation.

⁶ Le MDN fournit le financement annuel total à l'Association en puisant dans les Contributions (crédit 10) du Budget principal des dépenses du MDN. Comme il est indiqué dans le protocole d'entente, le MDN recouvre chaque année 400 000 \$ de cette somme auprès de Transports Canada.



TABLEAU 1

Profil des ressources de l'ACRSA 2003-2004								
Total unités ACRSA	Total membres ACRSA	Total membres certifiés SAR	Pilotes	Navigateurs	Observateurs	Total coordonnateurs recherche au sol et SAR	Total aéronefs (appartenant aux membres, loués & affrétés)	Total heures de bénévolat à l'appui du MDN/TC
107	2 812	2 691	337	519	1 431	404	421	131 477,9

ORGANISATION ET GOUVERNANCE DE L'ACRSA

Pour assurer une capacité SAR nationale bénévole, l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens fournit un cadre de gestion et d'administration englobant treize organisations membres qui représentent toutes les provinces et les trois territoires du Nord. Un conseil d'administration national, où sont représentées les treize organisations membres, est chargé de la gestion générale de l'Association. Chaque organisation provinciale ou territoriale membre de l'ACRSA fonctionne en tant qu'organisme bénévole sans but lucratif et constitué en vertu d'une loi. L'ACRSA, à titre d'organisation nationale, sert d'organisme-cadre qui permet au MDN et à Transports Canada d'avoir accès à un réseau distribué de bénévoles SAR dans le domaine de l'aéronautique.

L'ACRSA compte 107 unités réparties un peu partout au Canada. Outre qu'elles sont membres de l'organisation nationale de l'ACRSA, un grand nombre de ces unités sont constituées en organisations de recherche et de sauvetage régionales ou municipales (comme The Sault Search and Rescue Inc., le Civil Air Rescue Emergency Service [CARES] à Niagara, ou la London Air Patrol, à London, en Ontario). Afin de recevoir du financement et de l'assistance des responsables fédéraux, l'ACRSA et ses organisations membres doivent se conformer aux conditions exposées dans l'accord de contribution (AC) et le PE. En outre, l'ACRSA a conclu une entente avec chacun des membres provinciaux et territoriaux, en vertu de laquelle elle leur fournit des fonds et de l'aide. Pour garantir le respect des conditions de l'AC et du PE et l'uniformité à cet égard, l'ACRSA a publié un guide national de la politique⁷ et un manuel national de formation⁸ à l'intention de toutes les organisations membres de l'Association.

⁷ Le *Civil Air Search and Rescue Association (CASARA) National Policy Manual* (12 décembre 2000) fournit une orientation stratégique nationale sur les questions opérationnelles, administratives et financières et les questions de formation.

⁸ *Civil Air Search and Rescue Association (CASARA) National Training Manual* (2001/2003).



Responsabilité concernant la recherche et le sauvetage et l'ACRSA au sein du ministère de la Défense nationale. C'est au MDN qu'incombe la principale responsabilité en ce qui a trait à la prestation de services de recherche et de sauvetage aéronautiques au Canada et au fonctionnement efficace du système SAR coordonné pour les incidents aéronautiques et maritimes⁹. Le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) a la responsabilité opérationnelle de la recherche et du sauvetage. Le Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA) est chargé de la politique stratégique du MDN en matière de recherche et de sauvetage et de l'affectation des ressources SAR primaires ainsi que de la liaison avec les autres ministères et organismes s'occupant de recherche et de sauvetage, à l'échelle nationale et internationale.

Pour sa part, le commandant de la 1 DAC est chargé d'assurer le commandement opérationnel de toutes les ressources de recherche et de sauvetage aéronautiques et l'interface avec l'ACRSA et le Ministère au niveau opérationnel. Quant au personnel du DEF Air 3, au Quartier général de la Défense nationale, il est responsable devant le CEMFA de l'élaboration et de la promulgation de la politique SAR du MDN et de la liaison avec les autres ministères, organisations et organismes participant au Programme national de recherche et de sauvetage. Ainsi, le DEF Air 3 est chargé d'établir les conditions du PE et de l'accord de contribution conclus avec l'ACRSA et d'en surveiller l'application.

Modèle logique du programme. Le modèle logique figurant ci-dessous présente, sous forme de schéma, les liens existant entre le MDN, Transports Canada et l'ACRSA dans le cadre du Programme national de recherche et de sauvetage, ainsi que les activités qui contribuent à l'atteinte des buts et objectifs du Programme.

⁹ *Manuel national de recherche et sauvetage, mai 1998. B-GA-209-001/FP-001.*



PARTIE 3 – THÈMES, ENJEUX ET OBSERVATIONS DE L'ÉVALUATION

THÈME 1 – CONTRIBUTION DE L'ACRSA AUX MANDATS DU MDN/DÉS FC ET DE TRANSPORTS CANADA

En 1986, le gouvernement du Canada a ordonné la mise sur pied d'un Programme national de recherche et de sauvetage. Ce programme est une initiative de coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales ainsi que d'autres organisations de recherche et de sauvetage. Le ministère de la Défense nationale s'est vu confier la responsabilité principale en ce qui a trait à la prestation de services de recherche et de sauvetage aéronautiques et au fonctionnement efficace du système SAR coordonné pour les incidents aéronautiques et maritimes. Quant à Transports Canada, c'est le principal responsable de l'exécution du programme de prévention en recherche et sauvetage aéronautiques, en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. L'ACRSA contribue aux mandats du MDN et des FC ainsi que de TC en matière de recherche et de sauvetage en remplissant les responsabilités indiquées dans le PE établi entre le MDN, TC et l'ACRSA. On trouvera dans les paragraphes suivants les sept secteurs de responsabilité dont l'ACRSA a accepté de se charger (tels qu'ils sont énoncés dans le PE) et la description de la façon dont l'Association s'acquitte présentement de chaque responsabilité :

- a. ***Responsabilité de l'ACRSA : Encourager la fourniture d'aéronefs et d'équipages acceptables pour la conduite des activités autorisées.***
 - Au cours de l'AF 2003-2004, les ressources primaires des FC ont été renforcées par les 2 812 membres bénévoles de l'ACRSA, dont 97 p. 100 sont certifiés comme bénévoles SAR dûment formés, conformément aux normes approuvées par le MDN. Ces personnes qualifiées en techniques SAR comprennent 337 pilotes, 519 navigateurs, 1 431 observateurs, 172 coordonnateurs SAR et 232 membres du personnel de recherche au sol. De plus, l'ACRSA a fourni 421 aéronefs aux fins de réalisation de tâches SAR (255 appartiennent aux membres de l'ACRSA, 131 ont été loués et 35 autres affrétés par l'Association).

- b. ***Responsabilité de l'ACRSA : Encourager la prestation des services de soutien à la recherche aérienne à la demande des CCCOS, le cas échéant.***
 - Au cours de l'AF 2003-2004, l'ACRSA s'est acquittée de 259 tâches confiées par des CCCOS (169 tâches aériennes et 90 tâches au sol). Certaines de ses tâches ont été effectuées de concert avec le MDN, tandis que d'autres ont été accomplies de façon autonome par l'ACRSA. Ce faisant, l'Association a cumulé 768 heures de vol, 521,4 heures de déplacement en



véhicules terrestres et 7 413,1 heures de bénévolat au total. Cependant, les chiffres à eux seuls ne rendent pas compte adéquatement de la portée ni de l'importance de la contribution de l'ACRSA. Les bénévoles de l'Association jouent les rôles suivants pour aider le MDN à remplir ses responsabilités en matière de recherche et de sauvetage :

- L'intervention de l'ACRSA lors d'alertes d'ELT par suite d'une véritable urgence ou d'un déclenchement accidentel, est extrêmement importante pour assurer l'efficacité du programme SAR du MDN. En cas d'urgence réelle, les aéronefs de l'ACRSA, qui sont situés un peu partout au Canada, peuvent parfois entamer les recherches avant même qu'un aéronef SAR primaire puisse parvenir dans le secteur de recherche. En cas de déclenchement accidentel, si l'ACRSA peut rapidement repérer la balise en effectuant une recherche aérienne ou terrestre et confirmer qu'il s'agit d'une fausse alerte, il n'est alors pas nécessaire d'envoyer un aéronef SAR primaire. Il est ainsi possible non seulement d'épargner les coûts d'un lancement d'aéronef non requis, mais aussi d'éviter d'utiliser inutilement des heures de service d'un équipage SAR primaire (limitées à 15 par jour) qui peut être appelé à intervenir en cas d'urgence réelle.
- À la demande conjointe du MDN, de NAV Canada et de Transports Canada, l'ACRSA élargit activement sa capacité de radioralliement au sol des ELT « sur le terrain d'aviation ». En effet, de nombreuses fausses alertes d'ELT se produisent dans les aéroports locaux. Dans certains aéroports municipaux, si l'ACRSA n'était pas là pour vérifier les alertes d'ELT, il n'y aurait pas de ressources gouvernementales pour repérer les ELT. Au cours de l'AF 2003-2004, l'ACRSA disposait de 232 membres du personnel certifiés en radioralliement au sol des ELT (au moyen de véhicules ou à pied).
- Outre qu'ils servent d'aéronefs de recherche, les appareils de l'ACRSA peuvent également être utilisés comme plates-formes de communication. Au cours d'une recherche, tous les aéronefs doivent maintenir la communication avec le quartier général de recherche. Parfois, un aéronef SAR primaire doit cesser de participer à la recherche parce qu'il lui faut voler à haute altitude, et ce, uniquement afin d'assurer la liaison de communications pour les autres aéronefs SAR primaires qui procèdent à la recherche à plus basse altitude. Si ce rôle de liaison de communications à haute altitude peut être rempli par un aéronef de l'ACRSA, il est alors possible d'utiliser l'aéronef SAR primaire ainsi libéré pour effectuer la recherche proprement dite.
- L'ACRSA aide à l'organisation et au fonctionnement des quartiers généraux de recherche déployés. Les connaissances de l'ACRSA en ce qui concerne les installations, le transport, l'équipement de communication et le logement de l'équipage à l'échelle locale peuvent permettre d'accélérer l'établissement d'un quartier général déployé. Certaines unités de l'ACRSA ont accès en permanence à des installations équipées, d'autres ont dressé un plan local pouvant être mis en œuvre pour établir au besoin de telles installations. Les unités de l'ACRSA sont réputées pour leur capacité d'organiser le quartier général déployé et de le mettre à la disposition des ressources primaires des FC dès l'arrivée de



celles-ci. L'activité de recherche s'en trouve accélérée. Les membres de l'ACRSA peuvent aussi servir de renforts au personnel du quartier général de recherche des FC. Les membres de l'Association certifiés en tant que coordonnateurs SAR, qui étaient au nombre de 172 en 2003-2004, peuvent exercer les fonctions de chef adjoint des opérations de recherche.

- Les membres de l'ACRSA, qui font partie de la communauté locale des navigants, possèdent des connaissances locales qui peuvent aider à la recherche et réduire le fardeau imposé au personnel SAR primaire. La connaissance du terrain, des habitudes de vol de l'endroit et d'autres organisations de recherche qui pourraient participer à la tâche, comme les autorités municipales ou l'unité locale de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (dont certains bénévoles de l'ACRSA peuvent même être membres), peut aider à planifier et à effectuer la recherche. Le fait de connaître les dirigeants locaux, les membres de la presse de l'endroit, la langue (en particulier dans le Grand Nord) et la famille des personnes disparues permet aux bénévoles de l'ACRSA d'aider le personnel SAR primaire à relever les défis en matière de communications personnelles et publiques qui peuvent surgir lors d'une recherche.
- L'ACRSA est la principale source d'observateurs SAR. En effet, les FC ne maintiennent plus de cadre d'observateurs dûment formés qui peuvent être retirés sans délai de leurs fonctions principales pour une période indéterminée. Les observateurs de l'ACRSA qui servent à bord des aéronefs des FC évitent aussi aux TECH SAR des FC d'avoir à exécuter l'exténuante tâche d'observation. Cela est important car, une fois qu'un aéronef accidenté a été repéré, la tâche d'observation cesse, et les TECH SAR doivent entreprendre les tâches de sauvetage. Ils peuvent avoir à descendre immédiatement en parachute jusqu'au lieu de l'écrasement et à aider les blessés. En 2003-2004, l'ACRSA disposait de 1 431 observateurs SAR certifiés pouvant servir à bord des aéronefs de l'Association et des FC.

c. *Responsabilité de l'ACRSA : Encourager la participation aux activités de formation du MDN en matière de SAR, le cas échéant.*

- L'ACRSA encourage activement ses membres à participer à la formation SAR du MDN. À la fin de l'AF 2003-2004, 2 691 membres de l'ACRSA (95,7 p. 100) avaient obtenu une certification à l'égard d'au moins un rôle SAR dans le cadre de programmes de formation supervisés par le MDN. En plus de recevoir de la formation, les membres de l'ACRSA contribuent à la formation du personnel SAR primaire. Ils ont fourni des « objectifs terrestres » d'ELT et des simulations réalistes de lieux d'écrasement pour la formation d'équipages et de TECH SAR des FC. Ils ont également fourni les moyens de transport terrestre pour aller chercher les TECH SAR après leur saut jusqu'au lieu d'écrasement simulé et les ramener rapidement à l'endroit où ils exercent leurs fonctions principales. L'ACRSA aide également à organiser l'exercice SAR annuel national et y participe en fournissant des aéronefs avec équipage, des observateurs à bord d'aéronefs des FC et des pseudo-victimes.



d. Responsabilité de l'ACRSA : Encourager la participation aux activités de promotion de la sécurité aérienne de TC mentionnées dans les documents de planification officiels.

- L'ACRSA contribue énormément à la promotion de la sécurité aérienne au sein de la communauté des navigants. En 2003-2004, des membres de l'ACRSA ont consacré 6 741 heures de bénévolat à la prestation de 165 cours sur la sécurité à d'autres membres de l'Association, à des membres d'aéroclubs et à des particuliers. Ils ont aussi passé 3 353,6 heures de bénévolat à assister à 93 cours donnés par Transports Canada.
- Comme il est indiqué dans l'objectif national de recherche et de sauvetage, le Programme national de recherche et de sauvetage vise à réduire le nombre et la gravité des incidents SAR en recourant à des mesures préventives axées sur les propriétaires et les exploitants qui sont le plus souvent impliqués dans des incidents SAR¹⁰. La présence et la crédibilité nationales de l'ACRSA au sein de la communauté des navigants constituent d'importants facteurs dans l'appui qu'apporte l'Association au programme de prévention SAR de Transports Canada. L'ACRSA est utile pour ce qui est d'attirer le public visé aux activités et séances d'information portant sur la sécurité. Elle peut aussi fournir des installations pour ces activités. Les membres de l'ACRSA sont eux-mêmes extrêmement bien avisés en matière de sécurité. Ils sont pleinement conscients de ce que signifie la disparition d'un pilote. Ils sont donc consciencieux et ils comprennent l'importance de vérifier les ELT, de dresser des plans de vol exacts, de se vêtir en fonction de la saison, d'avoir de l'équipement de survie adéquat, etc. Les connaissances, la crédibilité et la présence des membres de l'ACRSA dans l'ensemble de la collectivité de l'aviation canadienne favorisent la compréhension et la promotion quotidiennes de la « compétence aéronautique ». Un rappel poli de la part d'un collègue est parfois plus efficace qu'un commentaire semblable provenant d'un représentant du gouvernement. Cela peut en fait permettre d'éviter les accidents.

e. Responsabilité de l'ACRSA : Élaborer et mener au besoin des programmes de formation adéquats en matière de recherche et de sécurité aérienne afin d'accroître les ressources de recherche aérienne et de promouvoir la sensibilisation à la sécurité aérienne en général.

- Les unités de l'ACRSA réalisent leurs propres programmes de formation, qui sont conformes aux normes SAR des FC, afin de maintenir leur compétence. L'Association tient à jour un manuel de formation détaillé qui constitue un document de référence de base pour toutes ses unités. La compétence de chaque unité doit être vérifiée et validée par des officiers de liaison des FC au moins tous les 24 mois, sinon l'unité perd son statut opérationnel et les CCCO ne peuvent plus faire appel

¹⁰ Manuel SAR national (B-GA-209-001/FP-001).



à ses services pour participer à des recherches. En 2003-2004, l'ACRSA a effectué 1 374 exercices de vol (auxquels ont été consacrées 5 198,9 heures de vol et 46 264,2 heures de bénévolat) et 736 exercices au sol (effectués sur 38 590,1 kilomètres au sol et ayant exigé 37 391,6 heures de bénévolat)¹¹.

f. Responsabilité de l'ACRSA : Prendre des dispositions pour protéger financièrement l'ACRSA, ses organisations membres et ses membres, en les assurant contre les risques de pertes de coque et machines ainsi que les dommages et les pertes, et en matière de responsabilité civile; l'ACRSA fournira également toute autre couverture jugée nécessaire par le conseil d'administration.

- L'ACRSA remplit cette obligation.

g. Responsabilité de l'ACRSA : Veiller au respect des règles établies par l'ACRSA et de celles qui figurent dans le PE et les documents officiels du gouvernement.

- L'ACRSA tient à jour un manuel détaillé établissant les politiques que chaque organisation membre doit respecter pour que l'Association puisse remplir ses obligations en vertu des modalités énoncées dans le protocole d'entente et l'accord de contribution.

¹¹ Ces chiffres comprennent la formation donnée en collaboration avec les FC et celle indépendamment fournie par l'ACRSA.



THÈME 2 – RENDEMENT DU PROGRAMME DE L'ACRSA – EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

L'ACRSA est une organisation bénévole qui est constituée uniquement de personnes dévouées et engagées manifestant de l'intérêt pour la recherche et le sauvetage aéronautiques. Comme il s'agit d'une organisation bénévole, aucune attente ni mesure quantitative en matière de rendement n'est mentionnée dans l'accord de contribution ou le protocole d'entente (2004-2005) conclu entre le MDN, Transports Canada et l'ACRSA. Dans l'accord de contribution, il est indiqué comme seules obligations que « les membres de l'Association doivent accorder leur temps bénévolement sans en tirer profit ni gain personnel » et que les exigences administratives concernant l'établissement du budget et la tenue des dossiers doivent être remplies¹².

Dans le protocole d'entente conclu entre les responsables fédéraux de l'ACRSA et l'Association, on mentionne sept responsabilités dont l'ACRSA doit s'acquitter en retour du financement fourni. Bien qu'elles contribuent à l'atteinte des buts et des objectifs du programme, ces responsabilités (décrites dans le thème 1) sont exprimées en termes généraux et sont difficiles à mesurer.

- *encourager la participation* aux activités de promotion de la sécurité aérienne du ministère des Transports;
- *encourager la participation* aux activités de formation du MDN en matière de recherche et de sauvetage;
- *encourager la prestation* de services de soutien en recherche aérienne, le cas échéant;
- *encourager la fourniture* d'aéronefs et d'équipages acceptables;
- *encourager le respect* des règles établies par l'Association.

Ces responsabilités reflètent le statut bénévole de l'organisation, mais elles ne peuvent être assujetties à des objectifs de rendement mesurables. Les autres responsabilités consistant à élaborer et à mener des programmes de formation en recherche et en sécurité aérienne et à contracter des assurances pour l'Association et ses membres sont plus précises.

Le succès d'un programme se mesure habituellement par l'atteinte des objectifs de ce programme. Comme la recherche et le sauvetage constituent en grande partie une activité d'intervention, la mesure des niveaux d'activité à elle seule n'indique pas adéquatement l'efficacité ni la rentabilité de l'ACRSA. Cependant, la détermination des capacités et des activités de l'ACRSA à l'appui du PNRS fournit suffisamment d'indications pour bien mesurer ces éléments.

¹²Accord de contribution de l'ACRSA, par. 5, janvier 2004.

La contribution fédérale de 2 385 502 \$¹³ en 2004-2005 sert à payer les frais d'administration, d'organisation et de formation de l'ACRSA. L'Association peut ainsi disposer d'une capacité organisationnelle et d'un cadre de gestion qui facilitent l'établissement d'un réseau de ressources bénévoles à l'échelle du Canada pour renforcer et appuyer les ressources fédérales dans l'exécution de leur mandat de recherche et de sauvetage. Les points figurant ci-dessous présentent, en termes relatifs, la capacité, les ressources et les niveaux d'activité fournis par l'ACRSA qui servent d'indicateurs de l'efficacité et de l'efficience de l'Association. (On trouvera un résumé à l'annexe B du présent rapport.)

- Les dépenses réelles du MDN dans le cadre du Programme SAR (2003-2004) s'élevaient à 161 589 000 \$¹⁴. La partie de la contribution fédérale qu'il incombait au MDN de verser à l'ACRSA (1 916 022 \$ en 2003-2004) équivalait seulement à 1,19 p. 100 des coûts du Programme SAR du MDN.
- La contribution fédérale totale de 2 385 502 \$ (2004-2005) à l'ACRSA représente 1,58 p. 100 des dépenses en matière de recherche et de sauvetage prévues conjointement par le MDN et Transports Canada en 2004-2005.
- L'ACRSA est en mesure de renforcer les ressources SAR primaires des FC qui se trouvent à cinq endroits (Comox, en C.-B.; Winnipeg, au Man.; Trenton, en Ont.; Greenwood, en N.-É.; et Gander, à T.-N.-L.) au moyen de 107 autres unités établies dans les dix provinces et les trois territoires du Nord. Les cinq escadrons SAR primaires sont chargés des activités de recherche et de sauvetage sur une superficie de plus de 18 000 000 de km². Entre 1998 et 2001, 87 p. 100 de tous les incidents SAR aériens et « sans classification » se sont produits à moins de 100 milles marins d'une unité de l'ACRSA¹⁵.
- Trente et un (31) aéronefs SAR primaires des FC (qui comprennent 6 aéronefs CC115 Buffalo, 15 hélicoptères CH149 Cormorant et 10 aéronefs CC130 Hercules) sont renforcés par 255 aéronefs à voilure fixe appartenant aux membres de l'ACRSA (qui peuvent eux-mêmes être renforcés par des aéronefs loués et affrétés) et se trouvant dans les unités de l'ACRSA un peu partout au Canada (aéronefs appartenant aux membres, loués et affrétés).
- En 2003-2004, les unités de l'ACRSA ont exécuté 259 tâches SAR que leur avaient confiées les Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage (CCCOS) des FC et ont agi de façon indépendante ou en collaboration avec des ressources SAR primaires des FC. Cent soixante-neuf (169) de ces tâches supposaient le déploiement d'aéronefs, et 90 étaient des tâches au sol consistant à repérer et à vérifier des alertes d'ELT. La majorité des recherches terrestres nécessitant le « radioralliement » d'ELT sont effectuées par suite de fausses alertes¹⁶. La validation des fausses alertes par l'ACRSA permet

¹³ Selon l'accord de contribution fédérale de 2004-2005.

¹⁴ Budget des dépenses de 2004-2005 de la Défense nationale, Partie III – *Rapport sur les plans et les priorités*.

¹⁵ Directeur – Recherche opérationnelle (Force aérienne) (DROFA). *Analysis of Optimal CASARA Locations*. 2004.

¹⁶ Estimation fondée sur l'opinion d'expert de membres du personnel des CCCOS et de l'ACRSA. On ne tient pas de statistiques annuelles dans ce domaine.



d'éviter de mobiliser des ressources et des aéronefs SAR primaires des FC. Dans de telles situations, il est impossible de calculer avec exactitude l'évitement des coûts. Cependant, voici à titre d'exemple seulement, un calcul de l'évitement des coûts effectué au moyen des *coûts de fonctionnement horaires* moyens des trois aéronefs SAR primaires¹⁷. En supposant que le taux de fausses alertes est de 60 p. 100 et que le temps de vol nécessaire pour procéder au radioralliement de chaque ELT est de deux heures, le nombre de recherches au sol effectuées par l'ACRSA en 2003-2004 aurait entraîné un évitement de coûts de 411 480 \$ pour les FC. En utilisant les *coûts totaux horaires* moyens du fonctionnement des aéronefs SAR primaires, on parvient à un évitement de coûts de 1 187 028 \$. On trouvera à l'annexe C du présent rapport les tâches effectivement confiées à l'ACRSA par les CCCOS qui ont entraîné un évitement de coûts du point de vue des ressources SAR primaires des FC.

- L'ACRSA a effectué 768 heures de vol en réponse aux tâches SAR confiées par les CCCOS en 2003-2004. Le coût différentiel moyen payé à l'ACRSA pour ces heures est d'environ 200 \$/h¹⁸, pour un total de 153 600 \$. Bien qu'on ne puisse pas déterminer avec exactitude le nombre comparable d'heures qu'il faudrait consacrer si l'on utilisait des aéronefs SAR primaires des FC¹⁹, le « coût de fonctionnement » moyen pour le remplacement de cette capacité par les FC s'élèverait à 2 926 080 \$. Les coûts totaux que devrait assumer le MDN pour fournir cette capacité (768 heures de recherche en aéronef) seraient de 8 441 088 \$²⁰.
- Les CCCOS ont fourni des données non scientifiques selon lesquelles les unités de l'ACRSA ont un taux de réponse aux demandes des CCCOS de plus de 95 p. 100. L'incapacité d'exécuter des tâches confiées a été principalement attribuable aux conditions météorologiques.
- Au total, les coûts différentiels assumés par l'ACRSA en ce qui a trait à la fourniture d'aéronefs, de carburant, d'installations, d'équipement et de 7 413 heures de bénévolat en réponse aux tâches confiées par les CCCOS (2003-2004) s'élevaient à 254 859 \$²¹. Ce montant a été puisé dans le budget SAR national du MDN.
- Le nombre total d'heures de bénévolat signalé par l'ACRSA dans son rapport annuel de 2003-2004, à l'appui des activités SAR du MDN, y compris la participation aux tâches des CCCOS, à la formation au sol et à l'instruction en vol, aux exercices et aux

¹⁷ *Manuel des coûts standard du MDN et des FC 2004-2005*. Les coûts de fonctionnement horaires moyens (utilisés lorsqu'on calcule les recouvrements en provenance d'autres ministères) pour les CC115, CC130 et CH149 sont de 3 810 \$. Le coût total horaire moyen, utilisé lorsqu'on calcule les recouvrements en provenance d'organismes non gouvernementaux, s'élève à 10 991 \$.

¹⁸ Accord de contribution 2004 de l'ACRSA, par. 4.1.5.4 Formule pour déterminer « les frais admissibles des activités autorisées ».

¹⁹ Il est impossible de calculer avec exactitude les ressources SAR primaires des FC en raison des types d'aéronefs des FC à utiliser, de leur vitesse et de leur capacité ainsi que du temps de déplacement des bases des FC jusqu'aux lieux des incidents.

²⁰ Il est à noter que ce calcul s'applique uniquement au temps de recherche sur place et n'inclut pas le temps utilisé par les aéronefs des FC pour se rendre sur les lieux de la recherche. Le temps de déplacement pourrait aller d'une à plus de dix heures supplémentaires par incident de recherche.

²¹ Les coûts différentiels comprennent les repas, le logement et les frais accessoires, conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor, et une somme devant être consacrée à l'utilisation d'un aéronef de l'Association, selon ce qui est indiqué dans l'accord de contribution.



tâches administratives, était de 121 383. En outre, l'Association a fourni 10 094 autres heures de bénévolat pour donner des cours visant la promotion de la sécurité aérienne ou y assister, à l'appui du rôle de Transports Canada dans le domaine de la prévention en recherche et sauvetage aéronautiques (annexe D).

Conclusion – Efficacité et efficience du Programme de l'ACRSA. Selon certains indicateurs qualitatifs et quantitatifs des capacités et contributions de l'ACRSA, il est clair que la contribution fédérale annuelle versée à l'ACRSA génère des retombées du point de vue tant économique qu'opérationnel. Ces indicateurs sont résumés dans le tableau présenté à l'annexe B. En utilisant seulement deux mesures substitutives – la validation des alertes d'ELT et les heures de vol de l'ACRSA à l'appui des tâches confiées par les CCCOS – on a montré une possibilité d'évitement de coûts allant de 3,34 M\$ à 9,63 M\$ pour le MDN, si l'on se fonde sur les niveaux d'activité de 2003-2004.

Comme la recherche et le sauvetage constituent un programme « d'intervention », la mesure de l'activité opérationnelle ne suffit pas à rendre compte de l'efficacité ou de la rentabilité de l'ACRSA. Comme il est décrit ci-dessus, la contribution fédérale de 2 385 502 \$ (2004-20005) fournit les fonds permettant de garantir qu'il existe une importante capacité de recherche et de sauvetage au sein d'une organisation bénévole afin d'appuyer, de renforcer et d'offrir une capacité de recherche locale adaptée aux besoins pour aider le MDN et TC à remplir leurs mandats SAR auprès de tous les Canadiens. Bien que l'on ait fourni des mesures « substitutives » qui indiquent la rentabilité relative de l'ACRSA, il est à noter qu'aucune tentative n'a été faite pour calculer la valeur des heures de bénévolat en général ni les avantages à valeur ajoutée du soutien administratif, des connaissances locales, de la disponibilité du personnel, de l'infrastructure et de l'engagement communautaire qui ont été traités sous le thème 1. Ces contributions s'ajoutent aux calculs substitutifs « fondés sur des scénarios » qui ont été faits. (Voir l'annexe C.)

Les dépenses totales du gouvernement fédéral concernant l'ACRSA, y compris les coûts fixes de financement sous forme de paiement de contribution et de frais accessoires (2003-2004) pour les tâches opérationnelles, s'élevaient à 2 570 881 \$. Cette somme représente moins de 1,6 p. 100 des dépenses fédérales totales du MDN et de Transports Canada en recherche et sauvetage. L'équipe d'examen conclut qu'en l'absence de l'ACRSA, il serait impossible d'atteindre un niveau comparable de capacité de recherche, de couverture géographique, d'adaptabilité ou de sensibilisation nationale à la recherche et au sauvetage si cette somme était affectée à l'acquisition d'autres ressources SAR primaires fédérales.

L'équipe d'évaluation recommande donc que le ministère de la Défense nationale et Transports Canada continuent de parrainer l'ACRSA au moyen d'un accord de contribution afin que l'Association fournisse de l'aide organisée en matière de recherche et de sauvetage par l'entremise de bénévoles dûment formés.

THÈME 3 – ENJEUX DE GESTION DE L'ACRSA

Le thème 3 vise à traiter et à analyser les enjeux de gestion qui ont surgi au cours de l'examen et qui contribuent à l'efficacité et l'efficience de l'ACRSA dans le cadre du soutien apporté au MDN et à Transports Canada ou qui ont des répercussions sur ces aspects. L'examen de chaque enjeu s'accompagne de constatations et de conclusions formulées par l'équipe d'évaluation, ainsi que de recommandations le cas échéant.

Financement de l'ACRSA

Contribution de Transports Canada au financement de l'ACRSA

Lorsque l'ACRSA a été créée en 1986, la somme de la contribution fédérale totale s'élevait à 800 k\$ et était répartie également entre le MDN et TC, chaque ministère fournissant 400 k\$. TC a maintenu un niveau de contribution de 400 k\$ à chaque renouvellement subséquent de la contribution tandis que l'apport du MDN a continué à augmenter jusqu'au niveau actuel de 1 935 502 \$. En 1986, TC était responsable des services de navigation aérienne tant sur le plan des opérations que celui de la réglementation. Par suite de la création de NAV Canada, TC a conservé uniquement un pouvoir de réglementation, ce qui l'a amené à déléguer aux régions la gestion des relations avec l'ACRSA. Par conséquent, les activités de l'ACRSA qui sont réalisées à l'appui de TC varient d'une région à l'autre.

L'équipe d'évaluation a conclu que toutes les parties au protocole d'entente (MDN, TC et ACRSA) tireraient profit d'une réévaluation de la relation de responsabilisation et de gouvernance de l'ACRSA avec TC. Cette réévaluation devrait porter sur des questions telles que les attentes actuelles de TC, les activités particulières que l'ACRSA est censée entreprendre, la fréquence des activités et les normes auxquelles ces activités doivent satisfaire.

Soutien de l'ACRSA à d'autres organismes de recherche et de sauvetage

Certaines unités de l'ACRSA ont conclu des PE distincts avec d'autres organismes (comme la GRC, Parcs Canada, les municipalités ou les services de police locaux), en vertu desquels l'ACRSA peut se voir rembourser des coûts particuliers se rapportant à la prestation de services de soutien opérationnel à ces organismes. Cela ne désavantage pas le MDN. En effet, sur le plan administratif, il n'y a pas de chevauchement entre les secteurs de compétence pour ce qui est du paiement de ces services. En outre, comme le MDN est le seul à financer la capacité opérationnelle de l'ACRSA au moyen de l'accord de contribution, les tâches confiées par les CCCOS ont toujours priorité. Par ailleurs, bien que ces autres organismes utilisent les services de l'ACRSA, seul le MDN a le droit de surveiller et d'évaluer les normes de compétence opérationnelle que doivent respecter les unités de l'ACRSA (comme il est expliqué plus en détail sous la rubrique « Soutien du MDN et des FC à l'ACRSA » figurant ci-dessous). De plus, on encourage l'ACRSA à



participer à de réelles opérations SAR pour le compte d'autres organismes, car cela motive énormément les bénévoles à demeurer membres de l'Association et à maintenir leurs niveaux de compétence. L'ACRSA s'est en effet rendu compte que les bénévoles qui n'ont pas l'occasion de mettre leur formation à profit dans le cadre d'événements réels perdent intérêt et quittent l'organisation.

L'équipe d'évaluation a conclu qu'il est avantageux pour le MDN que l'ACRSA apporte du soutien à d'autres organismes et que cela ne nuit pas au soutien que l'Association fournit au MDN.

Pertinence de l'actuel mécanisme de financement

Comme il est indiqué dans le mandat de la présente évaluation (annexe A), « bien que la pertinence des options actuelles de financement fasse l'objet d'un examen séparé au sein du MDN, l'évaluation du CS Ex tiendra compte de cette analyse. » Au cours de l'évaluation, l'équipe a examiné dans une certaine mesure d'autres mécanismes de financement. On trouvera à l'annexe E du rapport une évaluation des trois options de financement prévues dans la politique du Conseil du Trésor du Canada sur les paiements de transfert (1^{er} juin 2000), ainsi que de l'option de passation de contrats pour l'obtention de capacités SAR supplémentaires.

L'équipe d'évaluation a conclu que le recours actuel à un accord de contribution pour financer la capacité et les services SAR fournis par l'ACRSA demeure le mode de financement le plus approprié.

Soutien du MDN et des FC à l'ACRSA

Soutien de niveau stratégique

C'est le Directeur – Emploi de la force (Air) (DEF Air)/Quartier général de la Défense nationale, au sein de l'état-major du CEMFA, qui est chargé de gérer les rapports stratégiques entre le MDN et l'ACRSA. Le DEF Air est responsable, sur le plan administratif, du renouvellement périodique du protocole d'entente et de l'accord de contribution concernant l'ACRSA. Dans le cadre de son rôle de gestion stratégique, le DEF Air a demandé la réalisation d'un projet d'analyse de recherche opérationnelle afin de répondre à la question suivante : « Où les unités de l'ACRSA devraient-elles être établies pour être le plus utiles au système SAR canadien? »

L'équipe d'évaluation a conclu que les résultats de l'analyse de recherche opérationnelle aideraient à fournir une orientation stratégique à l'ACRSA pour ses futures activités d'expansion.

Soutien de niveau opérationnel

La section de recherche et de sauvetage de la 1^{re} Division aérienne du Canada (1 DAC) est chargée d'assurer l'interface opérationnelle entre le MDN et l'ACRSA. Les CCCOS, qui relèvent de la 1 DAC et qui confient des tâches opérationnelles à l'ACRSA, constituent l'une des composantes de cette relation. Le personnel de liaison avec l'ACRSA en est une autre. La 1 DAC a demandé aux CCCOS et aux escadrons SAR opérationnels de nommer des officiers de liaison avec l'ACRSA (OLA). Ces OLA aident les unités de l'ACRSA à former leurs membres et effectuent des évaluations opérationnelles des unités. Les escadrons SAR nomment aussi des militaires du rang (appelés MR ACRSA) pour assurer la liaison avec les unités de l'Association et aider les OLA.

Les postes d'OLA et de MR ACRSA fournissent aux unités de l'ACRSA le lien essentiel avec le MDN dont elles ont besoin pour valider leur niveau de compétence et leurs qualifications SAR et pour attester qu'elles sont prêtes à se voir confier des tâches dans le cadre d'opérations des CCCOS. Les unités doivent être évaluées tous les 24 mois, faute de quoi elles perdent leur statut opérationnel. Les unités qui ont perdu leur statut opérationnel peuvent fournir uniquement des observateurs pour les recherches, jusqu'à ce qu'elles soient de nouveau déclarées opérationnelles.

Les OLA et les MR ACRSA jouent également un rôle significatif en ce qui a trait au recrutement et à la motivation des membres de l'ACRSA. Des activités comme la venue d'un avion Hercules et d'un équipage SAR des FC à une unité pour donner un cours d'observateur SAR sont extrêmement importantes pour les bénévoles de l'Association. En effet, les membres de l'ACRSA aiment côtoyer les professionnels SAR des FC et tirer parti de leurs compétences et de leur expérience.

La 1 DAC fournit les fonds de service temporaire permettant aux OLA et aux MR ACRSA d'assister à des réunions, de donner de la formation et d'effectuer des évaluations. En raison de restrictions budgétaires au sein des FC, il y a eu réduction du soutien opérationnel fourni à l'ACRSA par les Forces (le financement pour 2004 et 2005 s'élève actuellement à 99 k\$ et à 118 k\$ respectivement). Plusieurs unités de l'ACRSA au Québec et dans le Nord canadien ont perdu leur statut opérationnel parce que les OLA n'ont pas été en mesure d'effectuer les évaluations opérationnelles requises dans les limites de la période prescrite de 24 mois. Ces unités n'ont donc pas pu être déclarées aptes à accomplir des tâches des CCCOS, et cela a eu en outre un effet négatif sur le recrutement et le maintien en fonction des bénévoles au sein des unités visées.

Des séances de formation de l'ACRSA ont également dû être annulées parce qu'aucun avion Hercules des FC n'était disponible ou utilisable. Une telle situation peut avoir des répercussions négatives non seulement sur la formation des membres de l'ACRSA, mais aussi sur l'engagement des bénévoles.



L'équipe d'évaluation a conclu que les niveaux de financement pour le soutien opérationnel de l'ACRSA assuré par la 1 DAC devraient être soigneusement examinés et gérés afin de garantir que les avantages découlant de l'établissement et du maintien de l'ACRSA en vertu de l'accord de contribution ne soient pas perdus à cause d'un sous-financement des responsabilités de la 1 DAC en matière de soutien opérationnel. Il est recommandé qu'un tel examen soit effectué.

Composition de l'ACRSA

Le SNRS a produit un questionnaire détaillé et l'a distribué aux membres de l'ACRSA afin de déterminer si le maintien de l'effectif bénévole de l'ACRSA présentait des problèmes. Dans la lettre d'accompagnement, le SNRS souligne que l'*Enquête nationale 2000 sur le don, le bénévolat et la participation* de Statistique Canada a révélé une diminution de 13 p. 100 de l'effectif bénévole de tout genre au Canada depuis 1997, malgré une augmentation de près de 2,5 p. 100 du nombre de personnes âgées de 15 ans et plus au cours de la même période.

L'équipe d'évaluation a conclu que les résultats de ce questionnaire du SNRS, une fois obtenus, devraient révéler s'il y a des problèmes de maintien de l'effectif qui nuisent à l'ACRSA et permettre de déterminer des mesures qui pourraient être prises pour les régler.

Nouvelle technologie SAR

En 2009, les satellites de recherche et de sauvetage n'observeront plus les ELT de 121,5 MHz; seuls ceux de 406 MHz feront l'objet de leur surveillance. Les ELT de 121,5 MHz ne peuvent transmettre que des signaux de détresse, alors que les ELT de 406 MHz peuvent aussi fournir des renseignements supplémentaires comme le nom du propriétaire. Transports Canada n'a pas encore décidé si les ELT de 406 MHz, qui sont plus coûteux, deviendront obligatoires.

Les changements en ce qui a trait à l'observation par satellite et l'incertitude quant à l'utilisation obligatoire des ELT de 406 MHz pourraient avoir des répercussions sur le recours à l'ACRSA par les CCCOS. Si les ELT de 121,5 MHz continuent d'être utilisés, seul un survol d'avion permettra de les détecter. Dans un tel cas, le rôle de l'ACRSA en ce qui a trait au repérage de ces balises pourrait s'accroître. Par contre, si une alerte provenant d'un ELT de 406 MHz est détectée, les renseignements supplémentaires dont disposeront les CCCOS pourraient leur donner davantage d'options d'intervention, comme tenter de joindre le propriétaire directement afin de déterminer s'il s'agit d'une véritable ou d'une fausse alerte. Le rôle de l'ACRSA consistant à repérer les fausses alertes ELT s'en trouverait réduit.

L'équipe d'évaluation a conclu que les changements concernant la technologie des ELT pourraient influencer sur les rôles futurs de l'ACRSA.



Risques liés à la non-existence de l'ACRSA

L'équipe d'évaluation a conclu que la non-existence de l'ACRSA pourrait avoir les répercussions suivantes sur les opérations SAR du MDN :

- Le délai de réaction augmenterait dans le cas des recherches à effectuer à proximité d'une unité de l'ACRSA, mais loin d'un escadron SAR des FC. Or, les recherches SAR doivent être entreprises dans les plus brefs délais, les 72 premières heures étant considérées comme les plus critiques pour retrouver les survivants et les secourir. Entre 1998 et 2001, 87 p. 100 des incidents SAR aériens et « sans classification » sont survenus à moins de 100 NM d'une unité de l'ACRSA.
- Les FC auraient à effectuer plus d'heures de vol dans le cadre de recherches où les aéronefs et les équipages de l'ACRSA auraient pu accomplir une partie du travail. Cela augmenterait le coût de la recherche et imposerait un fardeau encore plus lourd aux ressources SAR primaires des FC, en particulier dans le cas des recherches d'envergure qui peuvent durer des jours, voire des semaines.
- Les FC devraient soit trouver une autre façon de repérer et de désactiver les ELT qui lancent de fausses alertes, soit utiliser des ressources SAR primaires pour répondre à toutes les alertes ELT – même celles qu'elles suspectent fausses. Or, l'utilisation de ressources SAR primaires est non seulement coûteuse par rapport au recours à l'ACRSA, mais elle exige aussi que des équipages des FC dont on pourrait avoir besoin pour faire face à des urgences réelles y consacrent du temps. (Voir l'annexe C pour les calculs d'évitement de coûts fondés sur des scénarios.)
- Il faudrait que les FC trouvent une autre source d'observateurs SAR ou affectent des militaires à cette fonction. Tout nouvel observateur aurait besoin d'une certaine formation avant de pouvoir être employé dans un cadre opérationnel. Si l'on avait recours à des membres du personnel des FC, ceux-ci devraient cesser d'exercer leurs fonctions principales, ce qui aurait des répercussions proportionnelles sur d'autres opérations des FC.
- Les FC n'auraient plus accès aux données locales qui sont fournies par des membres de l'ACRSA et qui contribuent à l'efficacité et à l'efficience de la recherche.
- Les FC n'auraient plus de centre de liaison unique pour traiter avec toutes les autres organisations SAR bénévoles indépendantes dispersées un peu partout au pays. Sur les plans organisationnel et administratif, la nouvelle façon de procéder pourrait exiger plus de temps et se révéler moins efficace, puisqu'il faudrait établir et maintenir des PE et des liens avec chacune de ces organisations.

Établissement d'une vision stratégique pour l'ACRSA

Au cours des années 90, une analyse de l'ACRSA a été incluse dans plusieurs rapports d'évaluation, de vérification et d'examen effectués sur la recherche et le sauvetage²². Dans tous les cas, il a été déterminé que l'ACRSA contribuait de façon positive et avantageuse à la recherche et au sauvetage. Dans les rapports du CS Ex et du vérificateur général, il était recommandé d'avoir davantage recours à l'ACRSA et d'élargir ses services. Tout indique que l'ACRSA demeure un multiplicateur de force SAR rentable dans le cadre du PNRS. Il ne semble cependant pas exister de vision claire de l'avenir de l'ACRSA qui servirait de guide pour tout changement de rôle ou toute initiative d'expansion. À l'heure actuelle, il n'y a pas de tribune permanente dont sont membres le MDN, TC et l'ACRSA et qui faciliterait l'établissement d'une vision. Cependant, il existe un certain nombre d'activités et de facteurs qui appuieraient la tenue, par le MDN, TC et l'ACRSA, d'un exercice collectif et exhaustif visant l'établissement d'une vision stratégique au sujet de l'avenir de l'ACRSA. Ces activités et facteurs sont les suivants :

- L'apparente nécessité de réévaluer le cadre de responsabilisation et de gouvernance de l'ACRSA avec TC;
- L'orientation stratégique donnée à l'ACRSA concernant les futures activités d'expansion qui découleront des résultats de l'analyse de recherche opérationnelle;
- L'intérêt croissant pour la souveraineté du Nord canadien et la contribution possible de l'ACRSA en tant que présence dans le Nord ayant un éventuel rôle élargi compte tenu du développement économique accru dans le Nord;
- L'éventuelle orientation stratégique sur le recrutement et le maintien en fonction des bénévoles de l'ACRSA qui peut découler des résultats du questionnaire du SNRS à l'intention des bénévoles;
- L'élargissement actuel des capacités de radioralliment des ELT, les répercussions sur l'ACRSA d'une éventuelle utilisation accrue des radiobalises individuelles de repérage au Canada, et l'utilisation continue des ELT de 121,5 MHz lorsqu'ils ne feront plus l'objet d'une observation par satellite en 2009;
- L'équipe d'évaluation a conclu que le MDN, TC et l'ACRSA tireraient tous profit de l'élaboration d'une vision collective et détaillée de l'avenir de l'ACRSA. Il est recommandé qu'une telle vision soit élaborée.

²² Évaluation de programme du QGDN E1/90 – Programme de recherche et de sauvetage du MDN, 1258-80 (DGEP), 22 juin 1992; Rapport du vérificateur général de 1992 – Chapitre 8 : Recherche et sauvetage; *Étude sur le bénévolat en SAR* approuvée par le Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS), 10 octobre 1996.



ANNEXE A – ASSOCIATION CIVILE DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE AÉRIENS (ACRSA) MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME

Figure 1

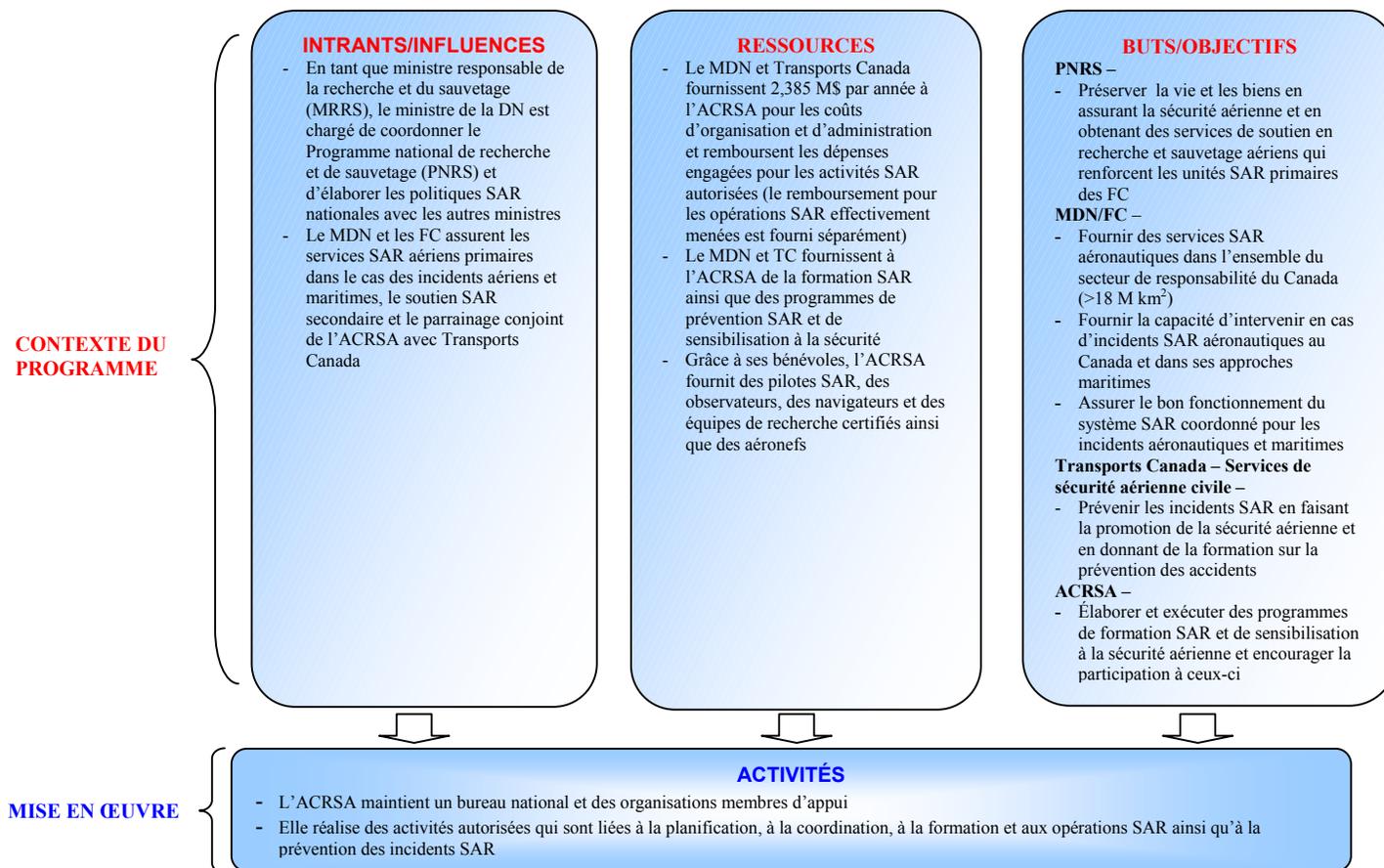
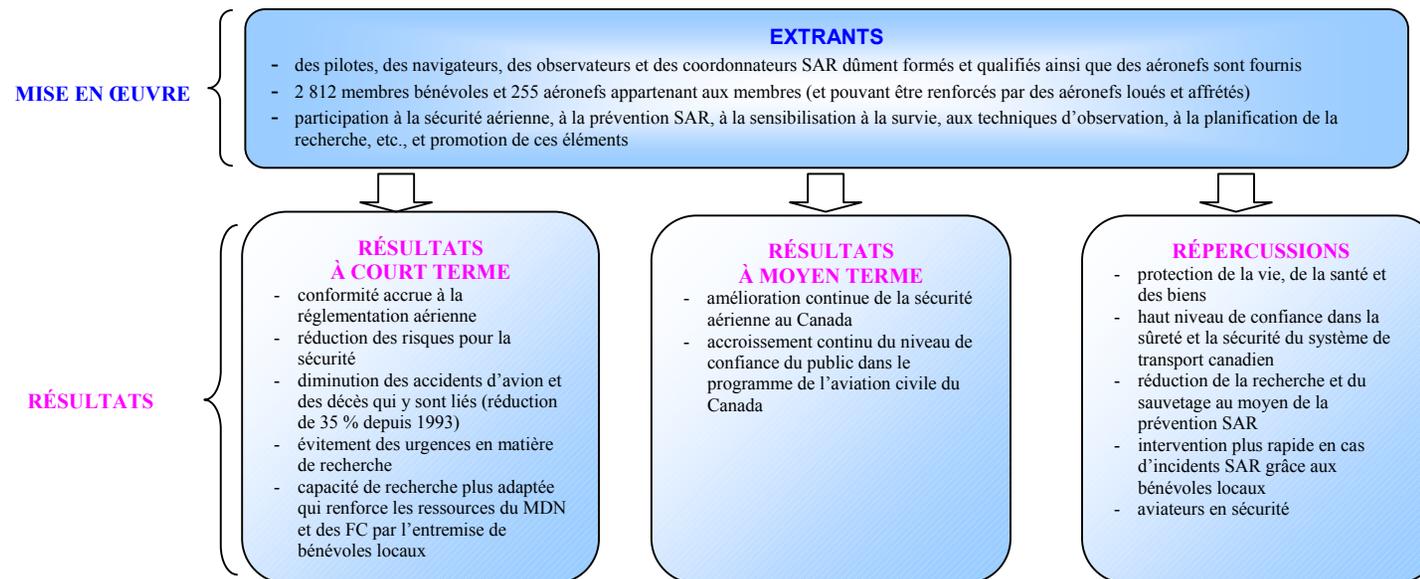


Figure 1 (suite)



ANNEXE B – SOMMAIRE DES INDICATEURS QUALITATIFS ET QUANTITATIFS DE LA CONTRIBUTION DE L'ACRSA AU PROGRAMME NATIONAL DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE

Examen comparatif de la contribution en ressources SAR (2003-2004)

Forces canadiennes	Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA)
161 589 000 \$ (coûts du Programme de recherche et de sauvetage du MDN)	Contribution du MDN à l'ACRSA en pourcentage de la somme totale affectée au Programme de recherche et de sauvetage du MDN) 1,19 p. 100
Nombre d'escadrons SAR 5 (chargés de plus de 18 000 000 km ²)	Nombre d'unités de l'ACRSA 107 (87 p. 100 des unités se trouvaient à moins de 100 NM des lieux des incidents survenus de 1999 à 2001)
Nombre d'aéronefs SAR primaires 31 (16 à voilure fixe, 15 à voilure tournante)	Nombre d'aéronefs appartenant aux membres de l'ACRSA 255 (tous à voilure fixe)
<i>Nombre approximatif d'équivalents temps plein du Programme SAR du MDN</i> 624 (ce nombre comprend le personnel des projets d'immobilisation, les opérations, le soutien, la maintenance, etc.)	Nombre de bénévoles de l'ACRSA 2 812



ANNEXE B

Comparaisons des coûts – ACRSA et MDN

Coût différentiel des heures de vol de l'ACRSA Tâches opérationnelles des CCCOS 2003-2004	Évitement de coûts du MDN
154 000 \$	<i>Calcul au moyen des coûts de fonctionnement</i>
	Radioralliment des fausses alertes d'ELT – 411 480 \$
	Remplacement des heures de vol opérationnel de l'ACRSA – 2 926 080 \$
	Évitement de coûts total – 3 628 560 \$
	<i>Calcul au moyen des coûts totaux</i>
	Radioralliment des fausses alertes d'ELT – 1 187 028 \$
Remplacement des heures de vol opérationnel de l'ACRSA – 8 441 080 \$	
Évitement de coûts total – 9 628 108 \$	



ANNEXE C – ÉTUDES DE CAS DE L'ACRSA 2003-2004 – EXEMPLES D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE

1. Cas traité à Halifax n° 1481 – 17 août 2003, EPIRB de 406 MHz, à Yarmouth, en N.-É. Utilisation de l'équipe au sol de l'ACRSA pendant 2 h et 2 min. Signal provenant d'un magasin d'électronique. Coût total : 15,40 \$. Temps épargné : 1 heure de déplacement pour un Hercules ou 2 heures de déplacement pour un Cormorant, plus le temps de recherche.

Coûts pour l'ACRSA	Coûts de fonctionnement évités par le MDN ¹	Total des coûts évités par le MDN ²
15,40 \$	CC130 – 4 661 \$ + temps de recherche ou CH149 – 7 540 \$ + temps de recherche	CC130 – 13 944 \$ + temps de recherche ou CH149 – 16 354 \$ + temps de recherche

2. Cas traité à Halifax n° 2068 – 23 novembre 2003, EPIRB de 406 MHz, à Dartmouth, en N.-É. Utilisation de l'équipe au sol de l'ACRSA pendant 3 h et 51 min. Signal provenant d'une adresse dans le parc industriel. Coût total : 39,60 \$. Temps épargné : 45 min de déplacement pour un Hercules ou 1,5 h de déplacement pour un Cormorant, plus le temps de recherche.

Coûts pour l'ACRSA	Coûts de fonctionnement évités par le MDN	Total des coûts évités par le MDN
39,60 \$	CC130 – 2 097 \$ + temps de recherche ou CH149 – 5 665 \$ + temps de recherche	CC130 – 6 297 \$ + temps de recherche ou CH149 – 12 265 \$ + temps de recherche

3. Cas traité à Halifax n° 0186 – Mars 2004, ELT à Baddeck, en N.-É. Utilisation de l'équipe au sol de l'ACRSA pendant 3 h et 30 min. Signal provenant d'un système de télévision Bell Express Vu. Coût total : 103,58 \$. Temps épargné : 2 h de déplacement pour un Hercules ou 4 h de déplacement pour un Cormorant, plus le temps de recherche.

Coûts pour l'ACRSA	Coûts de fonctionnement évités par le MDN	Total des coûts évités par le MDN
103,58 \$	CC130 – 9 322 \$ + temps de recherche ou CH149 – 15 080 \$ + temps de recherche	CC130 – 27 988 \$ + temps de recherche ou CH149 – 32 708 \$ + temps de recherche

¹ Manuel des coûts standard du MDN et des FC 2004-2005. Coûts de fonctionnement horaires utilisés pour calculer les recouvrements provenant d'autres ministères.

² Manuel des coûts standard du MDN et des FC 2004-2005. Coûts totaux horaires utilisés pour calculer les recouvrements provenant d'organismes non gouvernementaux.



ANNEXE C

4. Cas traité à Halifax n° 1499 – 19 août 2003, canot EN RETARD, baie d'Ungava. L'ACRSA a affecté des observateurs à bord d'avions militaires et a effectué plus de 14 h de vol à bord d'un Twin Otter privé dans le cadre de cette importante tâche SAR. Coût total : 53 767,02 \$. Temps épargné : 10 heures de déplacement plus 14 heures de recherche pour un autre CC130 ou un CP140 venant de Greenwood ou de Trenton.

Coûts – Aéronefs ACRSA et aéronefs affrétés	Coûts de fonctionnement évités par le MDN	Total des coûts évités par le MDN
53 767,02 \$	CP140 – 322 344 \$ ou CC130 – 111 864 \$	CP140 – 730 608 \$ ou CC130 – 335 856 \$

5. **CCCOS Trenton :** Le CCCOS Trenton a utilisé 45 ressources de l'ACRSA/de SARABEC (aéronefs ou véhicules) au cours de 36 incidents en 2003-2004. Des avions ont été utilisés dans le cas de treize (13) incidents, tandis qu'on a procédé à des recherches au sol dans les autres cas. Sur ces 36 incidents, 28 ont été réglés sans qu'on ait à recourir à une ressource SAR primaire aérienne. On peut affirmer avec certitude que, si l'ACRSA n'avait pas été disponible, il aurait fallu confier la tâche à une ressource SAR primaire. Il n'y a donc eu que 8 incidents au cours desquels on a fait appel à l'ACRSA en plus d'utiliser des ressources SAR primaires afin de repérer un ELT ou le lieu d'un écrasement. Si l'ACRSA ne pouvait pas participer à une recherche au sol, il faudrait compter sur une ressource SAR primaire ou sur les services de police locaux pour s'occuper des incidents. Dans un grand centre urbain, cela peut se révéler difficile, car les services de police locaux sont généralement très occupés, et l'envoi d'une unité à l'aéroport privé local pour désactiver un ELT est une tâche placée au plus bas de la liste des priorités.

6. **Cas traité à Victoria 0793 ELT CRESTON :** Un ELT était activé et s'est arrêté au bout d'une heure environ. Des membres de l'ACRSA ont effectué la recherche. Ils ont parlé à des collègues pilotes à l'aéroport de Creston et ont déterminé qu'un aéronef qui s'était posé plus tôt était le coupable. C'est là un exemple de renseignements qu'un membre de l'ACRSA sur place a pu obtenir et que nous n'aurions jamais pu recevoir. Le coordonnateur n'a pas affecté le Buffalo CC115 à cette tâche, étant convaincu que l'ELT se trouvait près du terrain d'aviation et que l'ACRSA pouvait régler l'incident.

Temps de recherche ACRSA	Distance parcourue par l'ACRSA (milles marins)	Évitement de coûts des FC		
		Temps SAR des FC	Distance SAR à parcourir – FC	Total des coûts de fonctionnement évités par le MDN
0,7 h	10,7 NM	3,2 h + temps de recherche	335 NM	CC115 – 9 603 \$ / 34 566 \$



ANNEXE C

7. **Cas traité à Victoria 0952 ELT HOUSTON :** Une alerte ELT a été détectée près de Smithers, hors du terrain. Le coordonnateur a tout de suite confié la tâche à l'ACRSA. De la formation du cas à son règlement, il s'est écoulé 3,5 heures. Le Buffalo, auquel on n'a pas eu recours, aurait à peine eu le temps d'arriver .

Temps de recherche ACRSA	Distance parcourue par l'ACRSA (milles marins)	Évitement de coûts des FC		
		Temps SAR des FC	Distance SAR à parcourir – FC	Total des coûts de fonctionnement évités par le MDN
3 h	61,2 NM	2,5 h + temps de recherche	254 NM	CC115 – 75 025 \$ / 27 005 \$

8. **Cas traité à Victoria 1314 - ELT À L'AÉROPORT DE WHITEHORSE :** La station d'information de vol (FSS) ne disposait pas du personnel nécessaire pour tenter un radioralliment de ce signal. On croyait qu'il provenait du terrain, mais on n'était pas certain. Au lieu d'affecter un Buffalo à la tâche, on a réglé le problème en procédant à un radioralliment terrestre.

Temps de recherche ACRSA	Distance parcourue par l'ACRSA (milles marins)	Évitement de coûts des FC		
		Temps SAR des FC	Distance SAR à parcourir – FC	Total des coûts de fonctionnement évités par le MDN
2,6 h	1 NM	7 h + temps de recherche	744 NM	CC115 – 21 007 \$ / 75 614 \$

9. **Cas traité à Victoria 1630 - ELT FORT NELSON :** Un signal ELT étrange a été détecté par la FSS. L'ACRSA a déterminé que c'était l'équipement défectueux de la FSS qui était en cause. Sans son aide, il nous aurait fallu envoyer un Buffalo.

Temps de recherche ACRSA	Distance parcourue par l'ACRSA (milles marins)	Évitement de coûts des FC		
		Temps SAR des FC	Distance SAR à parcourir – FC	Total des coûts de fonctionnement évités par le MDN
1 h	1 NM	5 h + temps de recherche	500 NM	CC115 – 15 005 \$ / 54 010 \$



ANNEXE D – ÉVALUATION DES OPTIONS DE FINANCEMENT ACTUELLES DE L'ACRSA

Prélèvement
en vertu de
l'article 69(1)
de la LAI –
Documents
confidentiels
du Conseil
privé de la
Reine pour le
Canada.

.....
.....
Bien que les autorités financières au sein du MDN examinent présentement la pertinence des options de financement actuelles, l'équipe d'évaluation du CS Ex fournit les observations suivantes :

- Dans la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert (1^{er} juin 2000), il est indiqué que les options de paiement de transfert se limitent à trois grands types – les subventions, les contributions et les « autres paiements de transfert ». Le Manuel d'administration financière¹ énonce qu'un « paiement de transfert » est effectué par un Ministère lorsque cela permet de faire progresser la politique du gouvernement fédéral et les objectifs du programme du MDN. Comme il est mentionné dans la *Partie 1 – Aperçu du programme de l'ACRSA*, l'Association a droit à un paiement de transfert du gouvernement fédéral. L'évaluation suivante porte sur les options de paiement de transfert s'appliquant à l'ACRSA ainsi que sur l'option de passation de contrats aux fins d'obtention des services de l'Association.
- **Subventions.** Il s'agit de versements sans condition faits à un destinataire qui doit satisfaire aux critères d'admissibilité et qui doit avoir droit à la subvention au moment du paiement. Comme les subventions ne font pas l'objet de comptes rendus ni de vérifications, la seule obligation étant de satisfaire aux conditions préalables, les ministères ont peu de contrôle sur l'utilisation des subventions. Cette option ne convient pas aux rapports existant entre le MDN et l'ACRSA, étant donné que le MDN maintient d'étroites relations avec l'Association et un certain degré de surveillance sur celle-ci par l'entremise de son réseau d'officiers de liaison avec l'ACRSA et au moyen des évaluations régulières des unités, de la validation des normes d'instruction, de l'influence qu'il a sur le choix de l'emplacement des unités et de la responsabilité qu'il exerce à l'égard de l'ACRSA lorsque les CCCOS confient des tâches à celle-ci.
- **Autres paiements de transfert.** Comme il est indiqué dans la Politique sur les paiements de transfert², ces paiements sont fondés sur une loi ou sur une entente qui comprend une formule ou un calendrier servant à déterminer le montant du transfert. Cette entente permet au bénéficiaire de redistribuer les fonds reçus si les dépenses qu'ils serviront à payer sont approuvées dans l'entente. Étant donné que le MDN et les officiers de liaison avec l'ACRSA doivent travailler en étroite collaboration avec l'Association, ce type d'arrangement n'est pas facilement applicable.

¹ *Manuel d'administration financière*, chapitre 1016-1, Paiements de transfert – 31 octobre 2003.

² Politique du Conseil du Trésor du Canada sur les paiements de transfert, 1^{er} juin 2000. Appendice A.



ANNEXE D

- **Contributions.** Les contributions sont des paiements conditionnels pour l'obtention desquels le bénéficiaire doit satisfaire aux critères d'admissibilité, rendre compte de l'utilisation des fonds versés et atteindre les objectifs de rendement et d'exécution. Cette méthode de paiement est utilisée lorsque « le succès du programme exige une supervision et un examen détaillé des bénéficiaires »³. Les contributions assurent le niveau de contrôle le plus élevé en ce qui a trait aux paiements de transfert. Comme il est indiqué plus haut, le MDN doit pouvoir exercer un certain degré de supervision et de surveillance pour garantir la rigueur des normes d'instruction et des qualifications des membres de l'ACRSA ainsi qu'un niveau attesté de capacité SAR. Cette méthode de paiement de transfert semble donc être celle qui convient le mieux au financement de l'ACRSA.
- **Passation de contrats de services.** Une autre option à envisager est la passation de contrats aux fins d'utilisation de la capacité et des services SAR de l'ACRSA. Bien que cette option n'ait pas été analysée en détail, un aperçu de plusieurs enjeux liés à la passation de contrats indique qu'elle ne constituerait pas une solution de financement acceptable ou pratique. La responsabilité de l'entrepreneur, l'établissement des coûts de revient des ressources bénévoles, la soutenabilité de l'engagement bénévole, la nécessité de veiller à la répartition géographique des ressources de l'ACRSA dans les « zones où surviennent peu d'incidents », l'application de critères économiques au lieu de critères d'efficacité relativement à l'emploi des ressources de l'ACRSA et le cadre de réglementation additionnel qui serait imposé sont autant de questions qui empêcheraient le recours à cette option.

Conclusion : L'utilisation d'un accord de contribution pour financer la capacité et les services SAR de l'ACRSA demeure le mode de financement le plus approprié.

³ *Manuel d'administration financière*, chapitre 1016-1, Paiements de transfert – 31 octobre 2003, par. 10, Contributions.



ANNEXE E – GLOSSAIRE

1 DAC	1 ^{re} Division aérienne du Canada	MDN	Ministère de la Défense nationale
AC	Accord de contribution	MR	Militaire du rang
ACRSA	Association civile de recherche et de sauvetage aériens	MRRS	Ministre responsable de la recherche et du sauvetage
BLP	Balise de localisation personnelle	OLA	Officier de liaison avec l'ACRSA
CARES	Civil Air Rescue Emergency Service	PE	Protocole d'entente
CCCOS	Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage	PNRS	Programme national de recherche et de sauvetage
CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne	SAR	Recherche et sauvetage
CIRS	Comité interministériel de recherche et de sauvetage	SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
CT	Conseil du Trésor	SNRS	Secrétariat national de recherche et de sauvetage
DEF Air	Directeur – Emploi de la force (Air)	TC	Transports Canada
DROFA	Directeur – Recherche opérationnelle (Force aérienne)		
ELT	Émetteur de localisation d'urgence		
FC	Forces canadiennes		
GRC	Gendarmerie royale du Canada		

