



National
Défence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Évaluation des programmes d'échange et de liaison à l'étranger des FC

Juin 2006

1258-67-2 (CS Ex)



Canada 

TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ACRONYMES ET D'ABRÉVIATIONS	i
SYNOPSIS.....	iii
SOMMAIRE DES RÉSULTATS.....	iv
Introduction.....	iv
Contexte	iv
Évaluation globale	v
Principales observations	vi
Plan d'action de la direction	x
RENSEIGNEMENTS SUR L'ÉVALUATION.....	1
Objectifs et portée de l'évaluation	1
Approche et méthodologie de l'évaluation	1
Contexte de l'évaluation	2
Objectifs et description des divers programmes d'échange et de liaison des FC	2
PEL : rôles et responsabilités	4
Autres études consacrées aux programmes d'échange et de liaison des FC.....	5
RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	7
Pertinence future des programmes.....	7
Analyse	7
Recommandations.....	8
Résultats des PEL	8
Définition des besoins à l'égard des postes des PEL.....	9
Sélection du personnel	10
Affectations d'échange et de liaison	11
Activités postérieures au service à l'étranger	13
Processus d'examen annuel	15
Officiers d'échange étrangers dans les FC.....	17
Autres programmes d'échange et de liaison à l'étranger des FC.....	17
Recommandations.....	17



Rapport coût-efficacité	18
Dans quelle mesure les contrôles relatifs aux processus sont-ils appliqués?.....	18
Existe-t-il des moyens plus efficaces d'offrir les PEM?	19
Importance des doubles emplois et des chevauchements	20
Définition des besoins à l'origine des postes	20
Coûts annuels des programmes.....	20
Recommandations.....	22
Comparaison avec d'autres forces armées.....	22
Ressources et structures de gestion des FC	23
Recommandations.....	24
Mesures du rendement	25
Recommandation	25
ANNEXE A – PRÉSENTATION SOMMAIRE DES POSTES D'ÉCHANGE ET DE LIAISON DES FC À L'ÉTRANGER, PAR PROGRAMME ET PAYS	A-1
ANNEXE B – MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME D'ÉCHANGE	B-1
ANNEXE C – MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME DE LIAISON	C-1
ANNEXE D – PROGRAMME INTERNATIONAL DE LA FORCE TERRESTRE.....	D-1



LISTE D'ACRONYMES ET D'ABRÉVIATIONS

ABCA	États-Unis, Grande-Bretagne, Canada, Australie	DRASA	Directeur – Rémunération et avantages sociaux (Administration)
ADC	Attaché de défense du Canada	EFA	Effectifs en formation avancée
AMFC	Attaché militaire des Forces canadiennes	EGEMFC	École du génie électrique et mécanique des Forces canadiennes
BC	Bureau consultatif	ELFC(W) (L)	État-major de liaison des Forces canadiennes (Washington) (Londres)
BPR	Bureau de première responsabilité	EMAT	État-major de l'Armée de terre
C2	Commandement et contrôle	EMI Strat	État-major interarmées stratégique
Capc	Capitaine de corvette	EMLRFC	État-major de liaison (Renseignement) des Forces canadiennes
Capt	Capitaine	É.-U.	États-Unis
CEMAT	Chef d'état-major de l'Armée de terre	FC	Forces canadiennes
CEMD	Chef d'état-major de la Défense	FMAR(P)	Forces maritimes du Pacifique
CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne	FT	Force terrestre
CEMFM	Chef d'état-major de la Force maritime	GEM	Génie électrique et mécanique
CENTCOM	Central Command	GOIFC	Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes
CINCPAC	Commander in Chief Pacific	GT PIFT	Groupe de travail PIFT
Col	Colonel	JAG	Juge-avocat général
CPM	Chef – Personnel militaire	JHQUK	Joint Headquarters UK
CQRM	Comité quadripartite du renseignement médical	LCI	Lignes de communications intégrées
CS Ex	Chef – Service d'examen	Lcol	Lieutenant-colonel
CST	Centre de la sécurité des télécommunications	Lt	Lieutenant
DAGRCM	Directeur – Administration et gestion des ressources (Carrières militaires)	Maj	Major
DCM	Directeur – Carrières militaires	MDN	Ministère de la Défense nationale
DGCM	Directeur général – Carrières militaires	MDN/FC	Ministère de la Défense nationale et Forces canadiennes
DGDMCFT	Directeur général – Développement des méthodes de combat de la Force terrestre	Mgén	Major-général
DOAD	Directive et ordonnance administrative de la Défense	N1	Niveau 1



NIMA	National Imagery and Mapping Agency	R & D R.-U.	Recherche et développement Royaume-Uni
NORAD	Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord	SAR SCEMD	Recherche et sauvetage Sous-chef d'état-major de la Défense
NORTHCOM	Northern Command	SEPCAA	Secrétariat exécutif permanent de la Conférence des armées des Amériques
NSA	National Security Agency		
OAFC	Ordonnance administrative des Forces canadiennes	SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
OL	Officier de liaison	SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
PE	Protocole d'entente	SMA(Per)	Sous-ministre adjoint (Personnel)
PEL	Programmes d'échange et de liaison	ULLFC	Unité de liaison logistique des Forces canadiennes
PIFT	Programme international de la Force terrestre	USFC(O) (E) (C)	Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa) (Europe) (Colorado)
QG	Quartier général	USM	Unité de sécurité militaire
QGDN	Quartier général de la Défense nationale	USN	United States Navy
QG GSSFC	Quartier général du Groupe des services de santé des Forces canadiennes	VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense



SYNOPSIS

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué une évaluation des programmes d'échange et de liaison (PEL) des Forces canadiennes (FC) dans le but de fournir à la haute direction du ministère de la Défense nationale (MDN) et des FC des renseignements sur la pertinence, les avantages et le coût de divers PEL des FC à l'étranger. L'équipe d'évaluation a mené une enquête auprès d'anciens officiers d'échange et d'actuels officiers de liaison (OL), examiné des processus avec des responsables des PEL et interrogé des intervenants clés. Ce document porte sur 345 postes d'échange et de liaison dont le coût annuel a été estimé à 64 M\$; il ne s'applique cependant pas à environ 1 200 postes à l'étranger qui relèvent d'autres programmes opérationnels, et notamment aux postes du NORAD (Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord) et de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord).

Les affectations d'échange ont comme objectif d'accroître les connaissances et les compétences opérationnelles et techniques essentielles aux FC et de créer un climat de bonne volonté et de coopération entre les FC et les forces étrangères qui participent au programme grâce à des échanges de militaires. Les affectations de liaison visent à obtenir des renseignements en matière de tactique, d'équipement et de recherche et développement (R & D) à l'appui d'importants programmes de coopération.

L'une des principales observations concerne le fait qu'il n'est pas prévu de supervision ministérielle qui permettrait au MDN d'obtenir la certitude que les nombreux postes d'échange et de liaison administrés en vertu de diverses ententes conduisent à une utilisation optimale des ressources. Les 345 postes sur lesquels porte cette étude comprennent 208 postes qui relèvent des PEL proprement dits et 137 postes analogues qui ne font pas partie des PEL et qui visent à répondre aux besoins de diverses organisations du niveau 1 du MDN et des FC. Les postes des PEL n'ont pas été remis en question depuis longtemps, et il conviendrait de les soumettre à une analyse et à une rationalisation en fonction des stratégies actuelles des FC.

En général, les organisations responsables des postes des PEL ne respectent pas les exigences des programmes en matière de gestion des postes : informer les titulaires des objectifs des postes; examiner les rapports et fournir des commentaires; planifier la relève; s'assurer du transfert des connaissances acquises; actualiser et revalider les postes, etc. Même s'il est dit que les postes d'échange et de liaison présentent beaucoup d'avantages, ces avantages ne sont ni contrôlés ni mesurés. La valeur des postes tient souvent plus aux compétences professionnelles qu'acquière les participants qu'aux avantages qu'en retire l'organisation.

Les principales recommandations qui se dégagent de cette étude sont notamment les suivantes : aligner les PEL sur les besoins et les priorités des FC; énoncer une structure ministérielle de gestion des postes d'échange et de liaison et des postes apparentés qui prévoient une direction simplifiée et un comité ministériel de supervision; rationaliser les PEL ainsi que les programmes et les postes analogues pour en garantir la pertinence future en fonction de critères uniformes; accroître l'efficacité des programmes grâce à des mesures qui permettent de leur donner une plus grande souplesse; améliorer l'accès aux renseignements des OL en poste à l'étranger, et faciliter les transferts de connaissances après une affectation.

L'équipe du CS Ex a également travaillé avec un comité consultatif mis sur pied pour cette évaluation en vue de définir un cadre de mesure du rendement des PEL dont nous recommandons ici l'approbation et la mise en œuvre.



SOMMAIRE DES RÉSULTATS

Introduction

Le plan de travail de 2004-2005 du Chef – Service d'examen (CS Ex) prévoyait une évaluation des programmes d'échange et de liaison (PEL) des Forces canadiennes (FC). La planification de l'étude a commencé en octobre 2004, et le rapport a été rédigé en juin 2005. La portée de l'étude a été étendue aux autres programmes/postes d'échange et de liaison des FC à l'étranger dans tous les cas où il a été jugé nécessaire de donner une image plus complète de la situation. L'étude d'évaluation visait à fournir à la haute direction du ministère de la Défense nationale (MDN) et des FC des renseignements sur la pertinence, les avantages et le coût des divers programmes d'échange et de liaison des FC à l'étranger. L'étude a porté sur 345 postes d'échange et de liaison auxquels correspondent des dépenses annuelles d'environ 64 M\$. Environ 1 200 postes à l'étranger associés à d'autres programmes opérationnels (l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), p. ex.) ont été exclus. Un comité consultatif d'évaluation formé de représentants des PEL du niveau 1 (N1) a été formé et chargé de conseiller l'équipe d'évaluation du CS Ex pendant la planification du travail et la rédaction du rapport.

Contexte

Les programmes d'échange et de liaison des FC comprennent 182 postes d'échange et 26 postes de liaison; ils sont régis par l'Ordonnance administrative des Forces canadiennes (OAF) 10-4. Le programme d'échange et le programme de liaison poursuivent des objectifs totalement différents. Le programme d'échange prévoit des échanges réciproques avec des forces armées alliées. L'idée est de maintenir ou d'accroître les connaissances et les compétences opérationnelles et techniques essentielles aux FC et de créer un climat de bonne volonté et de coopération parmi les pays participants. Les militaires échangés participent directement/sont intégrés à des opérations du pays hôte, ce qui leur permet d'acquérir des connaissances et des compétences qui procurent des avantages individuels et collectifs. Le programme de liaison, en revanche, ne prévoit pas d'échanges. Il prend la forme d'affectations de deux à trois ans de militaires canadiens à divers postes à l'étranger qui ont une importance stratégique, opérationnelle ou tactique. Le pays hôte accrédite les officiers de liaison (OL) des FC pour échanger régulièrement avec le Canada des renseignements en matière de doctrine, de tactique, d'instruction, d'équipement et de recherche et développement (R & D). Les postes d'échange et de liaison relèvent de la responsabilité de diverses organisations de N1 des FC.

Les PEL remontent aux années 60. Autrefois, le nombre de postes des PEL était plafonné par le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD). Les PEL ont été gérés et financés par le Ministère jusqu'en 1997. En 1997, la gestion des PEL a été confiée aux N1, le financement demeurant la responsabilité du Ministère. Les N1 déterminent des occasions d'échange et de liaison en fonction du nombre maximal de postes qui leur sont attribués; ils peuvent aussi créer des postes en sus de ceux qui leur sont attribués dans le cadre des PEL, pourvu qu'ils en assurent eux-mêmes le financement. Le nombre de postes des PEL est demeuré à peu près inchangé depuis 1986. Outre les PEL, 137 autres programmes/postes d'échange et de liaison à l'étranger relèvent de la responsabilité des N1.



Notre étude n'a pas porté sur les autres programmes à l'étranger – NORAD (286 postes), OTAN (356 postes), Unité de sécurité militaire (USM) (83 postes), etc. – les échanges de civils (nombre de postes inconnu), les postes de liaison au Canada (environ huit postes) et les militaires inscrits aux effectifs en formation avancée (EFA) (environ 70 postes).

Les états-majors de liaison des Forces canadiennes à Washington (ELFC(W)) et Londres (ELFC(L)) gèrent respectivement nos relations de défense avec les États-Unis (É.-U.) et le Royaume-Uni (R.-U.) et ils jouent un rôle important dans les PEL. Les attachés de défense du Canada (ADC) en poste dans divers autres pays ont également un rôle à jouer dans les PEL, particulièrement en Australie.

Pour faire cette évaluation, nous avons mené une enquête auprès d'anciens officiers d'échange et des officiers de liaison actuels des PEL. Nous avons également examiné des processus avec des bureaux responsables et interrogé des intervenants clés.

Évaluation globale

À notre avis et à en juger par les enquêtes et les entrevues qui ont été faites dans le cadre de cette évaluation, le programme d'échange profite aux FC en leur procurant des compétences et des connaissances utiles et en créant un climat de bonne volonté et de confiance entre les FC et les forces militaires alliées. Ces avantages se font surtout sentir à long terme et ils n'ont pas été quantifiés. Le programme d'échange pourrait être sensiblement amélioré, de façon à procurer de bien plus grands avantages aux FC. Ces améliorations pourraient être apportées au début du processus, à l'étape de la définition des besoins particuliers des FC que le programme vise à combler et de la détermination de la situation des postes d'échange, et à la fin du processus, pour favoriser l'acquisition du savoir. Il convient de noter que la majorité des bureaux responsables des N1 ont négligé dans une large mesure d'appliquer les contrôles relatifs aux processus à cause des contraintes budgétaires et des réductions de personnel de coordination, mais que beaucoup reconnaissent maintenant qu'il y a lieu d'accorder plus d'attention à l'amélioration de l'efficacité du programme. Même si des préoccupations analogues à celles qui sont présentées dans ce document ont été formulées à l'occasion d'une évaluation du CS Ex remontant à 1987, peu de correctifs ont été apportés au programme pour amener les bureaux responsables à mieux appliquer les contrôles et à s'assurer que le programme donne les avantages prévus.

Le programme de liaison profite également aux FC en ce qu'il permet d'obtenir d'autres militaires (presque uniquement des Américains) des renseignements qui présentent un intérêt pour les FC. Les FC négligent malheureusement de mieux cibler leurs objectifs et de s'assurer ainsi qu'elles ont accès aux renseignements les plus récents dans les domaines qui présentent le plus d'intérêt.

Un certain nombre de programmes et de postes d'échange et de liaison à l'étranger ne relèvent pas des PEL. Il est difficile de les recenser tous puisque les programmes et leur effectif sont peu contrôlés. À l'heure actuelle, ces programmes ne sont soumis à aucune forme de supervision ministérielle ni à aucune directive. Il y aurait lieu de s'assurer que, pris ensemble, les programmes d'échange et de liaison n'entraînent ni chevauchements ni doubles emplois et que les renseignements obtenus sont dûment communiqués à toutes les organisations voulues du MDN et des FC.



Principales observations

Pertinence des programmes. Nous avons constaté que les programmes étaient pertinents et conformes aux priorités et aux objectifs déclarés du gouvernement et des FC.

Résultats des programmes. Nous n'avons pas trouvé de stratégie du Ministère ou des N1 qui fixe une orientation ou des objectifs précis aux PEL et aux affectations en fonction desquels les résultats des programmes pourraient être mesurés. En ce qui concerne les PEL, toutefois, 92 p. 100 des anciens officiers d'échange ont indiqué que les objectifs du programme d'échange étaient soit entièrement atteints (66 p. 100), soit presque entièrement atteints (26 p. 100). Les responsables et les cadres supérieurs que nous avons interrogés se sont tous dits d'avis que les échanges valaient les dépenses qu'ils entraînaient en ce qu'ils permettaient aux participants d'acquérir des compétences et des connaissances et d'établir des contacts qui pourraient se révéler plus tard inestimables. Selon diverses observations, les PEL procurent aux FC des avantages à long terme dans une foule de domaines : changements apportés à la doctrine, concepts d'instruction, utilisation et évaluation de matériel, interopérabilité avec les alliés, réseautage/communications constantes avec des militaires étrangers, confiance dans les capacités professionnelles des FC, connaissance des forces armées étrangères, capacités et structures. Même si les avantages évoqués sont nombreux, rien n'indique qu'ils sont contrôlés ou mesurés. Alors que 72 p. 100 des officiers d'échange ont déclaré que leur première affectation après leur retour dans les FC leur avait fourni une bonne/très bonne/excellente occasion de mettre à profit l'expérience et les connaissances acquises à l'étranger, seulement 10 p. 100 ont estimé que les connaissances et l'expérience qu'ils avaient acquises avaient pu être bien transférées à d'autres membres des FC. Les échanges procurent des avantages intangibles à long terme que la plupart jugent trop difficiles à quantifier.

Coût des programmes. Nous avons calculé que les coûts additionnels totaux des postes d'échange et de liaison s'établissent à 95 k\$ par militaire, soit environ 19 M\$ par an pour les PEL. Le coût total des PEL, rémunérations et frais généraux compris, est d'environ 39 M\$ par an. Les programmes d'échange et de liaison autres que les PEL entraînent des dépenses d'environ 24 M\$ par an, ce qui donne un coût total de 64 M\$. Ce chiffre ne comprend pas les dépenses des programmes relatifs à l'OTAN, au NORAD, à l'USM et aux EFA.

Mesures du rendement. Comme il n'existe pas d'indicateurs ni de mesures du rendement des PEL, il nous a été difficile d'évaluer concrètement dans quelle mesure les objectifs des PEL ont été atteints. L'équipe du CS Ex et le comité consultatif de l'évaluation ont mis au point ensemble un cadre de mesure du rendement qui est présenté dans ce document; nous recommandons qu'il soit approuvé par le VCEMD et appliqué par les N1.

Contrôles relatifs aux processus et administration des PEL. Nous avons examiné et actualisé les modèles logiques des PEL. Comme il n'était pas possible de chiffrer les résultats à long terme – les objectifs – des PEL, nous avons utilisé les contrôles prévus dans le document qui régit les PEL, c'est-à-dire l'O AFC 10-4, pour en évaluer les extrants. Nous avons remarqué que la majorité des bureaux responsables des N1 ne respectaient pas les contrôles prévus, particulièrement à l'égard des mesures suivantes :



- déterminer des besoins particuliers en mettant en évidence des lacunes des capacités et des compétences;
- mettre à jour les descriptions et les attributions des postes;
- déterminer les avantages spécifiques des postes d'échange;
- indiquer clairement aux officiers d'échange ce qu'on attend d'eux;
- examiner les rapports et faire des commentaires aux officiers d'échange;
- planifier la relève;
- assurer un transfert explicite des connaissances acquises;
- actualiser/revalider les postes.

À notre avis, le programme d'échange pourrait être sensiblement amélioré. Une bonne proportion des officiers d'échange ont aussi indiqué que le programme devait être amélioré, puisque 41 p. 100 estiment qu'une meilleure gestion des bureaux responsables permettrait d'accroître les avantages retirés du programme.

Le programme de liaison ne joue pas le même rôle que le programme d'échange, puisque les participants ont comme mission de fournir régulièrement et sur demande des renseignements aux bureaux responsables des FC. Même si les responsables des N1 et les clients estiment que les OL fournissent de précieux renseignements sur la tactique, l'équipement, l'instruction et d'autres questions d'actualité, de nombreux OL se sont sentis sous-utilisés. La plupart ont indiqué que les bureaux responsables n'avaient pas assez insisté sur la nature de leur travail et qu'une meilleure définition des renseignements requis permettrait d'accroître l'efficacité du programme. La reddition de comptes est également un sujet de préoccupation, puisque 68 p. 100 des OL ont indiqué qu'ils travaillaient pour l'ELFC(W) et non pour leur bureau responsable respectif.

Les PEL comptent 26 postes de liaison dont la plupart existent depuis 40 ans. Nous avons appris que, souvent, les FC n'ont pas tenu compte des changements qui ont été apportés à la structure des forces et à diverses organisations militaires américaines et qu'elles n'ont plus d'OL à bien des endroits qui répondraient pourtant le mieux à leurs besoins. La rigidité des plafonds imposés à l'égard des OL et leur répartition subséquente entre les N1 sont des facteurs sans rapport avec les besoins des FC. Les FC n'ont actuellement pas d'OL dans plusieurs commandements américains vitaux.

Programmes connexes. Nous avons remarqué que les N1 ont créé à des fins précises un grand nombre de programmes ou de postes d'échange et de liaison qui n'entrent pas dans la structure des PEL. L'Instruction 3/93 du Sous-ministre adjoint (Personnel) (SMA(Per))¹ au Quartier général de la Défense nationale (QGDN) autorise les détachements/affectations à l'étranger de militaires à l'extérieur du cadre fixé par l'O AFC 10-4. Par ailleurs, de nombreux protocoles d'entente (PE) ont été conclus avec d'autres forces armées. Nous avons essayé de présenter un résumé de ces programmes/postes (voir l'annexe A), même s'il s'agit là d'une tâche difficile parce que de nombreux postes d'échange et de liaison ne sont pas apparents ou qu'ils sont difficiles à repérer par le biais des

¹ Maintenant le Chef – Personnel militaire (CPM).



contrôles ministériels habituels. Compte tenu du nombre d'officiers d'échange et de liaison en poste aux États-Unis dans le cadre de divers programmes, cela aurait pu être une source de confusion, voire de chevauchements. Du point de vue du Ministère, il faudrait peut-être s'assurer qu'une seule autorité approuve, dirige et contrôle la totalité des programmes et des postes d'échange et de liaison des FC. Il est vrai que nous avons observé que certains de ces programmes arrivent à mieux gérer leur personnel et à mieux réagir à des situations changeantes que cela n'est possible dans les PEL – probablement parce que ces programmes poursuivent un objectif plus précis et que les rapports hiérarchiques avec les bureaux responsables y sont plus clairs.

Gestion. Un groupe de travail placé sous la direction du VCEMD s'est penché en 2004 sur les nombreux problèmes de commandement et de contrôle associés aux programmes/postes à l'étranger et sur le fait que le Ministère n'avait pas désigné d'autorité chargée de contrôler l'efficacité de ces divers programmes/postes. Un rapport provisoire a été produit, et les recommandations qu'il contenait (confier le commandement et le contrôle des programmes au Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD)²; créer une autorité ministérielle relevant du VCEMD qui serait chargée de revoir régulièrement les postes, etc.) n'avaient pas encore été officiellement approuvées quand ce rapport a été rédigé. Le CS Ex est d'accord sur les conclusions du rapport du VCEMD et d'un rapport antérieur de 2004 de l'ELFC(W) selon lesquelles des modifications doivent être apportées à la structure de gestion des PEL. Nous croyons que les FC ont maintenu de nombreux postes d'échange pendant des années sans avoir clairement défini leurs besoins ni prévu de stratégie pour établir un lien entre ces échanges et leurs priorités actuelles. De plus, la pratique actuelle qui consiste à attribuer des postes en fonction de leur attribution antérieure aux N1 n'est plus adaptée aux besoins et aux priorités des FC.

Reddition de comptes. L'ELFC(L) et l'ELFC(W) jouent actuellement un rôle important, mais non officiel, dans la gestion des affectations et du rendement des postes d'échange et de liaison. Il est entendu que les ELFC, vu leur rôle dans les relations de défense, sont directement intéressés par les renseignements que fournit le personnel d'échange et de liaison. Il reste cependant que les postes d'échange et de liaison n'ont pas été créés expressément à l'intention des ELFC et que ceux-ci ne doivent pas être les seuls à tirer profit des connaissances et de l'expérience acquises par ceux qui occupent ces postes. Les bureaux responsables doivent être tenus de mieux répondre des postes qui relèvent de leur compétence et des résultats des programmes.

Les renseignements que les FC obtiennent des postes d'échange et de liaison ne sont pas utilisés adéquatement ni échangés comme il faut, particulièrement entre les organisations de même niveau. Les renseignements ne sont pas bien diffusés dans les bureaux responsables, et encore moins dans les FC. Il n'a pas été prévu assez de mécanismes pour faire en sorte que les entités susceptibles de tirer parti des renseignements – le SCEMD et les armées dans le cas de l'interopérabilité, du renseignement et de l'instruction; les organisations responsables des politiques dans le cas des relations de défense; le Chef – Personnel militaire (CPM)³ dans le cas du perfectionnement professionnel, et le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)) dans le cas des évaluations et des acquisitions d'équipement, p. ex. – y aient accès.

² Le SCEMD n'existe plus depuis février 2006; ses responsabilités sont assumées par l'État-major interarmées stratégique (EMI Strat).

³ Anciennement le Sous-ministre adjoint – Ressources humaines (Militaires).



Mandat d'autres programmes à l'étranger. Nous avons observé que certains programmes à l'étranger comme le détachement de militaires canadiens auprès de la United States Navy (USN) (Whidbey Island) et le détachement de membres du Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes (GOIFC) intégré à la National Security Agency (NSA) sont prévus dans diverses ententes d'instruction conclues avec les É.-U. Comme ces programmes correspondent à des affectations sans réciprocité de militaires canadiens qui sont périodiquement intégrés à des entités opérationnelles, nous nous demandons s'ils devraient effectivement être autorisés en vertu d'ententes de forces à forces ou s'il ne vaudrait pas mieux les autoriser en vertu d'accords de pays à pays sur la sécurité de l'Amérique du Nord.

Alternatives. Apparemment, les PEL manquent de souplesse et ils ne permettent pas de répondre à certains besoins actuels ou urgents. La création de postes d'échange demande beaucoup de temps. Cela tient en partie aux négociations de pays à pays qu'exigent les affectations réciproques. Il arrive souvent que la raison d'être de l'échange soit le militaire canadien en mission à l'étranger ou l'officier étranger en mission au Canada, mais non les deux. Il faudrait donc assouplir le système pour être en mesure de créer rapidement des affectations/détachements sans réciprocité qui répondent aux besoins des FC.

Revitalisation des programmes. Les gestionnaires de carrières ont de la difficulté à doter des postes à l'étranger. Voici quelques-unes des raisons évoquées : les militaires assimilent ces postes à l'étranger à des affectations difficiles; les militaires estiment que ces postes ne cadrent pas avec leur déroulement de carrière et qu'ils manquent de visibilité; certains officiers d'échange ne s'estiment pas assez utiles/écoutés; les militaires ont des responsabilités envers les personnes qui sont à leur charge. Il y aurait lieu de repenser l'image des PEL, et notamment le soutien administratif des militaires qui y participent, avant et après les affectations.

Plan d'action de la direction

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Réponse de la direction	Date cible
1	a) Évaluer les besoins actuels en information des FC (interopérabilité, diplomatie, liaison au pays, instruction, etc.), les connaissances manquantes et les opportunités.	VCEMD	D'accord. Les objectifs stratégiques et les besoins des FC ainsi que les objectifs et les besoins particuliers des N1 seront évalués; les lacunes seront hiérarchisées, et des stratégies seront énoncées.	À déterminer
	b) Énoncer des stratégies pour cibler d'autres forces armées, ministères et organismes non gouvernementaux en fonction des priorités des FC et de l'utilisation du personnel d'échange et de liaison.	VCEMD	Voir ci-dessus.	À déterminer
2	a) Réunir l'O AFC 10-4 et l'Instruction 3/93 du SMA(Per) en une nouvelle DOAD. Prévoir des contrôles relatifs à la création de postes d'échange et de liaison.	CPM, VCEMD	D'accord. Les divers documents qui régissent les nombreux programmes à l'étranger pourraient devenir une série de DOAD. Il faudra communiquer avec les divers intervenants pour leur demander d'appuyer cette initiative.	À déterminer
	b) Désigner des autorités du Ministère qui seront responsables des PEL et de l'affectation des ressources.	VCEMD	D'accord. L'harmonisation des nombreux programmes et la détermination des pouvoirs et des responsabilités seront confirmées.	À déterminer
	c) Créer un comité ministériel de supervision qui s'occupera de diriger les programmes et d'en suivre le rendement.	VCEMD	D'accord. Le CEM VCEMD assumera le contrôle de tous les programmes à l'étranger et il pourra instituer une supervision ministérielle pour s'assurer que les objectifs des FC et des programmes sont atteints. Les modalités d'exercice de cette supervision seront énoncées et communiquées à tous les intervenants en temps utile.	À déterminer



N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Réponse de la direction	Date cible
3	a) Évaluer la pertinence future des programmes et des postes d'échange et de liaison des FC en fonction d'une série de critères uniformes.	VCEMD	D'accord. Un examen stratégique « base zéro » de tous les postes à l'étranger sera fait, et les postes seront tous justifiés et hiérarchisés. Ce travail se fera en collaboration avec tous les intervenants voulus.	À déterminer
	b) Examiner la possibilité de réunir les nombreux programmes/postes en un seul programme et faire rapport des résultats au comité ministériel de supervision.	VCEMD	D'accord. Voir la réponse 2b) ci-dessus.	À déterminer
	c) Revoir l'attribution des postes aux N1 en fonction des besoins.	VCEMD	En partie d'accord. La hiérarchisation des postes à l'étranger fera certainement intervenir les objectifs et les besoins stratégiques des FC en plus de ceux des N1. Attribuer les postes par N1 ou par programme ne donnerait pas forcément les résultats souhaités. Un cadre de hiérarchisation sera défini en collaboration avec les intervenants.	À déterminer
	d) Envisager la création de postes ministériels grâce auxquels il sera plus facile de répondre rapidement à des besoins urgents des FC.	VCEMD	En partie d'accord. Voir la réponse ci-dessus.	À déterminer
4	Revoir le mandat et les objectifs des détachements de Whidbey Island et du GOIFC, de façon à obtenir la certitude que leurs objectifs correspondent au travail et qu'ils ont été autorisés et approuvés au niveau voulu (gouvernement canadien ou FC).	CEMFM, SMA(GI), JAG	D'accord. Voir les réponses 3a) et 3c) ci-dessus.	À déterminer



N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Réponse de la direction	Date cible
5	Approuver et appliquer la stratégie de mesure du rendement proposée dans cette évaluation.	VCEMD	En partie d'accord. Selon toute vraisemblance, la stratégie de mesure du rendement proposée sera un élément important de la stratégie finale. L'analyse portera peut-être sur d'autres questions qui auront une incidence sur la stratégie.	À déterminer
6	Améliorer l'efficacité du programme, à savoir : a) Prévoir un emploi au retour au Canada avant l'affectation à l'étranger.	Bureau responsable (N1)		À déterminer
	b) Examiner la possibilité de recourir à des ententes standard de pays à pays, notamment avec les É.-U., sur l'accès aux renseignements dans les affectations à l'étranger.	VCEMD	D'accord. Tous les moyens seront envisagés, en collaboration avec le JAG et les intervenants, pour uniformiser le processus et les accords, de manière à atteindre les objectifs des FC et à répondre à leurs besoins.	À déterminer
	c) Énoncer une stratégie qui garantisse un meilleur transfert des connaissances acquises pendant une affectation d'échange ou de liaison.	VCEMD	D'accord. Le transfert de connaissances au moyen de rapports et de déclarations est essentiel. Une stratégie de communication sera énoncée, et les ressources voulues pour permettre un transfert efficace de connaissances (TI, etc.) seront envisagées.	
	d) Envisager la possibilité de créer des postes asymétriques quand un poste d'échange ou de liaison ne répond pas à des besoins particuliers des FC.	VCEMD	D'accord. Voir la réponse 1a) ci-dessus.	À déterminer

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Réponse de la direction	Date cible
	e) Offrir un meilleur soutien aux militaires à l'étranger en créant un site Web qui les aidera à diverses étapes du leur affectation : meilleure compréhension de leurs droits sur le plan financier; planification des déménagements; compréhension du travail/des attributions; préparation de la famille à l'affectation et à l'installation à l'étranger; amélioration des échanges de renseignements pendant leur affectation; relations de commandement et de contrôle; fenêtre de communication.	VCEMD	D'accord. Une stratégie et un cadre seront énoncés.	À déterminer



RENSEIGNEMENTS SUR L'ÉVALUATION

OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation vise à fournir à la haute direction du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces canadiennes (FC) des renseignements sur la pertinence, les avantages et les coûts de divers programmes militaires d'échange et de liaison (PEL) à l'étranger.

Le projet ne portait pas sur les échanges de civils ni sur les affectations de militaires à des postes de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de la Défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), de l'Unité de sécurité militaire (USM), du Programme des attachés de défense du Canada (ADC) et des effectifs en formation avancée (EFA).

Les principaux utilisateurs de cette évaluation devraient être :

- le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) et l'État-major interarmées stratégique (EMI Strat), qui sont les bureaux de première responsabilité (BPR) des PEL;
- les organisations du niveau 1 (N1) qui sont responsables des affectations des PEL.

APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

- Questionnaires d'enquête portant principalement sur les avantages concrets et la satisfaction des besoins, et notamment :
 - une enquête auprès de tous les membres qui occupaient un poste de liaison en novembre 2004 (taux de réponse de 96 p. 100);
 - une enquête auprès de tous les membres qui avaient occupé un poste d'échange de 2000 à 2004 (taux de réponse de 72 p. 100).
- Des entrevues :
 - de responsables/gestionnaires – avantages des échanges et des liaisons; respect des procédures;
 - des gestionnaires du N1 – avantages à long terme des programmes;
 - des gestionnaires d'officiers d'échange étrangers – impacts/avantages des affectations d'officiers étrangers au Canada;
 - des gestionnaires de carrières;
 - d'un échantillon de N1;
 - des officiers de liaison (OL) (environ 30 p. 100 des OL en poste actuellement);
 - des officiers d'échange (environ 40 p. 100 des anciens officiers d'échange).
- Examens de documents sur les processus des N1 (analyses de besoins, qualifications, rapports, surveillance, etc.).
- Données tirées de systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines et la gestion financière.
- Modèles logiques préparés avec l'aide de représentants des N1 dans le but de faciliter la planification, la gestion et l'évaluation du programme d'échange (annexe B) et du programme de liaison (annexe C).



CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Le contexte de l'évaluation est examiné sous les rubriques suivantes : objectifs et description des divers programmes d'échange et de liaison des FC, rôles et responsabilités et autres études des FC.

Objectifs et description des divers programmes d'échange et de liaison des FC

- **Programmes d'échange et de liaison des FC régis par l'Ordonnance administrative des Forces canadiennes (O AFC) 10-4 :**
 - Selon l'O AFC 10-4, le principal objectif des échanges est de maintenir ou d'accroître les connaissances et les compétences opérationnelles et techniques essentielles aux FC grâce à l'échange de militaires canadiens avec une force armée ou un organisme d'un pays étranger.
 - L'objectif secondaire consiste à créer un climat de bonne volonté et de coopération entre les FC et les forces étrangères qui participent au programme.
 - Environ 182 échanges de membres des FC avec d'autres militaires dans le cadre des PEL sont régis par l'O AFC 10-4.
 - Vingt-six échanges de militaires canadiens en vertu d'une entente conclue entre le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes (GOIFC) et la USN sont compris dans les PEL.
 - La durée moyenne des affectations est de 36 mois; 47 p. 100 des participants ont un grade de major (maj)/capitaine de corvette (capc) et 30 p. 100, un grade de capitaine (capt)/lieutenant de vaisseau (ltv); ils travaillent directement pour les forces du pays hôte.

- **Autres programmes/postes d'échange non régis actuellement par l'O AFC 10-4 :**
 - 24 membres des FC sont intégrés (sans réciprocité) à la National Security Agency (NSA) conformément à un protocole d'entente (PE) conclu en 1994 entre la NSA et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) du MDN.
 - 37 membres des FC sont intégrés (sans réciprocité) à l'Ocean Processing Facility (OPF) (Whidbey Island) de l'USN pour y remplir des fonctions opérationnelles conformément à un PE conclu entre le MDN et l'USN dont l'objectif est de permettre aux deux pays de partager des acquis en matière de recherche océanographique, des connaissances professionnelles et des éléments de doctrine.
 - Comme il n'y pas de réciprocité pour les 61 postes ci-dessus, on peut considérer qu'ils font partie de la contribution du Canada à la sécurité de l'Amérique du Nord.
 - Un autre militaire canadien est affecté actuellement au quartier général du US Army Reserve Command.
 - 4 militaires canadiens sont affectés (sans réciprocité) aux armées britannique et allemande conformément à un PE conclu par l'École du génie électrique et mécanique des FC (EGEMFC) dans le but de permettre à des officiers du génie électrique et mécanique (GEM) d'acquérir une plus grande expérience des opérations en campagne.

De nombreux programmes des FC à l'étranger sont assujettis à des structures de gestion différentes et poursuivent des buts différents.



- **Programmes/postes de liaison.** Les liaisons se font à deux niveaux : au niveau national et au niveau des armées.
 - Au niveau national, les membres des FC qui font partie d'un État-major de liaison des Forces canadiennes (ELFC) ou qui participent au Programme des attachés de défense du Canada (ADC) remplissent des activités de liaison de pays à pays puisqu'ils ont une accréditation de diplomate en plus de poursuivre leur objectif en matière de relations de défense.
 - Au niveau des armées, des membres des FC sont autorisés par diverses organisations militaires étrangères, conformément au programme de liaison, à obtenir et à échanger des renseignements en matière de tactique, d'équipement, d'instruction, de recherche et de développement dans le cadre des programmes de standardisation des États-Unis, de la Grande-Bretagne, du Canada et de l'Australie (ABCA) et d'autres programmes de coopération. Des OL en poste dans des établissements militaires étrangers recueillent, analysent et transmettent divers types de renseignements aux bureaux responsables des FC. Ils ont l'avantage de pouvoir communiquer des renseignements en temps réel sur les opérations, l'équipement, la recherche et le développement (R & D), la tactique et l'interopérabilité.
 - Les coûts associés aux postes de liaison sont plus élevés que ceux des postes d'échange puisque les FC assument les dépenses relatives aux bureaux.
 - Environ 26 postes d'OL des PEL sont régis par l'O AFC 10-4.
 - Les OL en général un grade plus élevé que celui des officiers d'échange, 58 p. 100 ayant un grade de maj/capc et 39 p. 100, un grade de lieutenant-colonel (lcol)/capitaine de frégate (capf); les affectations de liaison durent en moyenne 39 mois.

- **Autres programmes de liaison non régis par l'O AFC 10-4 :**
 - 12 militaires sont affectés au programme des lignes de communications intégrées (LCI) conformément à un PE bilatéral (en instance d'approbation) avec les É.-U., sous la responsabilité du Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)).
 - 7 militaires et trois civils sont affectés à l'Unité de liaison logistique des FC (ULLFC), qui relève du SMA(Mat).
 - 25 militaires sont affectés au Groupe de planification binational Canada/États-Unis.
 - 7 militaires sont affectés au programme de liaison en matière de renseignement des FC, qui relevait antérieurement du Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD).
 - 1 militaire est affecté à la cellule du renseignement médical du Centre du renseignement médical des forces armées, qui relève du Quartier général du Groupe des services de santé (QGGSS) des FC, au nom du Chef – Personnel militaire (CPM).
 - 2 postes permanents sous la responsabilité du Chef d'état-major de l'Armée de terre (CEMAT) dans le cadre du programme de standardisation des forces armées américaine, britannique, canadienne et australienne (ABCA) et un poste de Chef d'état-major occupé à tour de rôle (devant être pourvu par le Canada en 2005).
 - 1 poste de standardisation « Air » qui relevait antérieurement du SCEMD.

- Nous avons recensé plusieurs autres postes de liaison pendant l'évaluation. En voici des exemples : un capitaine de vaisseau au US Commander in Chief Pacific (CINCPAC) Hawaï; un 1col officier de liaison (OL) au Central Command (CENTCOM); un colonel sous-directeur au CENTCOM; un colonel au US Naval Doctrine Command; un major-général (mgén) OL au Northern Command (NORTHCOM); deux postes à l'appui de projets d'équipement du Sea Sparrow de l'OTAN; trois postes au sein de l'Agence spatiale canadienne aux États-Unis; un poste à la US National Imagery and Mapping Agency (NIMA); un poste à l'OTAN en Europe; un OL au Joint Headquarters du Royaume-Uni (R.-U.); un poste au US Army War College.
- N'entraient pas dans cette évaluation :
 - L'État-major de liaison des Forces canadiennes (Washington) (ELFC(W)), 75 postes, et l'État-major de liaison des Forces canadiennes (Londres) (ELFC(L)), 28 postes, qui relèvent du SCEMD. Même si l'ELFC(W) et l'ELFC(L) s'occupent tous deux de relations bilatérales de défense au niveau stratégique, ils consacrent beaucoup de ressources et d'efforts (attachés/conseillers militaires, p. ex.) à appuyer des militaires en mission d'échange et de liaison. Les ELFC ont essentiellement deux rôles : ils planifient, coordonnent et mènent des activités de liaison intéressant le Programme des relations de défense entre le MDN et les armées américaine et britannique, et ils offrent un soutien financier et administratif au personnel canadien sur place qui n'est pas pris en charge par des unités de soutien des Forces canadiennes (USFC) au Canada ou en Europe.
 - Le Programme des ADC, qui compte 68 postes dans 30 pays et qui remplit des fonctions de liaison bilatérale, au niveau stratégique.

PEL : rôles et responsabilités

- **Bureaux responsables des programmes** – C'est aux N1 qu'il revient de justifier les échanges (c'est-à-dire de déterminer l'intérêt de chaque poste d'échange ou de liaison), de préparer les descriptions de postes, de participer à la sélection des participants, d'expliquer aux participants la nature de leur travail, d'examiner les rapports annuels et de s'assurer du transfert des connaissances des participants à leur retour au pays. Dans le cas des postes de liaison, les responsabilités sont les mêmes, si ce n'est que les participants restent en permanence en communication avec le bureau responsable.
- **Coordonnateurs des N1** – Habituellement, le N1 demande à une organisation de s'occuper des postes d'échange et de liaison dont il assume la responsabilité, ce qui suppose notamment la planification, l'organisation et la hiérarchisation des postes.
- **Gestionnaires de carrières** – Les gestionnaires de carrières planifient et assurent la dotation des postes d'échange et de liaison conformément aux descriptions des postes des bureaux responsables. Une base de données centrale consacrée aux PEL est maintenue par les organisations du CPM/Directeur – Administration et gestion des ressources (Carrières militaires) (DAGRMC). Le DAGRCM joue un rôle important dans la coordination des affectations avec les pays hôtes et la préparation des documents nécessaires. Il répond devant les bureaux responsables de la gestion des postes.

- **ELFC(W) et ELFC(L)** – Officiellement, les ELFC (et, dans une moindre mesure, les ADC) jouent un rôle important dans l'administration et la supervision du programme. Officieusement, leur rôle est beaucoup plus important encore puisqu'ils assurent la planification et la surveillance des personnes qui participent aux programmes d'échange et de liaison et qu'ils s'occupent entre autres des échanges réguliers de renseignements. Les conseillers militaires des ELFC entretiennent des rapports importants avec les bureaux responsables, le personnel d'échange et de liaison et les armées étrangères, en plus d'assurer le commandement et le contrôle (C2) du personnel des PEL.
- **Unités de soutien des FC** – Diverses unités de soutien des FC fournissent un soutien administratif à du personnel des FC en mission à l'étranger dans le cadre d'un programme d'échange ou de liaison.

Autres études consacrées aux programmes d'échange et de liaison des FC

- **Le Chef – Service d'examen a déjà fait une évaluation des PEL, en 1987.** Les principales conclusions étaient les suivantes :
 - Les programmes d'échange et de liaison sont conformes à la réglementation et ils sont avantageux, compte tenu des ressources qu'on y affecte.
 - La valeur des programmes est difficile à quantifier, mais incontestable.
 - Le principal indice de valeur – l'utilité des personnes à leur retour au Canada – n'est pas aussi élevé qu'il pourrait l'être, en raison d'un manque de planification et de contraintes liées à la dotation.
 - Indices de valeur secondaires : les renseignements/rapports produits sont utiles, l'emploi de militaires étrangers au Canada est jugé très avantageux, les commandants apprécient beaucoup l'enrichissement personnel que permettent les échanges.
 - Des contacts personnels durables profitent à long terme aux FC.
 - De façon générale, on ne s'intéresse pas d'assez près au programme, et certains responsables se contentent d'une préparation minimale des participants et négligent d'en tirer pleinement parti à leur retour au Canada.
- **En août 2003, le VCEMD a demandé qu'il soit fait un examen** de l'ensemble des programmes et des initiatives qui prévoyaient l'affectation de militaires à l'étranger dans le cadre de fonctions d'échange, de liaison et d'instruction, à l'exception des déploiements opérationnels du SCEMD, de l'OTAN, du NORAD et du Programme des attachés.
- **En avril 2004, l'ELFC(W) a préparé un rapport sur l'examen de 601 militaires en poste aux États-Unis.** Les principales conclusions étaient les suivantes :
 - L'Ordonnance administrative des Forces canadiennes (O AFC) 10-4 est périmée.
 - Les N1 n'appliquent pas à la gestion des PEL une approche uniforme.
 - Les programmes ont tous un cadre de gestion et des exigences administratives propres, ce qui complique le C2 des militaires canadiens.



- Les processus en place manquent d'uniformité et ne permettent pas de voir si les postes des PEL procurent les avantages escomptés. Sans outil de mesure du rendement, il est difficile de justifier les importantes ressources qui sont consacrées aux PEL.
- **Un rapport provisoire d'examen de la gestion des PEL à l'étranger datant de juillet 2004** portait sur la question du C2 et du soutien administratif, mais non sur l'efficacité des programmes. Les principales conclusions étaient les suivantes :
 - Absence de structure officielle permettant d'appuyer un système très décentralisé.
 - Absence de cadre de gestion stratégique pour régler les difficultés et les problèmes à l'étranger.
 - Un manque de coordination entre les demandes de changement à l'effectif et les plans d'activités des N1 empêche de fixer des priorités en fonction du Plan de la Défense.
 - Pas de rendement mesurable des dépenses, particulièrement en ce qui concerne les PEL.
 - Pas de processus global et cohérent pour déterminer le nombre approprié de personnes remplissant des fonctions à l'étranger.
 - Absence de structure de C2 claire.

Les PEL ont fait l'objet de plusieurs études. De nombreuses observations faites dans le passé s'apparentent à celles qui sont présentées ici.



RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Les résultats de l'évaluation sont présentés pour les grands domaines suivants : pertinence future des programmes; résultats des programmes; rapport coût-efficacité; comparaison; gestion des programmes; mesures du rendement.

PERTINENCE FUTURE DES PROGRAMMES

Pour évaluer la pertinence future des programmes, nous avons cherché à voir dans quelle mesure les objectifs et le mandat des programmes d'échange et de liaison des FC demeuraient pertinents et si les programmes avaient un fondement juridique.

Analyse

- Les programmes d'échange et de liaison à l'étranger contribuent à trois des quatre priorités ministérielles de 2005-2006 de la Défense.
 - **La première priorité** – s'adapter à un contexte de sécurité en évolution et améliorer les rapports stratégiques – est l'un des objectifs fondamentaux des programmes d'échange et de liaison. Divers programmes comme les PEL, le GOIFC et l'État-major de liaison du renseignement des Forces canadiennes contribuent à accroître la capacité de renseignement de la Défense. Ces programmes ainsi que la contribution des FC à l'OPF de l'USN renforcent nos ententes en matière de défense et de sécurité avec les États-Unis. La majorité des membres des FC qui participent à des PEL à l'étranger sont affectés aux États-Unis, ce qui favorise notre partenariat stratégique avec notre principal allié.
 - **La deuxième priorité** – transformer et moderniser les FC – est indirectement appuyée par les PEL en ce que les participants acquièrent des connaissances au sujet de la doctrine, de la tactique et des progrès en matière d'équipement de nos principaux alliés, ce qui accroît l'interopérabilité des FC.
 - **La troisième priorité** – mettre en place et appuyer une Équipe de la Défense professionnelle, efficace et viable – est appuyée par l'expérience professionnelle que des membres des FC acquièrent dans leurs affectations à l'étranger.
- Les programmes des FC appuient l'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005 dans plusieurs domaines prioritaires, y compris la revitalisation de la participation du Canada à la défense de l'Amérique du Nord.
 - La partie de l'Énoncé de politique internationale du Canada consacrée à la défense prévoit que les FC vont mieux coordonner leurs efforts avec ceux d'autres ministères fédéraux et leur interopérabilité avec des forces alliées, particulièrement celles des États-Unis, en investissant rationnellement dans des technologies et des éléments de doctrine en évolution, des possibilités d'instruction et des programmes d'échange et de liaison.

Les programmes d'échange et de liaison demeurent pertinents : ils contribuent à trois des quatre objectifs ministériels de la Défense.



- Il n'est pas facile de savoir si le mandat des deux PEL à l'étranger suivants est constaté correctement et approuvé.
 - Un PE conclu entre la Marine canadienne et l'USN autorise l'affectation de Canadiens (codotation) à la US Naval Facility (Whidbey Island, État de Washington) de l'USN. L'objectif déclaré est de permettre aux deux services de partager des acquis en matière de recherche océanographique, des connaissances professionnelles et des éléments de doctrine; il convient peut-être dans sa forme actuelle, mais la portée des résultats est bien plus grande. Il y aurait donc lieu de revoir le contenu de cette entente. Même si ce programme semble s'apparenter à une entente bilatérale de pays à pays comme le NORAD, les objectifs et les modalités d'autorisation de la participation du Canada sont fort différents.
 - Le GOIFC est responsable d'un programme de détachements conformément à un PE conclu entre la NSA, le CST et le MDN. Selon ce PE, des membres des FC sont intégrés à diverses unités de la NSA, l'objectif étant de permettre à des membres du GOIFC d'acquérir une expérience et des connaissances précieuses. Même si nous ne mettons pas en doute la valeur de ces postes du point de vue de l'instruction et du perfectionnement, cet objectif ne joue sans doute qu'un rôle secondaire dans les obligations internationales du Canada en la matière. Comme ci-dessus, nous nous demandons si ces unités devraient être autorisées en vertu des accords d'instruction ou être vues comme une contribution du Canada à la sécurité de l'Amérique du Nord.

L'autorisation en vertu des accords d'instruction de deux détachements des FC intégrés à des unités américaines devrait être revue.

Recommandations

- Le Chef d'état-major des Forces maritimes (CEMFM) devrait voir si l'autorisation prévue dans un accord d'instruction de ministère à ministère à l'égard de la participation du Canada à l'OPF (Whidbey Island) de l'USN convient ou s'il y aurait lieu de prévoir un accord bilatéral de pays à pays.
- Le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (SMA(GI)) devrait voir si l'autorisation prévue dans un accord d'échange de ministère à ministère à l'égard de la participation du Canada à divers détachements de la NSA convient ou s'il y aurait lieu de prévoir un accord bilatéral de pays à pays.

RÉSULTATS DES PEL

- Dans un questionnaire, les officiers d'échange ont été invités à classer par ordre les trois principales raisons de leur échange. Les trois raisons le plus souvent évoquées étaient les suivantes : acquérir une meilleure connaissance pratique des capacités et de l'expérience de forces étrangères, accroître l'interopérabilité et favoriser la coopération internationale.
- Les deux premières raisons correspondent fondamentalement au premier objectif du programme d'échange, savoir :
 - *Maintenir ou accroître les connaissances et les compétences opérationnelles et techniques essentielles aux FC, grâce à l'échange de militaires canadiens avec une force armée étrangère.*



- La troisième raison – favoriser la coopération internationale – correspond au second objectif du programme d'échange :
 - *Créer un climat de bonne volonté et de coopération entre les FC et les forces étrangères qui participent au programme.*
- Les OL ont été invités, dans un autre questionnaire, à décrire succinctement les tâches qui leur avaient été confiées; 46 p. 100 des répondants ont déclaré qu'on ne leur avait pas confié de tâches précises, 27 p. 100 indiquant qu'on leur avait demandé de recueillir et d'échanger des renseignements, et 19 p. 100, de favoriser les relations.
- Les 54 p. 100 restants ont fait état de tâches plus précises :
 - amélioration de l'interopérabilité (13 p. 100); développement des forces/de la doctrine avec des experts américains (8 p. 100); R & D (7 p. 100); autres (27 p. 100).
- Les raisons ci-dessus correspondent en gros à l'objectif du programme de liaison, à savoir: *obtenir et échanger des renseignements sur les tactiques, le matériel ainsi que la recherche et le développement, renseignements qui serviront dans le cadre du programme de normalisation des forces armées des États-Unis, de la Grande-Bretagne, du Canada et de l'Australie, et d'autres programmes de coopération.*
- Nos observations au sujet des résultats des PEL sont examinées ci-après, sous les rubriques suivantes :
 - définition des besoins; sélection du personnel; affectations d'échange et de liaison; activités postérieures au service à l'étranger, et examen annuel.

Définition des besoins à l'égard des postes des PEL

Les objectifs sont les suivants : maximiser la valeur de chaque poste; éliminer les chevauchements; combler des lacunes des capacités et des compétences, et améliorer le soutien.

- Il manque de renseignements au sujet de la définition stratégique des besoins des FC en matière d'information.
- Les lacunes des capacités que les postes d'échange ou de liaison visent à combler ne sont pas clairement constatées dans les dossiers.
- Les formulaires de justification des bureaux responsables ne sont pas remplis pour tous les candidats comme l'exige l'O AFC 10-4.
- Même si la majorité (79 p. 100) des officiers d'échange qui ont rempli le questionnaire ont indiqué que les besoins du bureau responsable avaient, selon eux, été remplis, nous avons remarqué pendant les entrevues que beaucoup ne savaient pas qui était leur responsable et que beaucoup n'avaient pas été en contact avec leur responsable avant, pendant ou après leur période de service.
- 72 p. 100 des OL qui ont participé à l'enquête ont indiqué qu'ils avaient travaillé pour l'ELFC(W) ou l'ELFC(L) et non pour l'organisation/le bureau responsable du poste; la plupart ont cependant pu désigner un client précis au Quartier général de la Défense nationale (QGDN) pour leur travail.

Manque de renseignements sur les besoins stratégiques des FC que les PEL permettraient de combler.



- Les OL entretiennent des liens beaucoup plus étroits avec le personnel des ELFC(W)/(L) qu'avec celui de leur bureau responsable; les ELFC n'ont pourtant pas de pouvoir de commandement à l'égard des OL, leur rôle consistant uniquement à leur offrir un soutien administratif.
- Les gestionnaires de carrières dotent prioritairement les postes des PEL, mais le maintien des postes tient plus au fait qu'ils existent depuis longtemps qu'à une évaluation et à une hiérarchisation régulières des postes en fonction des besoins stratégiques des FC qu'ils permettent de combler.
- Des PE ont été conclus pour la majorité des programmes/postes, mais il faut dire qu'ils ont vieilli et qu'ils portent davantage sur des questions administratives que sur la portée précise des affectations.
- Des PE comme ceux qui concernent les LCI sont en train d'être revus; ce processus demande du temps et suppose plusieurs niveaux d'approbation.
- Des OL ont fait état de nombreux commandements/endroits qui conviendraient mieux à des postes de liaison que ceux où ils ont été affectés.
- Les attributions d'un poste peuvent normalement être obtenues de son titulaire; certaines sont cependant périmées et méritent d'être revues.
- Certains bureaux responsables font des efforts pour améliorer le choix des postes des PEL.
- Fait à signaler, quelques organisations du N1 (le CEMAT et le Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA), p. ex.) ont récemment formé des comités des PEL qui seront chargés d'examiner et de valider les postes.

Les OL ne sont pas toujours affectés au meilleur endroit pour répondre aux besoins des FC.

Le maintien de bien des postes d'échange et de liaison tient au fait qu'ils existent depuis longtemps.

Sélection du personnel

Le objectifs sont les suivants : augmenter la probabilité que la personne choisie pour le poste soit la bonne; réduire les problèmes associés au soutien du pays hôte, et maximiser l'employabilité des militaires à leur retour au pays.

- Le processus de sélection varie selon les groupes/armées; il peut être confié à des comités officiels ou non ou à des gestionnaires de carrières.
 - Résultats de l'enquête sur le programme de liaison : 29 p. 100 des participants ont été choisis dans le cadre d'un processus de sélection, 21 p. 100, à la demande de leur supérieur, 18 p. 100, à la suggestion d'un gestionnaire de carrières, 18 p. 100, en fonction de leurs antécédents et de leur expérience, et 10 p. 100, à leur propre demande.
 - Généralement, les mises en candidature relatives aux PEL commencent par une intervention d'un gestionnaire de carrières qui fait suite à un examen des dossiers, à une demande d'un militaire ou à une proposition de l'unité du militaire; les gestionnaires de carrières – et non les bureaux responsables – jouent également un rôle important dans la sélection des participants.
 - Il n'est pas facile pour les gestionnaires de carrières d'obtenir des PE et des attributions à jour; ils peuvent cependant trouver dans les rapports annuels des participants aux PEL des commentaires au sujet des exigences des postes.

Le processus de sélection varie passablement selon les groupes et les armées.



- Les contacts avec les bureaux responsables des postes/conseillers des branches sont minimes tant que le Directeur – Carrières militaires (DCM) n'a pas procédé aux mises en candidature.
- Les attributions des participants ne sont pas un critère de sélection explicite.
- Le processus de sélection n'est pas uniformisé et il ne relève pas d'un bureau unique; l'EMI Strat, le Directeur – Rémunération et avantages sociaux (Administration) (DRASA), le CPM (Services de santé) ont tous leur mot à dire et des critères différents. Des situations confuses font parfois que la candidature de militaires non admissibles est retenue.
- Les gestionnaires de carrières transmettent un message au militaire retenu, et un profil professionnel est envoyé au pays hôte, par l'intermédiaire de l'ELFC(W)/(L). Une fois que le pays hôte a accepté le militaire proposé, le gestionnaire de carrières prépare un message d'affectation.
- Les prolongations de période de service sont examinées par le gestionnaire de carrières, la branche, l'ELFC et l'unité du pays hôte, qui jugent de leur opportunité.
- Certains postes sont difficiles à doter – il arrive parfois que le titulaire soit la seule personne ayant les qualifications/antécédents voulus qui accepte l'affectation.
- Dans certains services, les PEL ont été utilisés comme moyen d'incitation ou pour récompenser de longs états de service (dernière affectation).
- Il est difficile de trouver des candidats à ces affectations parce que les familles ne sont pas beaucoup disposées à déménager, particulièrement à l'étranger.
- 95 p. 100 des officiers d'échange ont indiqué qu'ils connaissaient les qualifications et l'expérience exigées pour le poste, et la quasi-totalité ont déclaré qu'ils satisfaisaient aux exigences.
- La majorité des officiers d'échange et de liaison n'ont pas été briefés par leur responsable avant leur affectation.
 - Les candidats retenus ont principalement obtenu des renseignements au sujet du poste auprès du titulaire lui-même, souvent à l'occasion d'un voyage de recherche d'un logement.
 - Les OL ont indiqué dans une proportion de 77 p. 100 que leur expérience et leurs antécédents les avaient bien préparés à faire le travail, mais la plupart ont noté qu'ils avaient reçu bien peu d'instructions précises sur la nature du travail.
 - Les officiers d'échange ont indiqué dans une proportion de 80 p. 100 qu'ils connaissaient les capacités/compétences particulières qu'ils devaient acquérir pendant leur affectation parce qu'ils avaient parlé avec le titulaire du poste et non parce que le bureau responsable les avait briefés avant leur affectation.

Affectations d'échange et de liaison

Les objectifs sont les suivants : sensibiliser le pays hôte aux capacités dans le but d'accroître l'interopérabilité; faciliter l'accès à des renseignements sur l'instruction et la doctrine tactiques; faciliter l'accès à d'autres ressources; faire mieux connaître les compétences du Canada à l'échelle internationale; multiplier les possibilités de perfectionnement professionnel spéciales; acquérir une connaissance pratique des capacités des pays étrangers; maximiser l'efficacité individuelle des participants; favoriser la coopération internationale.



- 92 p. 100 des officiers d'échange ont indiqué que leur affectation contribuait à la réalisation des objectifs du programme d'échange des FC.
- 96 p. 100 des OL ont déclaré qu'ils avaient bien ou très bien compris ce qu'on attendait d'eux.
- 73 p. 100 des OL comprenaient leur rôle, mais ont dit que certains de leurs objectifs étaient restés vagues.
- Les trois principales suggestions formulées par les OL pour accroître leur efficacité étaient les suivantes : faire en sorte que le bureau responsable définisse mieux ses besoins en renseignements, améliorer l'accès aux renseignements américains et accroître le soutien informatique.
- Pour fonctionner efficacement en pays étranger, les participants et leur famille ont besoin d'un soutien adéquat.
- 76 p. 100 des répondants se sont dits satisfaits du soutien qu'ils avaient reçu des FC à l'étranger. Les 24 p. 100 restants se sont dits insatisfaits pour les principales raisons suivantes :
 - temps – difficulté d'avoir accès à des organismes de soutien administratif à cause du décalage horaire;
 - espace – la situation géographique de certains postes rend difficile l'accès aux unités de soutien;
 - argent – certains participants ont indiqué qu'ils avaient dû payer eux-mêmes certaines dépenses (déplacements pour permettre à des membres de la famille d'obtenir des soins médicaux/dentaires, logement, absence d'emploi pour le conjoint, etc.);
 - soutien des FC – les préoccupations ont principalement tourné autour du manque de connaissances du personnel de soutien au sujet des demandes de remboursement, des procédures de déménagement, etc.
- 90 p. 100 des répondants ont estimé que les organisations hôtes leur avaient fourni le soutien voulu pour qu'ils atteignent leurs objectifs.
- 50 p. 100 des OL ont indiqué qu'ils n'avaient pas obtenu d'accréditation avant de commencer leur travail, contrairement à ce que prévoit l'O AFC. Pour obtenir des renseignements d'un organisme hôte, les OL doivent obligatoirement être accrédités (autrement, leur efficacité pourrait s'en ressentir au début de leur période d'affectation).
- 44 p. 100 des officiers ont indiqué que des politiques ou des restrictions de l'organisation hôte avaient nui à leur capacité de contribuer à la mission de l'unité. La grande majorité ont indiqué que l'accès à des renseignements classifiés était le principal obstacle.
- 52 p. 100 des officiers d'échange ont indiqué qu'on leur avait demandé de prendre contact avec les FC ou de produire des rapports (en sus de leur rapport annuel) pendant leur affectation, même si les directives prévoient que les militaires ne doivent pas être appelés régulièrement à transmettre des renseignements.
- Seulement 87 p. 100 des officiers d'échange ont produit les rapports annuels requis. Même si 47 p. 100 d'entre eux savaient que l'organisation responsable en recevait une copie, 82 p. 100 ont indiqué n'avoir jamais reçu de commentaires du bureau responsable, ce qui donne l'impression que le travail des officiers d'échange suscite peu d'intérêt.

Même si la majorité des participants estiment avoir obtenu le soutien voulu de leur organisation hôte, 50 p. 100 des OL n'avaient pas obtenu d'accréditation avant de commencer, et 44 p. 100 ont indiqué que des politiques ou des restrictions du pays hôte avaient nui à leurs efforts.



Activités postérieures au service à l'étranger

Les objectifs sont les suivants : confirmer l'efficacité du programme; justifier les postes, accroître l'employabilité des militaires et limiter autant que possible les problèmes à leur retour au Canada.

Confirmer l'efficacité/les avantages du programme

- Compte tenu de la justification et de l'objet des postes, voici quelques exemples d'avantages des PEL :
 - instruction obtenue dans le cadre de divers cours;
 - expérience en cours d'emploi;
 - acquisition de connaissances utiles dans la mise à jour de la doctrine des FC;
 - acquisition de connaissances sur des documents et des méthodes d'instruction;
 - rapports d'OL contenant des indications sur des progrès technologiques et permettant d'éviter des efforts inutiles;
 - contacts susceptibles de fournir éventuellement des renseignements utiles.
- La proportion des officiers d'échange selon lesquels leurs compétences personnelles/connaissances professionnelles s'étaient améliorées se présente comme suit :
 - compétences/connaissances opérationnelles – 93 p. 100;
 - compétences/connaissances techniques – 91 p. 100;
 - compréhension de la stratégie – 83 p. 100;
 - développement de la doctrine – 77 p. 100.

- Un pilote en affectation a pu faire 1 500 heures de vol en 34 mois, ce qui lui a permis ensuite de connaître toutes les capacités de l'appareil et de les enseigner.
- Une autre affectation a permis à un militaire de participer à diverses opérations : ravitaillement en vol, ravitaillement au sol d'autres appareils, largage et mission de recherche et sauvetage.



- La proportion des officiers d'échange qui ont indiqué que les connaissances qu'ils avaient acquises avaient eu une incidence importante ou très importante sur les FC dans les domaines suivants se présente comme suit :
 - connaissance des forces armées étrangères – 77 p. 100;
 - interopérabilité – 64 p. 100;
 - connaissance de l'équipement et développement des opérations – 53 p. 100;
 - développement de la tactique – 45 p. 100;
 - développement de la doctrine – 39 p. 100;
 - développement de la stratégie et connaissance de la recherche et du développement – 36 p. 100.
- La question du transfert des connaissances semble toutefois préoccupante; nos entrevues nous ont permis d'observer que :
 - la transmission des connaissances se fait la plupart du temps de façon informelle;
 - les plans de perfectionnement et de relève des officiers d'échange présentent des lacunes;
 - il est néanmoins entendu que les OL apportent une contribution indéniable à leur organisation pendant leur affectation et aux organisations où ils servent à leur retour.
- Il s'avère par ailleurs que des Canadiens ne sont pas toujours déployés avec leur unité hôte parce qu'ils n'obtiennent pas l'autorisation voulue du QGDN et du gouvernement du Canada. Cette situation réduit l'efficacité du programme d'échange puisque les déploiements opérationnels permettent d'apprendre beaucoup; elle pourrait aussi nuire à la crédibilité des FC et du Canada auprès de nos alliés.
- L'efficacité du programme dépend également du choix de l'endroit. Comme nous l'avons vu ci-dessus, certains ont indiqué, particulièrement en ce qui concerne le programme de liaison, qu'il y avait des rôles/endroits qui conviendraient mieux.

Dans l'ensemble, 78 p. 100 des officiers d'échange ont indiqué que le programme était très bon ou excellent par rapport aux besoins des FC. Seulement 10 p. 100 des officiers d'échange ont estimé toutefois qu'ils avaient pu transférer aux FC à leur retour les connaissances et l'expérience qu'ils avaient acquises.

Justifier les postes

- Nous avons constaté que les bureaux responsables veillaient peu à justifier les postes une fois les affectations terminées.
 - Les responsables n'ont souvent pas pris connaissance des rapports annuels, même si 87 p. 100 des officiers d'échange affirment les avoir préparés.
 - Les questionnaires ne sont pas toujours remplis, et les bureaux responsables ne sont pas systématiquement briefés par les officiers qui rentrent au pays.

Nous avons constaté que les responsables veillaient peu à justifier les postes une fois les affectations terminées : ils n'ont souvent pas pris connaissance par exemple des rapports annuels, même si 87 p. 100 des officiers d'échange affirment les avoir préparés.



- Un examen des rapports de fin d'affectation nous a permis de constater qu'on n'y trouvait souvent pas d'évaluation de l'intérêt pour les FC de certains postes d'échange.
- L'ELFC(W) et l'ELFC(L) étudient les rapports annuels de plus près que les bureaux responsables; ils examinent les postes avec leur titulaire et ils en évaluent l'intérêt futur.

Accroître l'employabilité des militaires qui rentrent au pays

- Le debriefing des officiers d'échange qui rentrent au Canada, les questionnaires post-affectation et l'examen des rapports de fin d'affectation devraient fournir l'occasion aux officiers des PEL de parler de leur affectation et d'atténuer ainsi les problèmes qu'ils pourraient rencontrer à leur retour.
- L'équipe d'évaluation a constaté dans le cadre de son examen que rien d'indiquait dans les dossiers que les officiers avaient été convoqués à une séance de debriefing ou qu'ils avaient rempli un questionnaire post-affectation.
- Selon l'O AFC, les militaires qui rentrent d'une affectation doivent normalement être affectés à un poste où ils tireront le plus grand profit possible de l'expérience qu'ils ont acquise dans le cadre de l'échange.
- Notre étude nous a permis de constater que la majorité des militaires qui rentrent au pays ne sont pas affectés à un poste des FC où ils peuvent mettre à profit l'expérience acquise pendant l'échange.
- S'agissant de la première affectation après l'échange, seulement 34 p. 100 des répondants ont indiqué qu'on leur avait confié un travail où ils pouvaient mettre à profit l'expérience acquise à l'étranger. Souvent, la raison donnée était que d'autres postes devaient être pourvus en priorité.
- Paradoxalement, 72 p. 100 des répondants ont déclaré que leur première affectation leur avait fourni une bonne/très bonne/excellente occasion de mettre à profit l'expérience et les connaissances acquises pendant l'échange.
- Selon les résultats de l'enquête, seulement 28 p. 100 des officiers connaissaient avant l'échange le ou les postes auxquels ils pourraient être affectés à leur retour.
- Dans le cas des OL, 82 p. 100 des répondants n'avaient pas de poste désigné à leur retour.
- 20 p. 100 des officiers d'échange ont indiqué dans une question ouverte que le programme offrirait plus d'intérêt s'ils connaissaient à l'avance le type de poste (organisation) auquel ils pourraient vraisemblablement être affectés à leur retour.

En général, les bureaux responsables ne s'acquittent pas des responsabilités que prévoit l'O AFC 10-4.

Processus d'examen annuel

Les objectifs sont les suivants : améliorer l'orientation stratégique du programme; améliorer les directives des N1; faire en sorte que les directives, les politiques, etc., restent à jour, et déterminer le nombre approprié de postes et leur attribution aux N1.



- Les FC et les N1 n'ont pas défini de stratégies d'emploi des officiers d'échange et de liaison.
- Il n'y a pas de lien apparent entre les postes des PEL et les stratégies/besoins actuels des FC.
- La politique énoncée dans l'O AFC 10-4 est désuète.
- Les bureaux responsables ne voient pas tous pareillement la responsabilité qu'ils ont de déterminer les besoins des FC et de réévaluer l'intérêt et les avantages des postes.
- Un examen du traitement de 10 p. 100 des postes des PEL nous a permis de constater que la majorité des N1 n'utilisent pas comme il faut les renseignements disponibles (rapports des participants, commentaires des ELFC, examens des bureaux responsables, etc.) pour évaluer les avantages des postes.
- À notre avis et selon les gestionnaires interrogés, les PEL ne cadrent plus avec les stratégies et les priorités actuelles des FC.
- Une analyse des postes d'échange couvrant la période 1994-2004 nous a permis de constater que les attributions de 63 p. 100 des postes n'avaient pas changé pendant cette période. Seulement 7 p. 100 des postes ont été ajoutés ces 10 dernières années.
- 82 p. 100 des postes d'échange des FC au R.-U. n'ont pas changé sensiblement depuis le début de la guerre froide.
- Nous avons par ailleurs constaté que les postes de liaison étaient demeurés essentiellement les mêmes depuis 40 ans, même si les forces armées étrangères auxquelles ils étaient attachés avaient beaucoup changé.
 - Ainsi, même si l'organisation de l'armée américaine a passablement évolué ces dernières années, les OL des FC sont toujours affectés aux mêmes endroits; il serait pourtant légitime d'affecter des OL des FC au US Central Command (CENTCOM), au Northern Command (NORTHCOM), à l'État-major interarmées et aux forces spéciales.
- Les PEL n'arrivent pas actuellement à répondre rapidement aux besoins ni à profiter des opportunités. Nous avons appris qu'on a ainsi raté un grand nombre d'occasions.
- Le manque de souplesse des PEL tient par exemple aux facteurs suivants : manque de souplesse dans l'attribution des postes aux N1 et complications liées aux transferts entre organisations; difficultés associées à la recherche d'un officier d'échange étranger correspondant; exigences en matière de sécurité des postes; désignation d'un responsable approprié des FC quand des postes peuvent présenter des avantages pour plusieurs organisations d'un même niveau.
- Outre leurs objectifs propres, les PEL présentent des avantages secondaires appréciables en ce qu'ils suscitent par exemple des possibilités de coopération, qu'ils créent un climat de confiance entre le Canada et d'autres pays, qu'ils assurent une présence canadienne, qu'ils permettent de garder des militaires dans des emplois intéressants, etc. Ces avantages n'ont pas été mesurés qualitativement ou quantitativement.

Pas de lien entre les postes des PEL et les stratégies/besoins actuels des FC.

À en juger par une analyse des postes d'échange couvrant une période de dix ans, les attributions de 63 p. 100 des postes n'ont pas changé.

La majorité des postes d'OL sont les mêmes depuis 40 ans.

Les PEL manquent de souplesse et ils sont souvent incapables de profiter en temps opportun des occasions qui se présentent.



Officiers d'échange étrangers dans les FC

- Nous n'avons pas trouvé de stratégie canadienne sur les besoins des FC à l'égard des officiers d'échange étrangers au Canada.
- Nous avons observé que, dans certains cas, la valeur de l'échange était plus mesurée en fonction des connaissances que le Canada pouvait tirer de l'officier d'échange étranger qu'en fonction des avantages que l'officier d'échange canadien pourrait retirer de sa présence à l'étranger.
- On trouvera à la page 19 une analyse des autres formes que pourraient prendre les PEL.

Autres programmes d'échange et de liaison à l'étranger des FC

- Nous avons noté que les autres programmes d'échange et de liaison (LCI, GOIFC, ULLFC, EMLRFC, Whidbey Island, etc.) avaient prévu un processus d'examen dans leurs propres structures de gestion et que la plupart d'entre eux se préoccupaient davantage de justifier les besoins, de préciser les avantages des postes et de rejustifier/revalider les postes.

Recommandations

- Évaluer les besoins actuels en information des FC, les connaissances manquantes et les opportunités, puis énoncer des stratégies pour cibler d'autres forces armées en fonction des priorités des FC relatives à l'utilisation du personnel d'échange et de liaison. Les FC devraient énoncer des directives sur leurs objectifs en matière de connaissances et d'interopérabilité.
- Évaluer la pertinence future des programmes et des postes d'échange et de liaison des FC en fonction d'une série de critères uniformes et faire rapport des résultats au comité ministériel de supervision. Revoir l'attribution des postes des PEL aux N1 en fonction des priorités/besoins des FC et non des plafonds imposés depuis longtemps aux N1. Il faudrait envisager la possibilité de créer une attribution « centrale » qui permettrait d'autoriser rapidement des postes qui profitent globalement aux FC.
- Revoir/récrire les descriptions de postes/attributions/PE et les recentrer sur la vision stratégique des FC.
- Demander aux conseillers des branches et aux bureaux responsables de recenser les candidats dans le cadre d'un processus de planification de la relève et d'indiquer aux candidats éventuels, au début de leur carrière, qu'ils pourraient occuper un jour un poste d'échange ou de liaison et que cela pourrait les aider à avancer en grade. Les gestionnaires de carrières, les bureaux responsables et les commandants devraient collaborer davantage.
- Améliorer le soutien administratif des PEL, en prévoyant notamment des briefings sur les droits des officiers d'échange, l'aide au déménagement et les personnes avec qui communiquer pour obtenir de l'aide à l'étranger. Créer un site Web consacré au soutien administratif/financier/familial à l'étranger.

RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ

- Il est assez facile de déterminer le coût des PEL ou les dépenses qui y sont associées; il est cependant plus difficile d'en saisir les avantages, qui se manifestent souvent à long terme.
- Les PEL prévoient des mesures de rapport des avantages qu'ils procurent, mais ces mesures n'ont jamais été appliquées; il manque donc de données vérifiables sur les avantages des programmes.
- L'équipe d'évaluation a interrogé des officiers d'échange, des responsables, des bénéficiaires ainsi que des N1, et tous sans exception estiment que les PEL valent les dépenses additionnelles d'environ 95 k\$ par an par personne qu'ils entraînent.
- Les PEL contribuent à de nombreux objectifs : interopérabilité, changements apportés à la doctrine ou à l'instruction, relations de défense, perfectionnement du personnel, maintien à l'effectif des officiers, etc.
- Du point de vue des besoins des FC, 78 p. 100 des répondants estiment que le programme d'échange est très bon ou excellent; 42 p. 100 trouvent quand même qu'il y aurait lieu de l'améliorer. Des améliorations ont été suggérées dans les domaines suivants :
 - gestion des bureaux responsables (41 p. 100);
 - gestion des carrières et planification de la relève (20 p. 100);
 - soutien apporté aux militaires et aux familles (14 p. 100).
- Nous en sommes venus à la conclusion que le rendement des PEL n'est pas optimal et qu'on pourrait y apporter des améliorations.
- Pour parvenir à cette conclusion, nous avons notamment étudié les indicateurs théoriques d'efficacité suivants :
 - la mesure dans laquelle les contrôles relatifs aux programmes/processus sont appliqués;
 - l'existence de moyens plus efficaces d'offrir les PEL;
 - l'importance des doubles emplois ou des chevauchements;
 - la définition des besoins à l'origine des postes;
 - les facteurs de rendement que les PEL ont pour objet d'améliorer.

Il s'avère difficile de quantifier les avantages des PEL en raison même de leur nature : accroissement de l'interopérabilité, changements apportés à la doctrine ou à l'instruction, relations de défense, perfectionnement du personnel, maintien à l'effectif d'officiers, etc.

Selon nous, le rendement des PEL n'est pas optimal, et on pourrait améliorer grandement son efficacité.

Dans quelle mesure les contrôles relatifs aux processus sont-ils appliqués?

- Le non-respect des critères suivants (voir l'OAFC 10-4) nuit à l'efficacité des PEL :

La non-application de certains contrôles a eu pour effet de nuire à l'efficacité des PEL.



- existence de directives stratégiques sur les besoins de haut niveau des FC (notamment en matière d'information) et les domaines ciblés;
 - documents attestant que les postes ont été évalués, examinés et hiérarchisés;
 - établissement de liens entre les besoins des N1 et les lacunes en matière de capacités/renseignements que chacun des postes d'échange/de liaison permettra de combler;
 - préparation et briefing des participants avant leur départ par le bureau responsable;
 - debriefing et rapports au retour des participants;
 - emploi post-affectation à un poste lié aux compétences/connaissances acquises par le militaire;
 - preuve de transfert de connaissances;
 - examen des documents de justification des PEL.
- Nous avons constaté pendant notre évaluation que la plupart des bureaux responsables des N1 négligent d'appliquer bon nombre des contrôles en place, même si beaucoup reconnaissent que les PEL devraient faire l'objet d'une plus grande attention.

Existe-t-il des moyens plus efficaces d'offrir les PEM?

- Selon les responsables et les participants, les moyens susceptibles d'atteindre autrement les objectifs des PEL sont limités. Un examen des postes nous a permis de faire les observations suivantes :
- Un nombre considérable de titulaires de postes d'échange remplissent à la fois des fonctions d'échange et de liaison. Dans certains cas, les ententes d'échange risquent d'être compromises par des officiers d'échange qui fournissent des renseignements aux autorités canadiennes.
 - Il arrive souvent que les échanges n'aient pas la même valeur pour les deux militaires en jeu.
 - Il est souvent difficile de profiter rapidement de certaines occasions d'échange quand on doit doter les postes des deux côtés.
 - Certains pensent qu'on pourrait retenir un autre modèle qui s'apparenterait aux programmes *Long-Look* de l'Australie et du R.-U., c'est-à-dire des affectations temporaires de quatre à six mois.
- Selon nous :
- Il ne manque pas d'arguments en faveur de la création de postes sans réciprocité qui ne correspondent ni aux exigences des postes d'échange, ni à celles des postes de liaison.
 - Il y a de plus en plus d'affectations sans réciprocité qui pourraient profiter au Canada, soit parce qu'il serait urgent d'affecter un membre des FC à un allié important, soit parce que les FC pourraient tirer profit de l'expérience et des connaissances d'un militaire étranger.

On pourrait envisager de créer des postes sans réciprocité pour répondre rapidement à des besoins opérationnels des FC et profiter des opportunités.



- Les FC ne devraient pas manquer d'importantes occasions d'échanger et de transférer des connaissances à l'étranger pour l'unique raison qu'une affectation de réciprocité ne peut pas être organisée rapidement.

Importance des doubles emplois et des chevauchements

- Pour que les PEL soient efficaces, les doubles emplois et les chevauchements devraient être éliminés. La meilleure façon d'y arriver consiste à voir si chaque poste continue de présenter un intérêt en fonction des critères établis. L'un des indicateurs de la stratégie de mesure du rendement proposée (voir le tableau 3) est que la totalité des postes répondent aux critères établis à l'égard de la justification des postes d'échange et de liaison et que les coordonnateurs des N1 se voient attribuer la responsabilité de suivre annuellement cet indicateur.
- Le CEMAT et, dans une certaine mesure, le CEMFA sont actuellement engagés dans une telle activité. C'est l'organisation du CEMAT qui est la plus avancée dans le réaménagement des PEL à divers égards : définition des besoins, sélection du personnel, examens/revalidation et gestion. Le CEMAT revoit les PEL dans le cadre de son programme international, ce qui lui permet de réduire les doubles emplois et de hiérarchiser les programmes/postes à l'étranger (OTAN, NORAD, EFA, etc., compris). Selon nous, ces efforts devraient servir de modèle à d'autres N1; ils sont présentés sommairement à l'annexe D (programme international de la Force terrestre).

Définition des besoins à l'origine des postes

- Il est difficile de déterminer le nombre approprié de postes d'échange ou de liaison parce qu'il manque de mesures adéquates et que les postes procurent souvent des avantages à long terme d'un caractère subjectif; chose certaine, toutefois, au moins 10 p. 100 des postes existaient avant 1970 et quelques-uns remontent même à 1948. Il s'agit là en fait d'une estimation prudente, puisque les dossiers de nombreux postes ne font pas état de leur date de création.
- Pour maximiser la valeur d'un poste, il faut d'abord s'assurer qu'il répond à un besoin précis. La meilleure façon d'y arriver est de faire en sorte que :
 - les formules de justification des bureaux responsables comportent un plan sur la façon de combler des lacunes (capacités/renseignements) particulières;
 - les exigences soient énoncées dans les descriptions des postes.
- Les coordonnateurs des N1 devraient revoir les formules de justification et les descriptions de postes au moins tous les trois ans, un an avant la fin d'une période de service.

Coûts annuels des programmes

- En 1997, en même temps qu'était transférée la responsabilité des PEL, le VCEMD a autorisé l'attribution d'un nombre initial de postes d'échange et de liaison à chacun des N1. Même si les dépenses relatives à ces postes continuent d'être imputées au compte ministériel, cela a donné aux N1 la latitude voulue pour dépasser au besoin les niveaux initiaux. Des coûts additionnels fixes de



67 127 \$ ont été établis pour les postes d'échange et de liaison; ils correspondent aux dépenses annuelles moyennes au titre des indemnités et des avantages à l'étranger – les dépenses réelles peuvent être plus élevées ou moins élevées compte tenu de facteurs comme l'endroit et la présence de personnes à charge. Le N1 qui dépasse son attribution de postes doit indiquer la source de financement et faire le transfert voulu au compte ministériel.

- **Coûts fixes des PEL :**
 - Rémunération des 208 postes actuellement dotés = 18 044 832 \$
 - Supervision/coordination des PEL par les N1 = 363 435 \$
 - DAGRCM = 118 719 \$
 - Soutien et administration des PEL = 916 396 \$
 - **Coûts fixes totaux** = **19 399 702 \$**

- **Coûts additionnels des PEL :**
 - Indemnités/primes/dépenses diverses = 67 127 \$ / personne
 - Déménagements = 28 050 \$ / personne
 - Coûts additionnels totaux par personne = 95 177 \$
 - Coûts additionnels totaux pour les 208 postes actuellement dotés = **19 796 816 \$**
 - **Coût total des PEL** = **39 196 518 \$**

- **Coûts fixes des programmes autres que les PEL :**
 - Rémunération de 137 postes = **11 329 956 \$**

- **Coût additionnels des programmes autres que les PEL :**
 - Whidbey Island – 36 militaires = 3 426 372 \$
 - GOIFC/NSA – 24 militaires = 2 284 248 \$
 - LCI – 14 militaires = 1 332 478 \$
 - ULLFC – 7 militaires = 666 239 \$
 - EMLRFC – 8 militaires = 761 416 \$
 - Groupe de planification binational – 25 militaires = 2 379 425 \$
 - Autres postes « apparentés » – 23 postes = 2 189 071 \$
 - Coûts additionnels totaux des 137 postes = **13 039 249 \$**
 - **Coût total des programmes autres que les PEL** = **24 369 205 \$**

- **Coût total (sauf O & M) :** = **63 565 723 \$**



Recommandations

- Envisager la création de postes qui ne cadrent pas parfaitement avec la définition des postes d'échange ou de liaison, mais qui répondent à des besoins immédiats des FC, et les gérer dans le cadre des PEL.
- Envisager la possibilité de créer des affectations à court terme apparentées à celles du programme *Long-Look*.

COMPARAISON AVEC D'AUTRES FORCES ARMÉES

- Les PEL ont été comparés à des programmes similaires d'autres forces armées.
- D'autres forces armées ont des politiques qui ressemblent aux PEL des FC.
- Aucune autre des forces armées que nous avons examinées n'avait de mesures de rendement particulières pour ses programmes équivalents.
- De nombreuses forces armées sont en train de revoir leurs programmes, d'en évaluer les avantages et de réexaminer les endroits d'affectation de leur personnel en fonction des nouvelles priorités de leurs relations de défense/stratégies diplomatiques.
- Le tableau 1 présente une comparaison du nombre de postes d'échange par rapport à la taille des forces régulières pour le Canada et d'autres pays.

Tableau 1 – Comparaison des échanges des FC et de certaines forces armées étrangères (2004)

Pays	Forces régulières	Nombre de postes d'échange	% de s forces régulières
Canada	62 012	182 (PEL seulement)	0,29
Royaume-Uni			
Royal Navy (RN)	40 000	124	0,31
British Army	100 000	92	0,09
Royal Air Force (RAF)	50 000	122	0,24
États-Unis			
US Navy	370 000	193	0,05

RESSOURCES ET STRUCTURES DE GESTION DES FC

- Avant 1997, un comité ministériel examinait et validait chaque année tous les postes des PEL.
- En 1997, le comité a été dissous, et les N1 se sont vu confier la responsabilité d'examiner et de valider leurs propres postes.
- Le CEMFM, le CEMFA, le CEMAT, le SCEMD et le SMA(GI) ont chargé un BPR de coordonner leurs PEL.
- Le CEMFA et le CEMAT ont confié la validation des postes de leurs PEL à un comité formé de directeurs.
- D'autres N1 comme le SMA(Mat), le CPM, le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA(IE)) et le VCEMD n'ont pas désigné de coordonnateur; chaque DG/directeur gère les postes des PEL et les postes d'échange et de liaison analogues.
- Selon l'OAFC 10-4, les bureaux responsables doivent définir les besoins des FC, hiérarchiser les postes, s'occuper du soutien, assurer la supervision des participants, examiner les rapports d'échange annuels et revalider les postes pour le prochain cycle. Les organisations du DAGRCM/CPM gèrent la base de données centrale des PEL.
- La DAGRCM n'a pas de responsabilités officielles en matière de gestion, mais elle joue un rôle important dans la coordination des documents et des affectations avec les pays hôtes. C'est aux bureaux responsables qu'il revient de s'assurer que les attributions des postes sont à jour et que les militaires choisis conviennent.
- Les ELFC(W)/(L) n'ont pas de responsabilités officielles en matière de gestion, mais ils ont en fait plus d'influence sur la gestion des PEL que les bureaux responsables.
- Des études récentes de l'ELFC(W) et du VCEMD sur les affectations à l'étranger ont fait état d'un manque de gestion centrale des programmes d'affectation à l'étranger des FC.

Autres programmes d'échange et de liaison à l'étranger des FC. La structure de gestion des autres programmes d'échange et de liaison diffère de celle des PEL. Chaque programme s'appuie sur une forme de PE bilatéral qui est habituellement signé par un DG/directeur et géré par les responsables du programme visé.

Diverses instructions prévoient l'autorisation de programmes/postes d'échange et de liaison.

- L'Instruction du QGDN SMA(Per) 3/93 intitulée « Politique et procédure de dotation relatives à l'affectation, au détachement ou au prêt d'employés des FC » prévoit un programme dont les objectifs s'apparentent à ceux des PEL. Elle autorise le SMA(Per) (à présent le CPM) à approuver, au nom du Chef d'état-major de la Défense (CEMD), des détachements, des prêts et des affectations d'un maximum de quatre ans.
- Les postes d'échange et de liaison créés ne font pas actuellement l'objet d'un contrôle efficace. Cela permet la création de programmes et de postes indépendants des PEL.
- À plusieurs endroits, des membres des FC répondent à des besoins de divers programmes d'échange et de liaison du MDN.
- Il n'est pas facile d'apprécier globalement l'importance et l'efficacité des efforts d'échange et de liaison en raison de la multiplicité des ententes et des PE en vigueur.
- En réunissant tous les postes d'échange et de liaison sous une même structure de gestion, on pourrait augmenter la masse critique du programme et lui donner plus d'efficacité et de souplesse.



- Les plafonds d'échange des N1 dépendent plus des affectations antérieures que des besoins des FC. Nous n'avons pas trouvé de fondement rationnel à ces affectations; leur répartition est pour ainsi dire demeurée inchangée depuis la création des PEL, dans les années 50.
- En ce qui concerne les postes de liaison, les PEL en comptaient 25 en 1986. En 2005, il y en avait 26.
- Le tableau 2 présente la répartition des échanges en 1987, 1997 et 2005.

Les plafonds d'échange des N1 dépendent plus des affectations antérieures que des besoins des FC.

Tableau 2 – Comparaison des postes d'échange attribués aux N1

	1987	1997	2005
Commandement maritime (COMAR)/CEMFM	32	28	28
Commandement de la Force terrestre (CFT)/CEMAT	30	32	19
Commandement aérien (C Air)/CEMFA	56	49	52
SMA(Mat)	40	26	25
SCEMD	15	15	10
SMA(Per)/Mil (à présent le CPM)	13	10	12
SMA (Services d'information de la Défense)/Gestion de l'information (GI)	-	8	33*
SMA(IE)	-	-	2
VCEMD	-	-	1
TOTAL	186	168	182

*Ce chiffre comprend les échanges du GOIFC.

Recommandations

- Envisager la possibilité de réunir tous les programmes/postes d'échange et de liaison en un seul programme ministériel, de façon à en améliorer la direction, la supervision, l'efficacité et la visibilité. Réunir l'O AFC 10-4 et l'Instruction 3/93 du SMA(Per) en une DOAD.
- Remettre sur pied un comité ministériel de supervision de tous les postes d'échange et de liaison à l'étranger.
- Attribuer les postes aux N1 en fonction des besoins actuels et confirmés des FC.
- Envisager la création d'un certain nombre de postes ministériels grâce auxquels il sera plus facile de répondre rapidement à des besoins à court terme urgents.



MESURES DU RENDEMENT

- Même s'il n'appartenait pas à l'équipe d'évaluation de définir des mesures du rendement des PEL, un comité consultatif d'évaluation, composé de membres du CS Ex et des principaux intervenants, a accepté d'énoncer une stratégie pour offrir des renseignements sur le contrôle et la gestion des PEL. En mettant en œuvre cette stratégie, il sera plus facile de montrer la valeur des PEL à la haute direction.
- Il a été établi que les principaux aspects du rendement étaient les suivants :
 - définition des besoins;
 - sélection du personnel;
 - emploi pendant les affectations d'échange/de liaison;
 - activités postérieures aux périodes de service;
 - processus d'examen annuel des FC et des N1.
- Des indicateurs/mesures et des objectifs ont été définis pour chacun des aspects du rendement. Le cadre obtenu est présenté à la page suivante (voir tableau 3).

Recommandation

- Faire adopter par les FC la stratégie provisoire de mesure du rendement comprenant les mesures relatives aux N1 proposées dans ce document.



Tableau 3 – Stratégie provisoire de mesure du rendement des PEL

ÉLÉMENT DU MODÈLE LOGIQUE	MESURE	SOURCE DE RENSEIGNEMENTS	FRÉQUENCE	RESPONSABILITÉ	REMARQUES
Définition des besoins	Les formules de justification des bureaux responsables comportent toutes un plan indiquant comment le poste d'échange/de liaison permettra de combler des lacunes (capacités/renseignements).	Formules de justification des bureaux responsables	Tous les trois ans, un an avant la fin de la période de service	Coordonnateurs des N1	Maximiser la valeur de chaque poste.
	Les descriptions de postes précisent toutes les exigences (qualifications et expérience) requises.	Descriptions de postes	Tous les trois ans, un an avant la fin de la période de service	Coordonnateurs des N1	
Sélection du personnel	Les militaires choisis pour occuper des postes d'échange/de liaison satisfont tous aux exigences (qualifications et expérience) et aux conditions de service.	Formules de justification des bureaux responsables et descriptions de postes; commentaires des responsables, des conseillers des branches, des commandants/superviseurs et des gestionnaires de carrières.	Tous les ans; toutes les nouvelles affectations pendant l'année financière	Coordonnateurs des N1, en consultation avec les gestionnaires de carrières et les bureaux responsables	Accroître la probabilité que la bonne personne soit affectée au bon endroit au bon moment.
Emploi pendant l'échange (militaires canadiens et étrangers)	Les rapports annuels confirment tous que des renseignements dans des secteurs d'intérêt vitaux du Canada ont été obtenus.	Rapports annuels	Tous les ans	Bureaux responsables et coordonnateurs des N1	Meilleur accès à des cours/renseignements sur la tactique, les opérations et la doctrine.
	Les bureaux responsables font tous des commentaires sur la teneur des rapports annuels.	Accusé de réception des rapports	Tous les ans	Bureaux responsables et coordonnateurs des N1	
Activités postérieures aux périodes de service	Les participants aux échanges remplissent tous un questionnaire post-affectation à leur retour au Canada.	Questionnaire post-affectation rempli par le militaire, le bureau responsable et le pays hôte.	Tous les trois ans; après la période de service	Militaire et coordonnateurs des N1	Valider l'efficacité du programme.
	Les participants occupent tous à leur retour un emploi directement lié à l'échange (sauf s'ils sont choisis pour occuper un poste de commandement, s'ils sont inscrits aux EFA ou s'ils suivent un cours de langue seconde).	Formule de justification du bureau responsable et examen de l'affectation après le retour au pays.	Tous les trois ans; après la période de service	Coordonnateurs des N1, en consultation avec les gestionnaires de carrières	Accroître l'employabilité des militaires qui rentrent au pays.
Processus d'examen annuel (N1 et FC)	Les postes remplissent tous les critères qui s'appliquent à la justification des postes d'échange et de liaison.	Critères de justification des postes d'échange et de liaison, priorités fonctionnelles des FC et priorités géographiques du CEMD.	Tous les ans	Coordonnateurs des N1	Améliorer l'orientation stratégique du programme.

ANNEXE A – PRÉSENTATION SOMMAIRE DES POSTES D'ÉCHANGE ET DE LIAISON DES FC À L'ÉTRANGER, PAR PROGRAMME ET PAYS

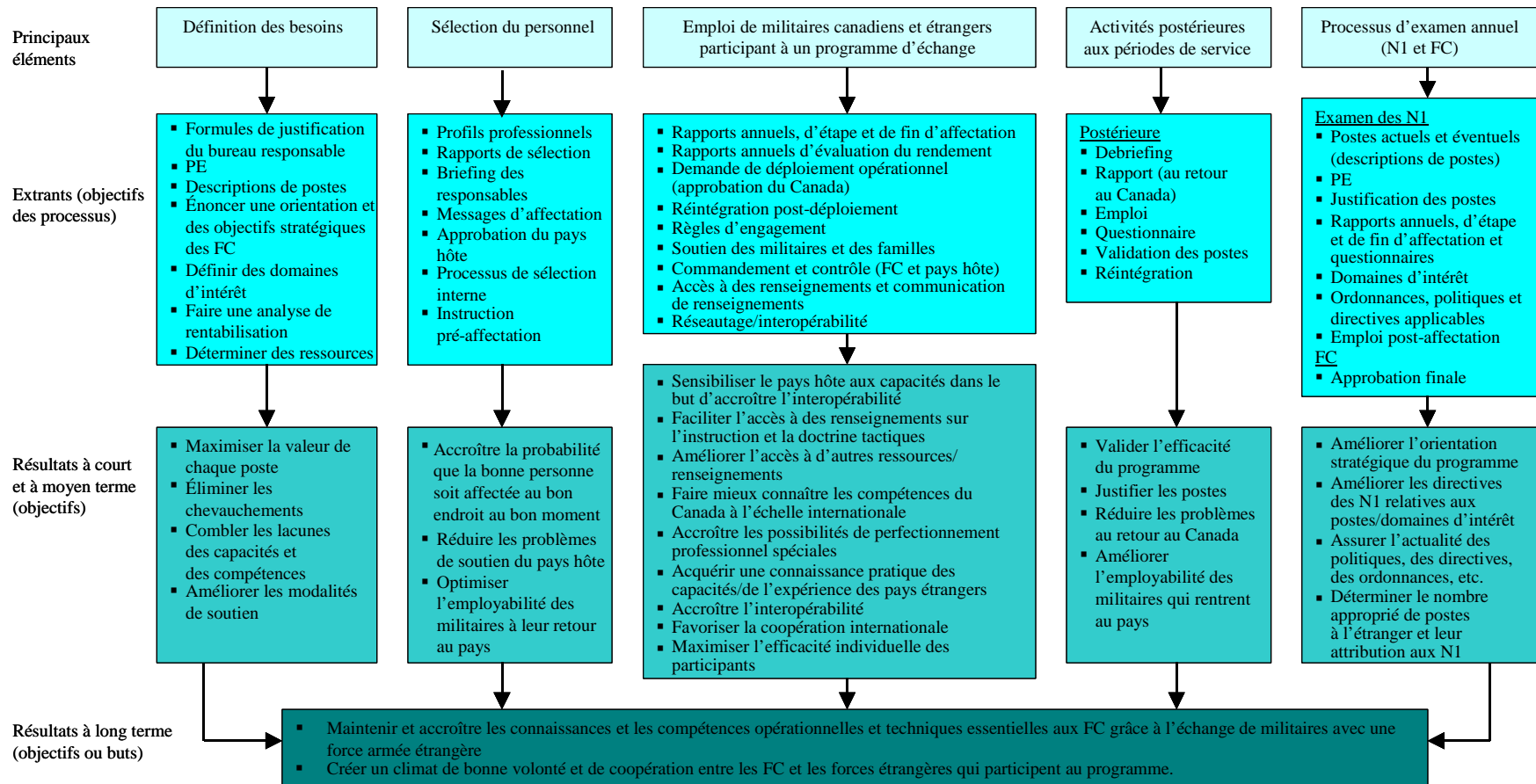
Programme	É.-U.	R.-U.	Australie	Allemagne	N.-Z.	France	Hongrie	P.-B.	Belgique	Total
PEL										
- Échange	108	54	9	3	1	4		2	1	182
- Liaison	26	0	0	0	0	0		0	0	26
Programmes s'ajoutant aux PEL										
SMA(GI)										
GOIFC/NSA	24									24
CEMFM										
Whidbey Island	36									36
Dét des FMAR(P)/ CINCPAC	1									1
US Naval Doc C	1									1
SMA(Mat)										
EGEMFC		1		3						4
LCI	9	1		2			1	1		14
ULLFC	7									7
OTAN (Sea Sparrow)	1									1



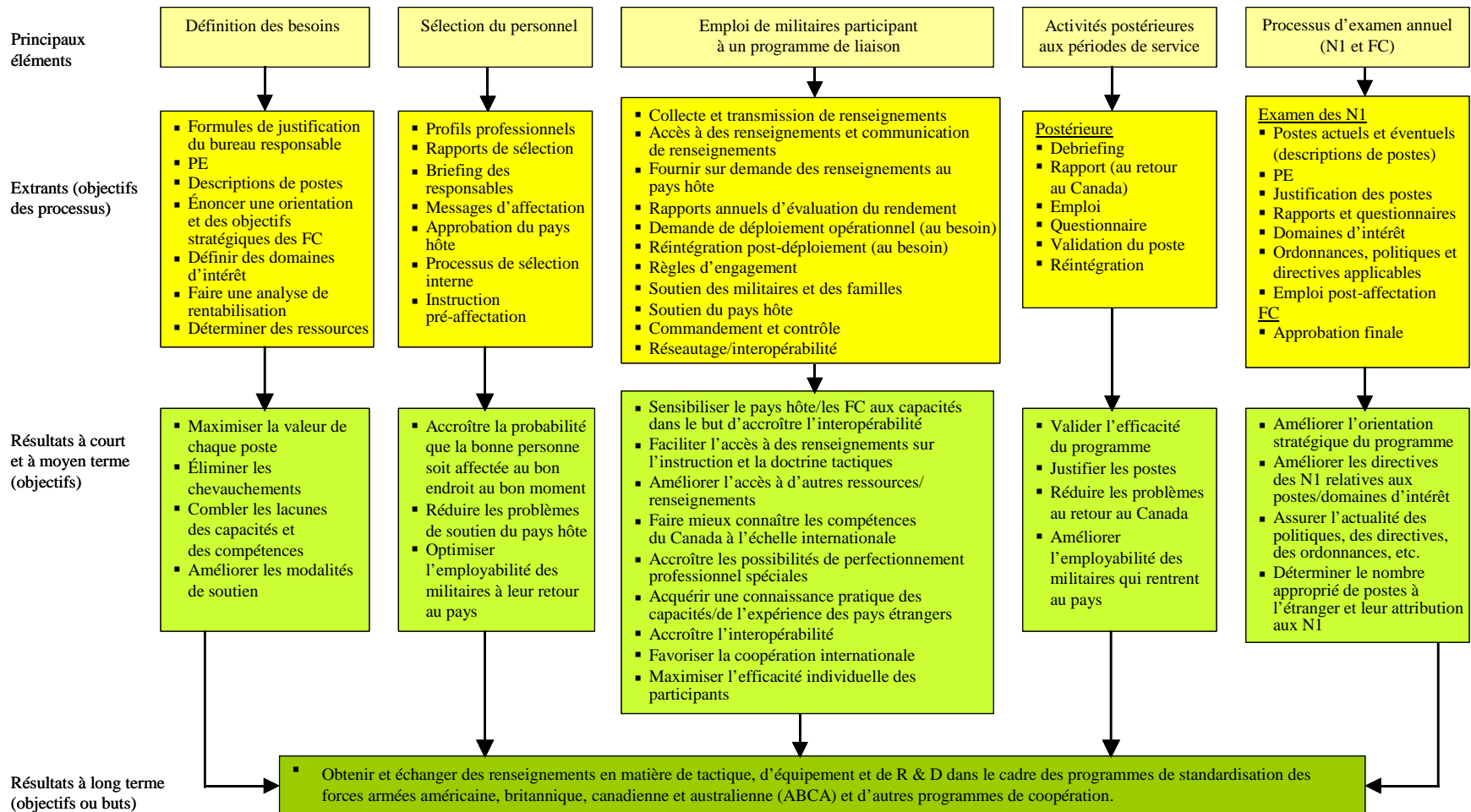
**PRÉSENTATION SOMMAIRE DES POSTES D'ÉCHANGE ET DE LIAISON DES FC
À L'ÉTRANGER, PAR PROGRAMME ET PAYS (suite)**

Programme	É.-U.	R.-U.	Australie	Allemagne	N.-Z.	France	Hongrie	P.-B.	Belgique	Total
VCEMD										
Groupe de planification binational (associé au NORAD)	25									25
EMLRFC	7	1								8
Agence spatiale canadienne	2			1						3
SEPCAA	1									1
Standardisation « Air »	1									1
NIMA	1									1
OL CENTCOM	1									1
Dir adj CENTCOM	1									1
OL NORTHCOM	1									1
JHQUK		1								1
CEMFA										
Euro-OTAN	1									1
CEMAT										
US Army Reserve Command HQ	1									1
Standardisation ABCA	2									2
US Army War College	1									1
CPM										
CQRM	1									1
TOTAL	259	58	9	9	1	4	1	3	1	345

ANNEXE B – MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME D'ÉCHANGE



ANNEXE C – MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME DE LIAISON



ANNEXE D – PROGRAMME INTERNATIONAL DE LA FORCE TERRESTRE

Programme international de la Force terrestre (PIFT 30-11)

L'État-major de l'Armée de terre (EMAT) a institué un programme de partenariats internationaux qui a aidé la Force terrestre (FT) à atteindre ses objectifs de changement stratégiques. Pour être justifié, crédible et valable, ce programme international doit :

- contrôler tous les aspects du processus, du choix des participants et des activités des conférences ou de l'instruction collective jusqu'à la planification des emplois post-affectation des participants en passant par l'orientation stratégique et l'attribution de tâches de collecte de renseignements;
- mettre à la disposition de l'EMAT les leçons retenues d'expériences en matière de doctrine, d'opérations et de tactique sur divers sujets et à divers niveaux de commandement d'armées alliées de plus grande taille;
- s'appuyer sur un cycle d'activités annuelles qui aide l'EMAT à faire en sorte que le PIFT demeure une source de renseignements fiables, pertinents, exacts et actuels.

Caractéristiques du PIFT

- Le PIFT comprend les PEL de la FT, le programme de standardisation de la FT, l'instruction collective et le perfectionnement professionnel à l'étranger, des conférences internationales et d'autres affectations à l'étranger.
- Le PIFT est géré au nom du CEMAT par le groupe de travail du PIFT (GT PIFT).
- Le GT veille à ce que le PIFT demeure un programme efficient et hiérarchisé qui :
 - accroisse l'interopérabilité avec les alliés;
 - facilite les échanges de concepts, de technologies et d'expertises non disponibles au Canada;
 - donne accès à des occasions d'expériences essentielles non disponibles au Canada;
 - accroisse la visibilité et la réputation de l'armée canadienne à l'étranger et contribue à élargir les stratégies et les objectifs géopolitiques des FC et du gouvernement.

Catégories de priorités fonctionnelles

- Développement du matériel et de la doctrine; expertise de QG d'un niveau plus élevé, et expertise des fonctions de combat.
- Priorités en matière d'interopérabilité :
 - Des secteurs géographiques (États-Unis, ABCA, OTAN, etc.) servent de base à la détermination des renseignements et de l'expertise non disponibles, mais nécessaires au soutien de la mission de la FT.



ANNEXE D

Processus

- Avec le concours du Directeur général – Développement des méthodes de combat de la Force terrestre (DGDMCFT), des bureaux responsables, des attachés militaires des Forces canadiennes (AMFC) et du Système de la doctrine et de l'instruction de la Force terrestre (SDIFT), le Conseil de développement des capacités de l'Armée de terre donne des directives générales sur les secteurs d'intérêt de la FT à l'intention des officiers d'échange. Dans le cas des OL, le Conseil de développement des capacités de l'Armée de terre donne aux AMFC des directives sur les domaines de préoccupation et d'intérêt à l'intention de tous les participants du programme international dans le cadre de la séance de planification stratégique du CEMAT. L'ELFC(W) utilise une directive Web d'attribution de tâches qui est mise à jour régulièrement pendant l'année.
- Des directives sont données sur la sélection du personnel, les responsabilités des bureaux responsables, les rapports à produire, les suivis et les affectations recommandées à la fin de la période de service de chacun des participants au PIFT.
- La validation des postes d'échange et de liaison se fait tous les ans, à l'occasion de la réunion du GT PIFT. Chaque poste est validé en fonction de sept critères préétablis :
 - le poste remplit les objectifs du Programme;
 - les PEL sont le meilleur moyen d'obtenir les connaissances ou les compétences souhaités; les PEL appuient des buts à long terme des FC;
 - le poste répond à sa destination originale;
 - la force ou l'organisation étrangère demeure le meilleur moyen d'obtenir les résultats souhaités;
 - l'accès aux renseignements souhaités.
- L'exécution et le contrôle du PIFT continuent d'évoluer en fonction des besoins. Il est néanmoins évident que des progrès ont été faits et que les efforts vont dans la bonne direction. Le PIFT pourrait servir de modèle aux autres armées/organisations pour la supervision de leurs propres PEL/programmes internationaux.

