
RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION
**ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES
DE RECHERCHE ET SAUVETAGE**

NUMÉRO DE PROJET : 6B183

2 MARS 2017

DIRECTION DE L'ÉVALUATION
SECTEUR DU DIRIGEANT PRINCIPAL DES FINANCES
PÊCHES ET OCÉANS CANADA



REMERCIEMENTS

La Direction de l'évaluation souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'évaluation du programme des services de recherche et sauvetage. Elle tient à souligner en particulier le temps passé et les efforts fournis par les informateurs-clés qui ont fait part de leurs idées, leurs connaissances et leurs opinions au cours des entretiens. La Direction de l'évaluation tient aussi à exprimer sa gratitude à la haute direction du programme pour le temps et les efforts qu'elle a consacrés, de la phase de planification de l'évaluation jusqu'à la production du présent rapport.

SIGLES ET ACRONYMES

ARC	Aviation royale canadienne
CCCOS	Centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage
CSSM	Centre secondaire de sauvetage maritime
FAC	Forces armées canadiennes
GCC	Garde côtière canadienne
Programme de R et S de la GCC	Programme de recherche et sauvetage de la garde côtière canadienne
GCAC	Garde côtière auxiliaire canadienne
MPO	Pêches et Océans Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
Service d'ESC	Service d'embarcations de sauvetage côtier
SGIPRS	Système de gestion de l'information du programme de recherche et de sauvetage
SGMRS	Système de gestion des missions de recherche et de sauvetage

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF	1
1.0 INTRODUCTION	1
1.1 Objectif de l'évaluation	1
1.2 Portée et contexte de l'évaluation.....	1
2.0 PROFIL DU PROGRAMME.....	1
2.1 Contexte du programme.....	1
2.1.1 Coordination et intervention en recherche et sauvetage.....	3
2.1.2 Garde côtière auxiliaire canadienne.....	3
2.2 Partenaires, facilitateurs et navires de passage.....	4
2.3 Ressources relatives au programme	4
2.4 Modèle logique et mesure du rendement	5
3.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION.....	5
3.1 Approche et conception de l'évaluation	5
3.2 Sources de données	6
3.3 Limites de la méthodologie et stratégies d'atténuation.....	6
4.0 RÉSULTATS.....	7
4.1 Besoin	7
4.2 Efficacité.....	8
4.3 Efficience.....	13
4.4 Facteurs essentiels de succès et principaux obstacles	17
5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	19
5.1 Conclusions.....	19
<i>Besoin</i>	19
<i>Efficacité</i>	19
<i>Efficience</i>	20
5.2 Recommandation	20
ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME	22
ANNEXE B : MATRICE D'ÉVALUATION	23
ANNEXE C : PLAN D'ACTION DE GESTION.....	28

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Introduction

L'évaluation du programme des services de recherche et sauvetage de la garde côtière canadienne (programme de R et S de la GCC) a été menée par la Direction de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO) et couvre une période de cinq ans, soit d'avril 2011 à mars 2016. Elle a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Son objectif principal consistait à examiner le besoin, l'efficacité et l'efficience. L'évaluation actuelle a également permis d'étudier les besoins en matière d'information de la haute direction de la Garde côtière canadienne (GCC) en examinant l'état de préparation de l'organisation concernant sa présence sur l'eau et la fréquence d'exemptions de certification pour le personnel navigant. De plus, l'évaluation a examiné la source des incidents de recherche et sauvetage maritimes afin de déceler les tendances selon le type de navire ou la cause. Enfin, l'évaluation a permis de faire le suivi des plans d'action de gestion élaborés par la GCC en réponse aux recommandations qui figuraient dans la dernière évaluation réalisée en 2011-2012.

Profil du programme

En général, les opérations de recherche et sauvetage au Canada relèvent d'une responsabilité partagée entre les organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux ainsi que les organisations bénévoles de recherche et sauvetage aériennes, terrestres et maritimes. Les opérations de recherche et sauvetage aériennes et maritimes relèvent du gouvernement fédéral, alors que les provinces, les territoires et les municipalités sont responsables des opérations de recherche et sauvetage terrestres, sauf sur les terres de la Couronne fédérale. Le résultat est un système de recherche et sauvetage dans lequel les ressources militaires, civiles et bénévoles collaborent sous le contrôle opérationnel d'un centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage ou d'un centre secondaire de sauvetage maritime afin de coordonner et de gérer les interventions de recherche et sauvetage. L'objectif du programme national consiste à prévenir les décès et les blessures grâce à des activités d'alerte de recherche et de sauvetage, d'intervention et d'aide en faisant appel à des ressources publiques et privées.

Pour sa part, la GCC est responsable de la prestation des services de recherche et sauvetage dans les zones maritimes relevant de la responsabilité fédérale (c.-à-d. les Grands Lacs et le système du fleuve Saint-Laurent et toutes les eaux territoriales et côtières du Canada). Le résultat attendu du programme de R et S de la GCC est la réduction du nombre de décès chez les navigateurs en détresse. La GCC est donc responsable de la détection des incidents maritimes et la réalisation des interventions de recherche et sauvetage en collaboration avec ses partenaires. Elle est également responsable de la fourniture de ressources maritimes, au besoin, pour appuyer les opérations aéronautiques de recherche et sauvetage, ainsi que les opérations humanitaires.¹

¹ L'assistance fournie lors des opérations humanitaires vient soutenir les provinces et les territoires.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

Le système national d'intervention a été élaboré à cause de la taille et l'éloignement du Canada. Les composantes d'intervention de recherche et sauvetage de la GCC comprennent : les ressources primaires (grands navires de la GCC, stations de bateaux de sauvetage et petites embarcations de sauvetage côtières) et les ressources de recherche et sauvetage secondaires (navires de la GCC dont leur mandat principal est un autre programme – p. ex. un navire est chargé d'effectuer des activités scientifiques, mais son deuxième mandat consiste à fournir des services de recherche et sauvetage). En plus des ressources de recherche et sauvetage primaires et secondaires, la GCC compte également sur les ressources aéronautiques du ministère de la Défense nationale (MDN) ainsi que l'Association civile de recherche et sauvetage aériens (organisation bénévole du milieu aéronautique), la Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC) et les navires de passage.

Le mandat du programme de R et S de la GCC est fondé sur plusieurs lois et conventions internationales. La *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement du Canada une juridiction législative exclusive sur les questions liées à la navigation et au transport. En ce qui concerne les services de la Garde côtière, la *Loi sur les océans* (L.C. 1996, ch. 31) indique que les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités du ministre de Pêches et Océans Canada englobent la composante maritime de recherche et sauvetage de la GCC. En vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (L.C. 2001, ch. 26), le ministre peut désigner des coordonnateurs de sauvetage chargés des opérations de recherche et de sauvetage. Enfin, le gouvernement du Canada s'est engagé, par l'intermédiaire de plusieurs conventions internationales, à prendre les dispositions nécessaires pour assurer la prestation des services de recherche et sauvetage maritimes dans son secteur de responsabilité.

Le programme de R et S de la GCC comprend le sous-programme de coordination et d'intervention de la GCC en recherche et sauvetage et le sous-programme de la GCAC. Le sous-programme de coordination et d'intervention de la GCC en recherche et sauvetage procure les services de coordination et d'intervention ayant pour but d'accroître la probabilité de survie de personnes qui risquent de perdre la vie ou de subir des blessures dans l'environnement maritime en leur donnant accès à de l'aide. Quant au sous-programme de la GCAC, il compte cinq organisations constituées en vertu d'une loi fédérale qui sont des entités juridiques distinctes du gouvernement du Canada.² La majorité des membres de la GCAC sont des pêcheurs commerciaux et des plaisanciers qui font don de leur temps et qui mettent leur bateau à la disposition de l'organisation afin de soutenir le programme de R et S de la GCC et qui travaillent en étroite collaboration avec cette dernière. Les autres membres de la GCAC sont des bénévoles des communautés locales qui prennent place à bord des navires communautaires réservés aux interventions de recherche et sauvetage.

² Depuis 2011-2012, la GCC ne finance plus la GCAC à l'échelle nationale. En revanche, le Conseil national de la GCAC est financé par les cinq régions de la GCAC.

Méthode d'évaluation

Cette évaluation a adopté l'approche théorique selon laquelle le rendement du programme est mesuré par rapport aux résultats prévus, comme il est indiqué dans le modèle logique du programme. La méthode choisie a permis en outre de démontrer dans quelle mesure le programme répond aux questions liées au besoin, à l'efficacité et à l'efficience conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor. La triangulation a été très fréquemment utilisée comme méthode d'analyse, où plusieurs sources de données ont aidé à corroborer les constatations. Elle reposait sur des entrevues avec des informateurs-clés et un examen des données administratives afin de déterminer si le programme avait le niveau d'intrant nécessaire pour soutenir les activités de coordination et d'intervention lors des incidents de recherche et sauvetage maritimes. Un aspect de l'analyse comprenait l'examen des mesures d'intervention prises lors d'un incident de recherche et sauvetage en fonction du type d'incident et de son niveau de gravité. De plus, l'évaluation prenait en compte la capacité de la GCC de gérer les coûts liés aux activités de coordination et d'intervention lors des incidents de recherche et de sauvetage maritimes, ainsi que la mesure dans laquelle les services de recherche et sauvetage fournis sont rentables. Les questions d'évaluation ont été déterminées à la suite des discussions préliminaires avec la haute direction de la GCC.

Résultats de l'évaluation

Puisque le programme de R et S de la GCC a pour mandat la détection, la coordination et l'intervention, il existe un besoin continu de recourir à ses services, comme en témoigne le fait que le nombre d'incidents de recherche et sauvetage maritimes est stable.

D'après les preuves, la GCC parvient à détecter des incidents maritimes et à réaliser des interventions de recherche et sauvetage maritimes (c.-à-d. en collaboration avec ces partenaires). Dans l'ensemble, la GCC et la GCAC sauvent des vies, puisque les deux sont prêtes à intervenir pour aider les personnes ayant besoin d'assistance dans l'environnement maritime. Les risques connus pour la couverture de recherche et sauvetage sont atténués grâce à la collaboration avec les partenaires de recherche et sauvetage. Par exemple, dans la région de l'Atlantique de la GCC, où le nombre de jours prévus et de jours assurés a diminué pour les grands navires, la GCC a atténué la situation en faisant appel à la Marine royale du Canada. Les preuves obtenues lors de l'évaluation soulignent également que la GCAC contribue à l'efficacité globale du programme de R et S de la GCC, puisqu'elle traite 24 % de l'ensemble des interventions maritimes de recherche et sauvetage.

Dans les cinq dernières années, le nombre de jours opérationnels au cours desquels des exemptions ont été demandées pour les spécialistes en sauvetage a doublé (passant de 4 % à 8 %), ce qui représente au total 2 668 jours opérationnels en 2015. Il semble que de nouveaux spécialistes en sauvetage sont formés et que de nombreux spécialistes en sauvetage déjà actifs renouvellent actuellement leur brevet. Néanmoins, la GCC n'atteint pas ses niveaux d'équipage et

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

il est nécessaire de trouver une solution pour éviter d'éventuelles répercussions sur l'état de préparation du programme.

Il semble que le programme de R et S de la GCC assure la gestion des coûts par ses efforts d'optimisation des ressources de recherche et sauvetage au moment d'attribuer des tâches liées à une intervention lors d'un incident de recherche et sauvetage, et par l'utilisation de ses mécanismes économiques de prestation de services (p. ex. service d'embarcations de sauvetage côtier et GCAC).

Un facteur prévenant une efficacité encore plus grande du système de recherche et sauvetage maritime est le nombre élevé d'incidents impliquant une embarcation de plaisance. Contrairement aux autres utilisateurs de l'eau (p. ex. à des fins commerciales et de pêche), pour lesquels le nombre d'incidents a diminué, le groupe d'embarcations de plaisance représente non seulement la cause la plus fréquente, mais le nombre et la gravité des incidents continuent également d'augmenter. La réduction du nombre et de la gravité des incidents de recherche et sauvetage impliquant des embarcations de plaisance pourrait réduire le nombre de décès ainsi que le nombre global d'appels de détresse maritimes.

Recommandation

Après l'évaluation, une recommandation a été formulée concernant l'augmentation du nombre de jours opérationnels au cours desquels des exemptions ont été demandées pour les spécialistes en sauvetage.

Recommandation n° 1 : La GCC doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à respecter le profil d'armement du navire, tel qu'il est décrit dans l'Ordonnance de la Flotte de la Garde côtière canadienne 535 (c.-à-d. le nombre minimum de spécialistes en sauvetage désignés à bord des navires de la Garde côtière canadienne ayant quatre membres d'équipage ou plus).

1.0 INTRODUCTION

1.1 Objectif de l'évaluation

Le présent rapport décrit les résultats de l'évaluation du programme de recherche et sauvetage de la Garde côtière canadienne (programme de R et S de la GCC), notamment le sous-programme de coordination et d'intervention de la Garde côtière canadienne (GCC) en recherche et sauvetage et le sous-programme de la Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC). L'évaluation a été menée par la Direction de l'évaluation de Pêches et Océans Canada (MPO) conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Son objectif principal consistait à examiner le besoin, l'efficacité et l'efficience.

1.2 Portée et contexte de l'évaluation

L'évaluation portait sur la période quinquennale d'avril 2011 à mars 2016 et tenait compte de l'Administration centrale nationale et des trois régions de la GCC, soit l'Ouest, le Centre et l'Arctique, ainsi que l'Atlantique. L'évaluation a commencé en mars 2016 et elle sera présentée au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation en mars 2017.

La portée de cette évaluation a été adaptée afin de se concentrer sur les principaux problèmes soulevés lors de l'évaluation précédente³. L'évaluation actuelle a également été conçue afin d'étudier les besoins en matière d'information de la haute direction de la GCC en examinant l'état de préparation de l'organisation concernant sa présence sur l'eau et les exemptions de certification pour le personnel navigant. De plus, l'évaluation a examiné la source des incidents de recherche et sauvetage maritimes afin de déceler les tendances selon le type de navire ou la cause.

2.0 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Contexte du programme

En général, les opérations de recherche et sauvetage au Canada relèvent d'une responsabilité partagée entre les organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux ainsi que les organisations bénévoles de recherche et sauvetage aériennes, terrestres et maritimes. Les opérations de recherche et sauvetage aériennes et maritimes relèvent du gouvernement fédéral, alors que les provinces, les territoires et les municipalités sont responsables des opérations de recherche et sauvetage terrestres et celles dans les eaux intérieures, sauf sur les terres et les voies

³ L'évaluation précédente du programme de R et S maritime de la GCC a été réalisée en 2011-2012 et sa portée s'étendait de l'exercice 2006-2007 à l'exercice 2010-2011.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

navigables de la Couronne fédérale. Les activités fédérales de recherche et sauvetage sont gérées principalement par la GCC pour les incidents maritimes et les Forces canadiennes (Aviation royale canadienne) pour les incidents dans les airs.

Le gouvernement du Canada a intégré ses composantes maritimes et aéronautiques dans un seul système de recherche et sauvetage. Le résultat est un système de recherche et sauvetage dans lequel les ressources militaires, civiles et bénévoles travaillent ensemble sous le contrôle opérationnel d'un centre conjoint de coordination des opérations de sauvetage (CCOS) ou d'un centre secondaire de sauvetage maritime (CSSM) afin de coordonner et de gérer les interventions de recherche et sauvetage. L'objectif du programme national de recherche et sauvetage consiste à prévenir les décès et les blessures grâce à des activités d'alerte de recherche et de sauvetage, d'intervention et d'aide en faisant appel à des ressources publiques et privées.

Pour sa part, la GCC est responsable de la prestation des services de recherche et sauvetage maritimes dans les zones maritimes relevant de la responsabilité fédérale (c.-à-d. les Grands Lacs ou le système du fleuve Saint-Laurent et toutes les eaux territoriales et côtières du Canada). La GCC est donc responsable de la détection des incidents maritimes et la réalisation des interventions de recherche et sauvetage en collaboration avec ses partenaires. Elle est également responsable de la fourniture de ressources maritimes, au besoin, pour appuyer les opérations aéronautiques de R et S, ainsi que les opérations humanitaires.⁴ Le résultat attendu du programme de R et S de la GCC est la réduction du nombre de décès chez les navigateurs en détresse. Le niveau de service actuel vise à ce que 90 % des vies en péril soient sauvées. En 2015-2016, le pourcentage de vies sauvées s'élevait à 99,16 %.

L'approche pour la prestation des services de recherche et sauvetage consistait à élaborer un système national d'intervention à cause de la taille et l'éloignement de la région maritime canadienne de recherche et sauvetage. Les composantes d'intervention de recherche et sauvetage de la GCC comprennent les ressources primaires et secondaires. Les ressources primaires comprennent de grands navires de la GCC, des stations de bateaux de sauvetage et des petites embarcations de sauvetage côtières. Selon les normes de service de la GCC, elles quittent la base après avoir reçu une mission de R et S en 30 minutes ou moins environ 99 % du temps⁵. Les ressources secondaires comprennent des navires de la GCC dont le mandat principal est un autre programme. Par exemple, un navire est chargé d'effectuer des activités scientifiques, mais son deuxième mandat consiste à fournir des services de recherche et sauvetage. En plus des ressources de recherche et sauvetage primaires et secondaires, la GCC compte également sur les ressources aéronautiques du ministère de la Défense nationale (MDN) ainsi que l'Association civile de recherche et sauvetage aériens (organisation bénévole du milieu aéronautique), les unités d'intervention bénévoles de la GCAC et les navires de passage.

⁴ L'assistance fournie lors des opérations humanitaires vient soutenir les provinces et les territoires.

⁵ Le temps qu'il faut à une unité de recherche et sauvetage pour quitter la base après avoir reçu une mission.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

Le mandat du programme de R et S de la GCC est fondé sur plusieurs lois et conventions internationales. La *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement du Canada une juridiction législative exclusive sur les questions liées à la navigation et au transport. En ce qui concerne les services de la Garde côtière, la *Loi sur les océans* (L.C. 1996, ch. 31) indique que les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités du ministre de Pêches et Océans Canada englobent la composante maritime de recherche et sauvetage de la GCC. En vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* (L.C. 2001, ch. 26), le ministre peut désigner des coordonnateurs de sauvetage chargés des opérations de recherche et de sauvetage. Enfin, le gouvernement du Canada s'est engagé, par l'intermédiaire de plusieurs conventions internationales, à prendre les dispositions nécessaires pour assurer la prestation des services de recherche et sauvetage maritimes dans son secteur de responsabilité⁶.

Le programme de R et S de la GCC comprend le sous-programme de coordination et d'intervention de la GCC en recherche et sauvetage et le sous-programme de la GCAC qui sont décrits ci-dessous.

2.1.1 Coordination et intervention en recherche et sauvetage

Le sous-programme de coordination et d'intervention de la GCC en recherche et sauvetage procure les services de coordination et d'intervention ayant pour but d'accroître la probabilité de survie de personnes qui risquent de perdre la vie ou de subir des blessures dans l'environnement maritime en leur donnant accès à de l'aide : en assurant la coordination et la conduite des interventions sur l'eau dans les cas de recherche et sauvetage maritimes; en contribuant à protéger la vie en mer; en aidant le ministère de la Défense nationale à intervenir dans les cas où il faut faire appel aux capacités aéronautiques et dans les cas humanitaires; en procurant une capacité d'intervention lors des missions de recherche et sauvetage; et en gérant les partenariats essentiels à la coordination efficace des activités. Grâce aux efforts de communication, de coordination et de réalisation des missions de recherche et sauvetage maritimes, ainsi qu'aux activités de sensibilisation du public aux opérations, le programme de R et S de la GCC augmente les chances de sauver des personnes qui se retrouvent dans des situations périlleuses sur l'eau.

2.1.2 Garde côtière auxiliaire canadienne

La GCAC compte cinq organisations bénévoles constituées en vertu d'une loi fédérale. Le ministre des Pêches et des Océans entretient des ententes de contribution officielles avec chacune des cinq corporations régionales de la GCAC⁷. Ces corporations sont des entités juridiques indépendantes du gouvernement du Canada qui travaillent en étroite collaboration avec la GCC.

⁶*Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes; Convention de 1975 relative à l'aviation civile internationale*

⁷ Depuis 2011-2012, la GCC ne finance plus la GCAC à l'échelle nationale. En revanche, le Conseil national de la GCAC est financé par les cinq régions de la GCAC.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

La majorité des membres de la GCAC sont des pêcheurs commerciaux et des plaisanciers qui font don de leur temps et qui mettent leur bateau à la disposition de l'organisation afin de soutenir la mise en œuvre du programme de R et S de la GCC. Les autres membres de la GCAC sont des bénévoles des communautés locales qui prennent place à bord des navires d'intervention communautaire dédiés à la recherche et sauvetage et ce avec une veille permanente. Depuis l'exercice 2015-2016, la GCAC compte environ 4 000 membres et dispose d'environ 1 100 navires.

2.2 Partenaires, facilitateurs et navires de passage

Outre la collaboration de la GCAC, la prestation du programme de R et S de la GCC est assurée avec le soutien d'un mélange de partenaires et de facilitateurs. Plus précisément, l'Aviation royale canadienne (ARC) répond aux besoins aéronautiques en matière de recherche et sauvetage en mer, tandis que le programme État de préparation opérationnelle de la flotte de la Garde côtière répond aux besoins en matière d'intervention sur l'eau et en mer (professionnels certifiés, navires, véhicule à coussin d'air, hélicoptères et petites embarcations). De plus, toutes les ressources fédérales sur l'eau (à l'exclusion des ressources primaires) sont considérées comme des ressources secondaires puisque les missions de recherche et sauvetage priment toute autre activité. Enfin, les navires de passage sont les navires qui n'ont pas été mentionnés ci-dessus et qui sont assez près d'un navire en détresse pour lui venir en aide. En vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et du droit international, tout navire en mer est tenu de porter secours en situation de détresse maritime.

Le programme des Services de communication et de trafic maritimes (SCTM) de la GCC apporte également une contribution essentielle à la réalisation du programme de R et S de la GCC. Les SCTM sont responsables de la détection des incidents de recherche et sauvetage maritimes et fournissent un lien de communication essentiel entre les navires en détresse et les CCCOS ou CSSM. Ces renseignements sont essentiels au déploiement des équipes de recherche et sauvetage.

2.3 Ressources relatives au programme

Le tableau 1 présente le détail des finances et des ressources humaines de 2015-2016 pour le programme de R et S de la GCC.⁸

Tableau 1 Ressources du programme de R et S de la GCC

Ressources financières de 2015-2016 (en millions de \$)				
	Dépenses prévues	Autorisations disponibles	Dépenses réelles	Écart
Total	30 508 166 \$	31 104 608 \$	31 104 607 \$	596 441 \$
Ressources humaines de 2015-2016 (ETP)				
	Prévues	Réelles	Écart	
Total	134	123,3	10,7	

Source : rapport ministériel sur le rendement du MPO de 2015-2016

⁸ Ce tableau ne comprend pas les ressources pour les membres d'équipage certifiés et les plateformes de la GCC mises à disposition dans le cadre du programme État de préparation opérationnelle de la flotte de la GCC.

2.4 Modèle logique et mesure du rendement

Le modèle logique qui a orienté l'évaluation est joint à l'annexe A. Il offre un aperçu des liens logiques entre les divers niveaux de résultats. Une stratégie de mesure du rendement a été élaborée en 2012 et elle a été mise à jour en mars 2015. En hiver 2016, la stratégie est en cours de déploiement et les données connexes étaient en cours de collecte et d'analyse.

3.0 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

3.1 Approche et conception de l'évaluation

Cette évaluation a adopté l'approche théorique selon laquelle le rendement du programme est mesuré par rapport aux résultats prévus, comme il est indiqué dans le modèle logique du programme. La méthode choisie a permis en outre de démontrer dans quelle mesure le programme répond aux questions liées à la pertinence, à l'efficacité et à l'efficience conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor. La triangulation a été très fréquemment utilisée comme méthode d'analyse, où plusieurs sources de données ont aidé à corroborer les constatations. Elle reposait sur des entrevues avec des informateurs-clés et un examen des données administratives afin de déterminer si le programme avait le niveau d'intrant nécessaire pour soutenir les activités de coordination et d'intervention lors des incidents de recherche et sauvetage maritimes. L'analyse comprenait l'examen des mesures d'intervention prises lors d'un incident de recherche et sauvetage en fonction du type d'incident et de son niveau de gravité (M1, M2, M3 et M4)⁹. De plus, l'évaluation prenait en compte la capacité de la GCC de gérer les coûts liés aux activités de coordination et d'intervention lors des incidents de recherche et de sauvetage maritimes, ainsi que la mesure dans laquelle les services de recherche et sauvetage fournis sont rentables.

L'annexe B présente la matrice d'évaluation détaillée. Les questions d'évaluation ont été déterminées à la suite des discussions préliminaires avec la haute direction de la GCC durant lesquelles les problèmes suivants ont été soulevés et nécessitent d'être examinés :

⁹ M1. Incidents de détresse : Un navire ou une personne qui court un danger grave et imminent et qui a besoin d'une aide immédiate. (La situation a été jugée mortelle ou potentiellement mortelle à un moment au cours de l'incident); M2. Incidents de détresse potentielle : L'incident peut devenir potentiellement un incident de détresse si aucune mesure rapide n'est prise, c'est-à-dire qu'une intervention immédiate est requise afin de stabiliser la situation avant qu'elle devienne un cas de détresse; M3. Incidents résolus pendant la phase d'incertitude (incidents non critiques) : Pas de cas de détresse ou de risque perçu comme mettant des vies en danger. (Appels à l'aide généraux); M4. Fausses alertes et canulars : Situations entraînant la mise en œuvre du système de R et S pour des raisons injustifiées ou fausses, par exemple le signalement erroné d'une fusée éclairante.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

- L'état de préparation en ce qui concerne la présence sur l'eau des actifs de la GCC liés ou non à la recherche et sauvetage;
- L'état de préparation et la disponibilité de la GCAC;
- La fréquence d'exemptions de certification de spécialiste en sauvetage pour le personnel navigant de la GCC;
- Étudier les tendances des incidents de recherche et sauvetage maritimes selon le type de navire ou la cause;
- Faire le suivi des plans d'action de gestion élaborés par la GCC en réponse aux recommandations qui figuraient dans la dernière évaluation réalisée en 2011-2012;
- Efficacité et efficience.

3.2 Sources de données

L'évaluation a fait appel aux données administratives et financières existantes, qui ont été, le cas échéant, complétées par des données d'autres sources. Les renseignements détaillés concernant les sources utilisées sont présentés plus en détail ci-dessous :

- Les données financières ont été fournies par les conseillers en gestion financière au sein de la GCC;
- Les données administratives proviennent des bases de données de la GCC (p. ex. Système de gestion de l'information du programme de recherche et de sauvetage), des documents du programme et d'autres publications ministérielles;
- Les documents examinés comprennent divers documents provenant du bureau national et des bureaux régionaux de la GCC, les plans d'activités de la GCAC, l'évaluation et les vérifications antérieures du MPO, ainsi que d'autres sources du gouvernement fédéral et d'autres sources externes;
- Des entrevues avec des informateurs-clés ont eu lieu auprès de 53 répondants : haute direction de la GCC (n = 16), Administration centrale nationale de la GCC (n = 8), régions de la GCC (n = 12), facilitateurs (n = 7) et partenaires (n = 10). Elles comprennent des entrevues réalisées auprès du commissaire, du sous-commissaire, des commissaires adjoints, des directeurs généraux, des directeurs et des surintendants de recherche et sauvetage de la GCC ou des cadres supérieurs dans chaque région, y compris l'Administration centrale nationale. La majorité des entrevues menées à l'administration centrale se sont déroulées en personne, tandis que les entrevues régionales ont été réalisées par téléphone.

3.3 Limites de la méthodologie et stratégies d'atténuation

Bien que l'évaluation ait connu quelques difficultés et limites, décrites ci-dessous, ces limites ont été atténuées, dans la mesure du possible, par l'utilisation de diverses sources de données et une triangulation des données. Cette méthode a été appliquée afin de démontrer la fiabilité et la validité des constatations ainsi que pour veiller à ce que les conclusions et les recommandations

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

soient fondées sur des données probantes objectives et documentées. Consulter le tableau 2 pour plus de détails sur les limites et les stratégies d'atténuation.

Tableau 2 Limites de la méthodologie et stratégies d'atténuation

Limites	Stratégies d'atténuation
Bien que de grandes quantités de données sur la R et S maritimes soient accessibles à partir de diverses bases de données, les catégories « autre » et/ou « vide » ont souvent été utilisées pour classifier les renseignements. Le volume des données dans ces catégories a entraîné des difficultés lors de l'analyse des tendances dans l'ensemble des catégories. Par exemple, l'analyse d'incidents par type de navire montre que la catégorie « autre » se situe au deuxième rang après les embarcations de plaisance.	Étant donné que ces données peuvent représenter une grande partie des renseignements contenus dans les diverses bases de données, l'équipe d'évaluation a envisagé d'exclure ces catégories, mais cette idée a été rejetée. L'équipe d'évaluation a plutôt atténué cette limite en conservant ces données et travaillant en étroite collaboration avec les membres du programme de la GCC afin de valider les diagrammes et les tableaux avant leur utilisation dans l'évaluation.
Dans le cadre de ses efforts visant à préciser la portée de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a réalisé une étude limitée des données financières de la GCC lors de l'analyse des mécanismes économiques de prestation de services utilisés par la GCC pour intervenir en cas d'incidents de R et S maritimes.	La principale stratégie déployée pour atténuer cette limite consistait à étendre la saisie de données à un plus large éventail d'informateurs clés, ainsi qu'à utiliser les résultats d'une évaluation et d'un examen de la documentation antérieurs.

4.0 RÉSULTATS

4.1 Besoin

Constataion principale : Puisque le programme de R et S de la GCC a pour mandat la détection, la coordination et la réalisation des interventions de recherche et sauvetage, il existe un besoin continu de recourir à ses services, comme en témoigne le fait que le nombre d'incidents de recherche et sauvetage maritimes est stable.

La GCC est responsable de la détection des incidents de recherche et sauvetage maritimes ainsi que la réalisation des interventions de recherche et sauvetage en collaboration avec ses partenaires. Au cours de l'évaluation qui comprend une période de cinq ans, la GCC a assuré une intervention coordonnée dans environ 7 000 incidents de recherche et sauvetage maritimes par année pour un total d'un peu plus de 35 000 incidents.¹⁰ Parmi ces derniers, les navires de recherche et sauvetage primaires et secondaires de la GCC étaient chargés de répondre à environ 47 % de tous les incidents de recherche et sauvetage maritimes, tandis que la GCAC était chargée d'en répondre à 24 %. Consulter le tableau 3 pour plus de détails sur le nombre global d'incidents de recherche et sauvetage.

¹⁰ Plusieurs unités d'intervention peuvent être affectées au même incident de recherche et sauvetage en fonction de la gravité de la situation.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

Tableau 3 Toutes les catégories d'incident de R et S par intervenant¹¹

	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne sur 5 ans
Forces armées canadiennes (FAC)	957	1011	1071	961	962	992
Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA)	162	129	148	155	120	143
Garde côtière canadienne	4436	4577	4050	3881	4058	4180
Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC)	1941	1962	1732	1831	2085	1910
Autres organismes fédéraux	57	41	70	68	70	61
Navires de passage	1751	1959	1937	2068	2022	1947

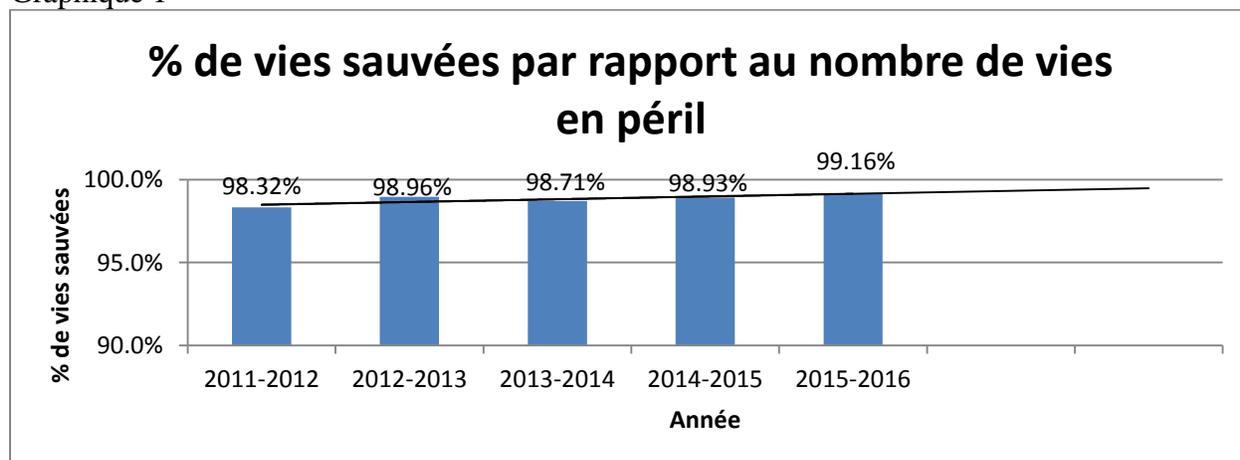
Source : base de données du SGIPRS

4.2 Efficacité

Constatation principale : La GCC et la GCAC sauvent des vies puisqu'elles sont prêtes à intervenir pour aider les personnes ayant besoin d'assistance en milieu maritime.

La période entre 2011-2012 et 2015-2016 a connu une tendance à la hausse du pourcentage de vies sauvées dans l'environnement maritime (graphique 1). En 2015-2016, le pourcentage de vies sauvées s'élevait à 99,16 %, ce qui représente une augmentation de 0,84 % du nombre d'incidents de recherche et sauvetage maritimes celui-ci étant resté relativement stable au cours des cinq dernières années.¹²

Graphique 1



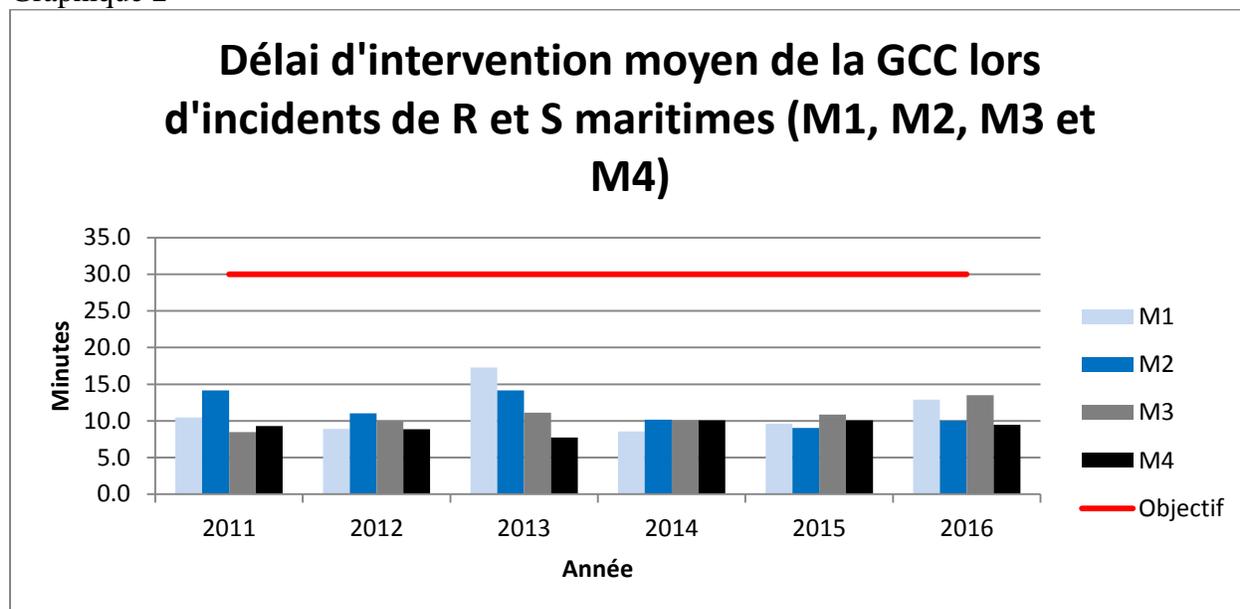
Source : base de données du SGIPRS

¹¹ Catégories d'incident de R et S : maritime, aéronautique, humanitaire et inconnu

¹² Le niveau de service actuel vise à ce que 90 % des vies en péril soient sauvées.

De plus, les données attestent que les navires de recherche et sauvetage primaires de la GCC atteignent un délai d'intervention de 30 minutes ou moins dans 97 % des incidents.¹³ Il s'agit d'une amélioration par rapport à l'évaluation précédente où la norme de service du programme de R et S de la GCC a été atteinte dans 96 % des incidents entre 2006 et 2010. Le graphique 2 illustre le délai d'intervention moyen de la GCC lors de différents types d'incidents de recherche et sauvetage maritimes.

Graphique 2



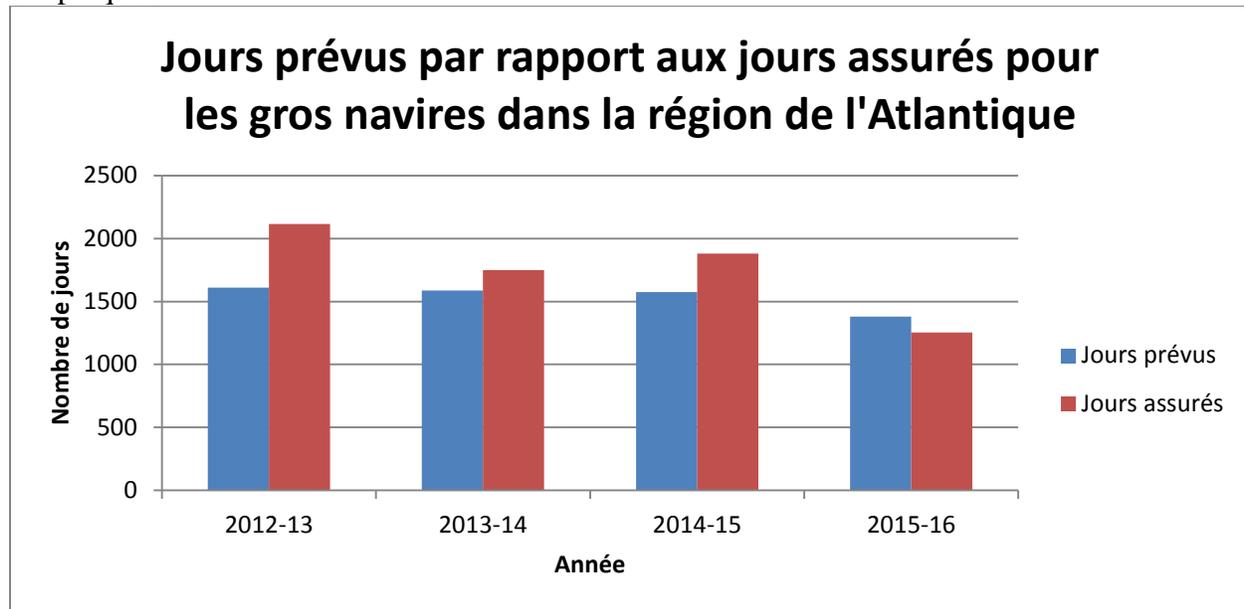
Source : base de données du SGIPRS

Présence des services de recherche et sauvetage maritimes de la GCC

Le nombre de jours prévus par la GCC pour appuyer son programme de R et S est respecté à l'échelle nationale. En revanche, certains risques ont été relevés en ce qui concerne la présence des services de recherche et sauvetage à l'échelle régionale. Plus précisément, il existe des risques concernant la couverture de recherche et sauvetage au large de la région de l'Atlantique. Le graphique 3 révèle que les gros navires ayant la capacité d'effectuer des patrouilles dans les zones hauturières ont connu une diminution de jours prévus et de jours assurés. Cette diminution est attribuable à une combinaison d'activités d'entretien prévues et imprévues dans la région de l'Atlantique. La GCC atténue ce risque en faisant appel à ses partenaires, notamment la Marine royale du Canada.

¹³ Selon les normes de service, les ressources primaires quittent la base en 30 minutes ou moins environ 99 % du temps après avoir reçu une mission.

Graphique 3



Source : bases de données iFlotte et MariTime

La GCAC est prête à intervenir

La GCAC continue à contribuer grandement aux services de recherche et sauvetage maritimes en offrant des milliers d'heures de bénévolat et des navires. Les données administratives et les informateurs-clés ont permis de constater que les associations de la GCAC sont disponibles quand leur présence est nécessaire, ce qui fait en sorte que le taux moyen de participation aux interventions lors des incidents de recherche et sauvetage à l'échelle nationale s'élevait à 24 % (les niveaux actuels à l'échelle régionale varient considérablement)¹⁴. Un résultat semblable a été constaté dans l'évaluation des opérations de recherche et sauvetage en 2012. Dans l'évaluation actuelle, les informateurs-clés ont souvent fait mention de l'adaptabilité du modèle de la GCAC quant à son fonctionnement dans l'ensemble du pays allant du modèle du propriétaire ou exploitant de la GCAC de la région de Terre-Neuve-et-Labrador où plus de 90 % des membres participent aux pêches à la Royal Canadian Marine Search and Rescue (la GCAC de la région du Pacifique) qui exploite principalement des navires communautaires à partir de plus de 40 stations de sauvetage maritimes.

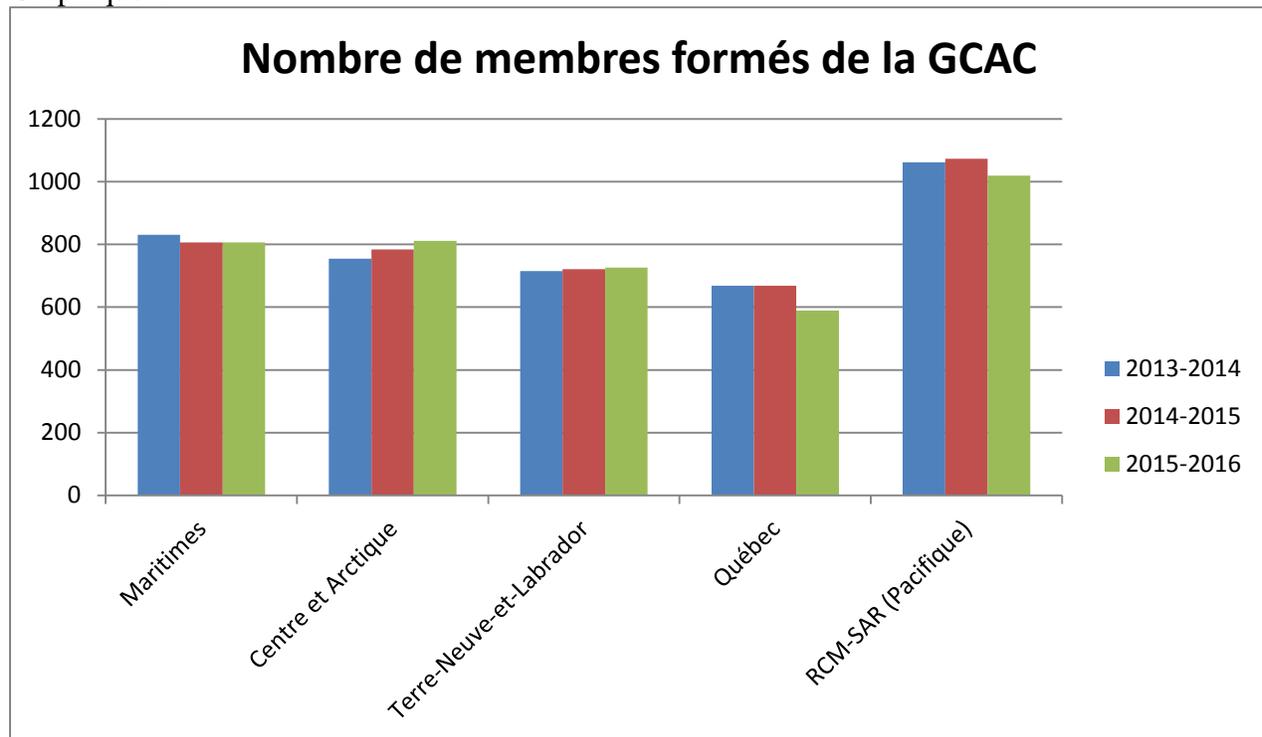
Le graphique 4 révèle que le nombre de membres formés a été globalement stable entre 2013 et 2016. Cependant, les données sur les tendances historiques à plus long terme indiquent qu'il y a eu une diminution globale du nombre de membres et de navires. Ces risques sont connus et des préoccupations semblables ont été soulevées durant l'analyse 2007 des besoins en matière de R et S¹⁵, et l'évaluation des opérations de recherche et sauvetage en 2012. Les informateurs-clés

¹⁴ L'objectif national est 20 %.

¹⁵ [HTTP://WWW.CCG-GCC.GC.CA/F0003782](http://www.ccg-gcc.gc.ca/f0003782)

ont exprimé leurs préoccupations concernant la capacité de la GCAC de maintenir son bassin de bénévoles ou de recruter d'autres membres. Ces problèmes s'intensifient puisque le départ à la retraite des membres de la GCAC entraîne également le retrait de leurs embarcations auxiliaires. Enfin, 15 % des missions de la GCAC sont des incidents de catégorie M1 ou M2, soit un cas de détresse ou un cas de détresse potentielle.

Graphique 4



Source : plans d'activités annuels de la GCAC

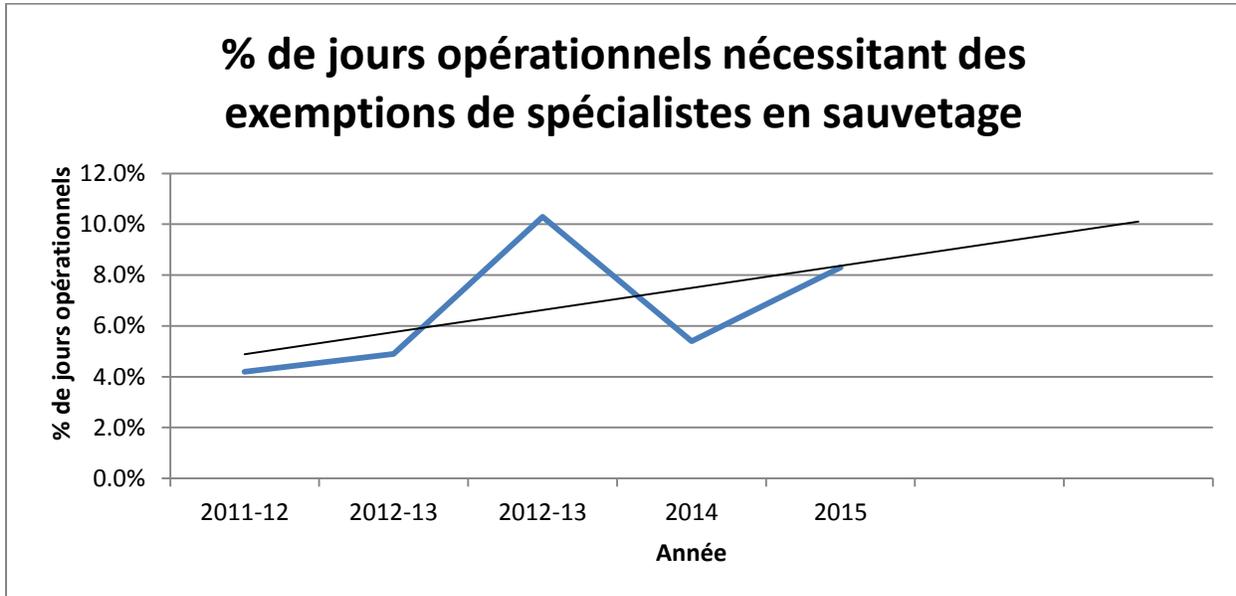
Exemptions de certification pour le personnel navigant de la GCC

Constatation principale : Il y a eu une augmentation du nombre d'exemptions de certifications pour les spécialistes en sauvetage.

Le programme des spécialistes en sauvetage de la GCC a été élaboré en réponse au besoin d'une amélioration des capacités de sauvetage et de soins d'urgence préhospitaliers au sein de la flotte de la GCC. Pour être considérés en tant que spécialistes en sauvetage, les membres du personnel de la GCC doivent satisfaire à des exigences de formation précises comme le cours « Medic A ». Le de spécialistes en sauvetage est un service optionnel offert en plus des responsabilités habituelles. Tel qu'il est indiqué dans l'Ordonnance de la flotte de la Garde côtière canadienne 535, la politique interne de la GCC prévoit qu'un spécialiste ayant des capacités en sauvetage doit se trouver à bord de tous les navires de la GCC comptant quatre membres d'équipage ou plus. Au cours des cinq dernières années, le nombre de jours opérationnels au cours desquels des exemptions ont été demandées pour les spécialistes en sauvetage a doublé,

passant de 4 % à 8 % (consulter le graphique 5).¹⁶ En 2015, cela représente 2 668 jours opérationnels.

Graphique 5



Source : système de suivi des exemptions de certification du personnel navigant et iFlotte

Les informateurs-clés et les preuves tirées des documents confirment que de nouveaux spécialistes en sauvetage sont formés et que de nombreux spécialistes en sauvetage existants renouvellent actuellement leurs certificats. Malgré cela, la GCC continue d'avoir de la difficulté à atteindre les niveaux d'équipage. Les informateurs-clés ont fait remarquer qu'une partie du problème provient du fait que la GCC n'a pas d'objectifs bien définis pour le bassin de spécialistes formés. Néanmoins, selon certaines personnes interrogées, il est nécessaire de trouver une solution afin d'éviter d'éventuelles répercussions négatives sur l'état de préparation du programme de R et S de la GCC qui ne dispose pas toujours de suffisamment de membres du personnel navigant à bord des navires. De plus, plusieurs informateurs-clés ont constaté une meilleure efficacité lorsqu'un spécialiste en sauvetage est à bord d'un navire. Par exemple, lors des incidents de R et S maritimes au cours desquels un hélicoptère de recherche et de sauvetage de l'ARC et un technicien de sauvetage du MDN sont affectés, le spécialiste en sauvetage de la GCC fournit le soutien initial et veille à ce que le patient soit prêt pour le transport.

¹⁶ Les chiffres relatifs aux exemptions de certification ont été tirés du système de suivi des exemptions de certification du personnel navigant, alors que les chiffres relatifs au jour opérationnel ont été tirés de iFlotte. Les périodes non opérationnelles, comme celle de radoub, de désarmement et de cale sèche, ont été retranchées du nombre total de jours opérationnels.

Plan d'exercices national

L'évaluation effectuée en 2012 a permis de déterminer que le programme de R et S de la GCC ne disposait d'aucune norme ou approche nationale pour la tenue d'exercices à grande échelle. Par conséquent, une recommandation a été formulée pour la GCC afin d'élaborer une norme ou une approche nationale pour la tenue d'exercices à grande échelle et de créer un processus pour l'établissement et la diffusion de rapports postérieurs aux opérations. Grâce à la réponse de la direction, la GCC s'est engagée à déterminer le nombre d'exercices annuels (exercices en mer à grande échelle et exercices sur table) requis pour favoriser une approche nationale en matière de planification d'exercices et de diffusion de leçons apprises. Les informateurs-clés et l'examen des documents ont permis de confirmer qu'aucun plan national n'a encore été mis en place, même si des exercices ont eu lieu entre 2011 et 2016. Les mêmes informateurs-clés ont souligné l'importance des exercices sur les incidents maritimes aux fins de préparation. Cependant, le nombre d'exercices, la façon dont ils devront être menés et les personnes qui les mèneront n'ont pas encore été définis ou normalisés à l'échelle nationale.

Depuis l'automne 2016, une version préliminaire du plan d'exercices national a été distribuée au sein de la GCC, bien qu'elle ne soit pas encore approuvée. Le GCC fournit régulièrement des mises à jour concernant l'état de la réponse de la direction au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation du MPO. La plus récente mise à jour a mentionné que la réorganisation au sein du groupe, la perte de membres du personnel et des priorités émergentes auront un impact sur la réalisation du plan national.

4.3 Efficience

Constatation principale : Le programme de R et S de la GCC est exploité de manière économique et efficace pour contribuer à l'atteinte des résultats escomptés.

Les ressources financières prévues et réelles ainsi que les équivalents temps plein ont été analysés dans le cadre de l'évaluation. La deuxième partie de l'analyse se penche sur la couverture de recherche et sauvetage concernant l'optimisation des ressources disponibles au moment d'attribuer des tâches liées à une intervention lors d'un incident de recherche et sauvetage. Enfin, l'analyse de l'efficience a permis d'examiner l'utilisation des mécanismes économiques de prestation de services lors des interventions en cas d'incident.

Renseignements financiers

Les dépenses liées au programme de R et S de la GCC de 2011-2012 à 2015-2016, y compris les dépenses liées au financement de la GCC et de la GCAC, sont décrites dans le tableau 4. Dans l'ensemble, les résultats sont demeurés relativement stables et ont respecté en grande partie les autorisations disponibles aux fins d'utilisation. Comme il est mentionné précédemment, la GCC

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

et la GCAC sauvent des vies, aident les personnes ayant besoin d'assistance et les deux sont prêtes à intervenir. L'évaluation montre que le programme de R et S de la GCC produit les résultats escomptés de manière économique étant donné que ces résultats sont obtenus dans le cadre de dépenses réduites.

Tableau 4

Ressources financières (en millions de \$)					Ressources humaines (ETP)		
Année	Dépenses prévues	Autorisations disponibles aux fins d'utilisation	Dépenses réelles	Écart par rapport aux dépenses prévues	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Écart
2011-2012	32 524 378 \$	33 181 183 \$	37 695 431 \$	-5 171 053 \$	124	127	3
2012-2013	32 930 626 \$	35 488 840 \$	34 547 572 \$	-1 616 946 \$	170	148	-22
2013-2014	32 213 522 \$	35 151 917 \$	34 756 121 \$	-2 542 599 \$	104	125	21
2014-2015	29 066 000 \$	34 248 198 \$	33 990 806 \$	-4 924 806 \$	106	127,7	21,7
2015-2016	30 508 166 \$	31 104 608 \$	31 104 607 \$	-596 441 \$	134	123,2	-10,8

Remarque : Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas les coûts associés aux membres d'équipage certifiés et à l'exploitation des navires en soutien à la mise en œuvre de ce programme. Ces coûts font l'objet d'un rapport distinct et sont assumés par l'équipe responsable de l'État de préparation opérationnelle de la flotte de la GCC.

Couverture de recherche et sauvetage

Constatation principale : Le programme de R et S de la GCC optimise l'utilisation des ressources disponibles en adaptant les ressources de la mission en fonction des besoins et à la gravité d'un incident de R et S maritimes.

Par « couverture de R et S », on entend la capacité d'une ressource de recherche et sauvetage maritimes d'arriver à temps pour sauver une vie. Les informateurs-clés ont fait remarquer que l'objectif du programme de R et S de la GCC consiste à s'assurer que cela est accompli avec une efficacité maximale. Le facteur clé pour atteindre cet objectif est la capacité d'élargir les mesures d'intervention en cas d'incident de recherche et sauvetage maritimes en fonction de la gravité de la situation. Plus précisément, le programme de R et S de la GCC optimise l'utilisation des ressources disponibles en disposant d'une gamme d'unités d'intervention (p. ex. les navires de recherche et sauvetage primaires et secondaires de la GCC, les ressources aéronautiques du MDN, la GCAC et les navires de passage) et en adaptant les ressources dont la mission consiste à répondre aux besoins et à la gravité d'un incident. Le tableau 5 confirme que l'affectation de plusieurs ressources à un incident n'était réservée qu'aux incidents de détresse les plus graves au cours de la période de cinq ans visée par l'évaluation.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

Tableau 5 : nombre médian d'intervenants par incident de 2011-2012 à 2015-2016

	M1	M2	M3	M4
Atlantique	2	1	1	1
Centre et Arctique	3	1	1	1
Ouest	2	1	1	1

Source : base de données du SGIPRS

Utilisation des mécanismes économiques de prestation de services

Constatation principale : Des économies pour la prestation générale des services de recherche et sauvetage maritimes ont été réalisées en ayant recours à des bénévoles et à des employés saisonniers.

L'équipe d'évaluation a eu recours aux données provenant de divers informateurs-clés et documents, ainsi qu'aux résultats d'une évaluation antérieure pour réaliser son analyse des mécanismes économiques de prestation de services.

Service d'embarcations de sauvetage côtier

Le Service d'embarcations de sauvetage côtier (Service d'ESC) est une ressource de recherche et sauvetage primaire, saisonnière et spécialisée qui est prêt à être affecté à une mission par le CCCOS ou un CSSM. Une unité d'ESC peut également être affectée, au besoin, à des missions non liées à la recherche et au sauvetage par le Centre des opérations régionales. Un examen des données administratives de la GCC a confirmé que les étudiants d'été ayant reçu une formation représentent 86 % des membres d'équipage d'ESC et que plus de 97 candidats sont recrutés annuellement comme membres d'équipage d'ESC grâce au Programme fédéral d'expérience de travail étudiant. Il existe 25 stations d'ESC situées dans les trois régions de la GCC. Chaque station dispose d'une embarcation rapide de sauvetage de six à huit mètres pouvant être utilisée à des vitesses supérieures à vingt-quatre nœuds. En 2013, la GCC a créé un partenariat avec la Marine royale du Canada pour permettre aux réservistes navals d'être affectés au Service d'ESC dans le cadre de leur formation et de leur perfectionnement professionnel.

Les informateurs-clés ont indiqué que le Service d'ESC permet d'augmenter progressivement et considérablement les capacités de recherche et sauvetage dans les zones à forte densité de trafic pendant les périodes de pointe pour la navigation de plaisance. La saison opérationnelle du Service d'ESC débute au milieu ou vers la fin du mois de mai et se termine au début du mois de septembre. Les personnes interrogées ont également fait savoir que sans le Service d'ESC, la GCC et ses partenaires auraient du mal à répondre à l'augmentation des incidents de recherche et sauvetage maritimes qui se produisent pendant les mois d'été. Les données administratives ont également permis de confirmer que le Service d'ESC représente environ 18 % du nombre

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

d'interventions de recherche et sauvetage maritimes, mais ce taux s'élève à 30 % pendant la période de pointe des mois de juin, de juillet et d'août (consulter le tableau 6).

Tableau 6 : attribution des missions au Service d'ESC pendant juin, juillet et août

% d'attribution des missions au Service d'ESC liées à l'intensification estivale.	2010	2011	2012	2013	2014
Juin	42 %	37 %	41 %	47 %	32 %
Juillet	30 %	30 %	31 %	34 %	33 %
Août	27 %	31 %	28 %	33 %	31 %

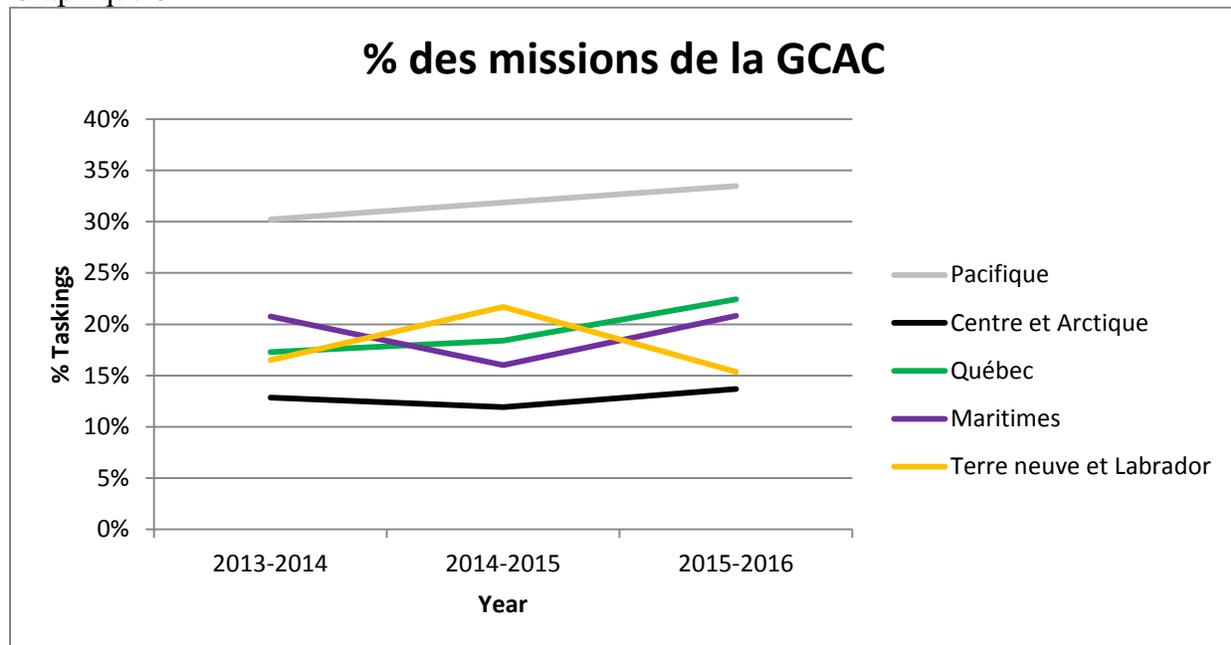
Source : base de données du SGIPRS

Garde côtière auxiliaire canadienne

La GCAC reçoit des contributions annuelles d'environ 5,5 millions de dollars. Les informateurs-clés et les données administratives ont confirmé que le programme de R et S de la GCC fait appel à près de 4 000 bénévoles et à environ 1 100 navires dans cinq régions de la GCAC. L'évaluation du programme de R et S de la GCC de 2012 a prouvé que le sous-programme de la GCAC représente un évitement des coûts important sur le plan des ressources humaines et des actifs. Plus précisément, chaque dollar dépensé permet d'éviter des coûts d'environ 43 \$.¹⁷ La même évaluation a estimé que, sans l'appui de la GCAC, la GCC aurait besoin de dépenser quelque 337 millions de dollars pour obtenir une flotte de navires similaire, ainsi que de dépenser 200 à 300 millions de dollars de plus par année en salaires et en avantages sociaux. Le graphique 6 représente l'attribution des missions dans les régions de la GCAC sur une période de 3 ans.

¹⁷ <http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/11-12/SAR-CCGA-fra.htm#4.3>

Graphique 6



Source : base de données du SGIPRS

4.4 Facteurs essentiels de succès et principaux obstacles

Constatation principale : le nombre d'incidents de R et S maritimes impliquant une embarcation de plaisance et la gravité des incidents augmentent.

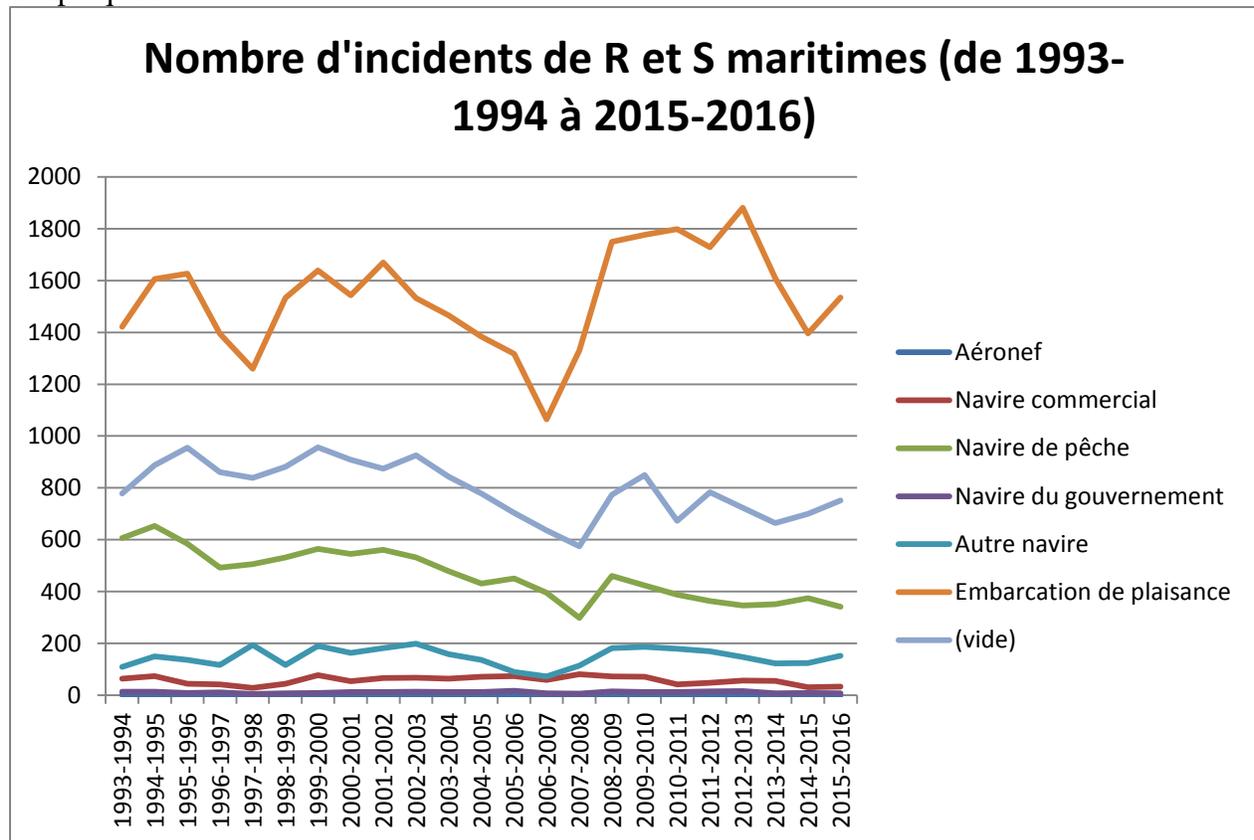
Charge de travail : Incidents de recherche et sauvetage maritimes (type de navire/cause)

Les incidents de recherche et sauvetage maritimes comprennent diverses combinaisons de causes, de niveaux de gravité et de types de navires. Néanmoins, ce sont les embarcations de plaisance qui représentent historiquement la cause la plus fréquente des incidents. Plus précisément, d'avril 2011 à mars 2016, il y a eu un peu plus de 21 000 incidents de recherche et sauvetage maritimes impliquant des embarcations de plaisance, tandis que les incidents impliquant des navires de pêche et des navires commerciaux comptaient 1 800 et 225 incidents respectivement. Le nombre total d'incidents qui correspondent aux catégories « autre » et « vide » est d'environ 2 700 sur une période de cinq ans.¹⁸ Les informateurs-clés ont fait remarquer que les stratégies de prévention et de sécurité existent au moyen du Bureau de la sécurité nautique de 1993 à aujourd'hui. Peu importe où se trouvaient ces programmes de prévention et de sécurité nautique au sein du gouvernement fédéral, les preuves obtenues lors de l'évaluation démontrent que le nombre et la gravité des incidents impliquant des embarcations de plaisance continuent d'augmenter, tandis que le contraire se produit avec les navires de pêche et

¹⁸ L'équipe d'évaluation a constaté que la catégorie « autre » a été utilisée de plus en plus pour classer les renseignements, ce qui a entraîné une limite globale des données. Puisque la catégorie « autre » se situe au deuxième rang après les embarcations de plaisance quant à la fréquence des incidents maritimes, l'équipe d'évaluation suggère d'examiner les données et de mettre à jour les champs de codage en conséquence.

les navires commerciaux (consulter le graphique 7, tendance sur 23 ans quant au nombre d'incidents de recherche et sauvetage maritimes).

Graphique 7



Source : base de données du SGIPRS

En 2015-2016, les embarcations de plaisance représentaient 70 % des interventions aux incidents M1, 80 % aux incidents M2, 70 % aux incidents M3 et 45 % aux incidents M4. De plus, le taux d'incidents dont la cause découle des activités de navigation de plaisance a augmenté de 47 % en 1993-1994 à 54 % en 2015-2016. Une évaluation récente menée par Transports Canada a révélé qu'il existe une grande population de plaisanciers au Canada et que, selon les estimations, environ 10,5 millions de Canadiens avaient fait au moins une fois la navigation de plaisance au cours de la dernière année.¹⁹ Dans la même évaluation, Transports Canada a constaté qu'il n'y a pas de données mesurables ayant eu des répercussions sur l'attitude, le comportement ou la sensibilisation globale en matière de sécurité nautique. En outre, les coordonnateurs de recherche et sauvetage ont remarqué, en 2014, qu'il existe encore des problèmes en matière de prévention et de sensibilisation, comme le démontrent l'utilisation insuffisante du gilet de sauvetage et l'absence de plans de navigation appropriés.²⁰

¹⁹ <http://www.tc.gc.ca/fra/services-generaux/sem-rapports-1307.html>

²⁰ Commandement des opérations interarmées du Canada, rapport annuel du comité fédéral de gouvernance des opérations de recherche et sauvetage de 2014.

Les activités de recherche et sauvetage sont une solution de dernier recours quand les mesures de sécurité et de prévention ont échoué. Les informateurs-clés ont mentionné que le fait de s'attaquer au nombre d'incidents de recherche et sauvetage maritimes impliquant des embarcations de plaisance en augmentant la priorité des stratégies de sécurité et de prévention peut diminuer le nombre de décès ainsi que le nombre global d'appels de détresse maritimes.

5.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

Besoin

Puisque le programme de R et S de la GCC a pour mandat la détection, la coordination et l'intervention, il existe un besoin continu de recourir à ses services, comme en témoigne le fait que le nombre d'incidents de recherche et sauvetage maritimes est stable. Plus précisément, la GCC est l'autorité fédérale responsable de la coordination des services de recherche et sauvetage maritimes. Elle participe à divers traités, conventions et accords internationaux. Par conséquent, le gouvernement du Canada doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer la prestation des services de recherche et sauvetage maritimes dans son secteur de responsabilité.

Efficacité

Les preuves démontrent que la GCC parvient à détecter des incidents maritimes et à réaliser des interventions de recherche et sauvetage maritimes (c.-à-d. en collaboration avec ses partenaires) dans les zones relevant de la responsabilité du gouvernement fédéral. Dans l'ensemble, la GCC et la GCAC sauvent des vies, puisque les deux sont prêtes à intervenir pour aider les personnes ayant besoin d'assistance dans l'environnement maritime. Les risques connus pour la couverture de recherche et sauvetage sont atténués grâce à la collaboration avec les partenaires de R et S. Plus précisément, dans la région de l'Atlantique de la GCC, où le nombre de jours prévus et de jours assurés a diminué pour les grands navires, la GCC a su atténuer les risques en faisant appel à la Marine royale du Canada.

Au cours des cinq dernières années, le nombre de jours opérationnels au cours desquels des exemptions ont été demandées pour les spécialistes en sauvetage a doublé (passant de 4 % à 8 %), ce qui représente au total 2 668 jours opérationnels en 2015. Le service de sauvetage de la GCC fournit de meilleures capacités de sauvetage et de meilleurs soins d'urgence préhospitaliers au sein de la flotte de la GCC. Il semble que de nouveaux spécialistes en sauvetage sont formés et que de nombreux spécialistes en sauvetage déjà actifs renouvellent actuellement leur certificat. Néanmoins, la GCC n'atteint pas ses niveaux d'équipages. Par conséquent, il est nécessaire de trouver une solution afin d'éviter d'éventuelles répercussions négatives sur l'état de préparation

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

du programme de R et S de la GCC qui ne dispose pas d'un nombre suffisant de spécialistes en sauvetage à bord des navires de la GCC.

Enfin, les données tirées de l'évaluation soulignent l'importante contribution qu'apporte la GCAC aux composantes maritimes du système fédéral de recherche et sauvetage. La GCAC contribue à l'efficacité globale grâce aux bénévoles et aux navires à sa disposition qui traitent 24 % des interventions maritimes de R et S. Elle contribue également à l'efficacité globale en répondant à 15 % des incidents classés comme étant des cas de détresse (M1) ou des cas de détresse potentielle (M2). Même si le nombre de bénévoles et de navires s'est grandement stabilisé pendant la période prévue pour l'évaluation, les informateurs-clés ont soulevé des préoccupations concernant les répercussions potentielles sur la disponibilité des membres et des navires de la GCAC si une diminution similaire se produit à l'avenir.

Efficiences

Il semble que le programme de R et S de la GCC assure la gestion des coûts par ses efforts d'optimisation des ressources de recherche et sauvetage au moment d'attribuer les tâches liées à une intervention lors d'un incident de recherche et sauvetage maritimes, et par l'utilisation de ses mécanismes économiques de prestation de services. Cette situation ainsi que les données qui tendent à prouver que le financement du programme est demeuré stable et que les dépenses correspondent de plus en plus aux dépenses prévues confirment que le programme est exploité de manière économique et efficiente.

Un obstacle qui limite une efficacité encore plus grande du système de recherche et sauvetage maritimes est le nombre élevé d'incidents impliquant une embarcation de plaisance. Contrairement aux autres utilisateurs de l'eau (p. ex. à des fins commerciales et de pêche), pour lesquels le nombre d'incidents a diminué, le groupe d'embarcations de plaisance représente non seulement la cause la plus fréquente, mais le nombre et la gravité des incidents continuent également d'augmenter. Une évaluation réalisée par Transports Canada a démontré qu'il existe une grande population de plaisanciers au Canada, mais que les efforts de prévention sont probablement limités du fait qu'il y a un programme fédéral relativement petit sur la sécurité nautique. Dans la même évaluation, Transports Canada a constaté qu'il n'y a pas de données mesurables pour prouver que les efforts fédéraux actuels ont des répercussions sur l'attitude, le comportement ou la sensibilisation générale en matière de sécurité nautique.

5.2 Recommandation

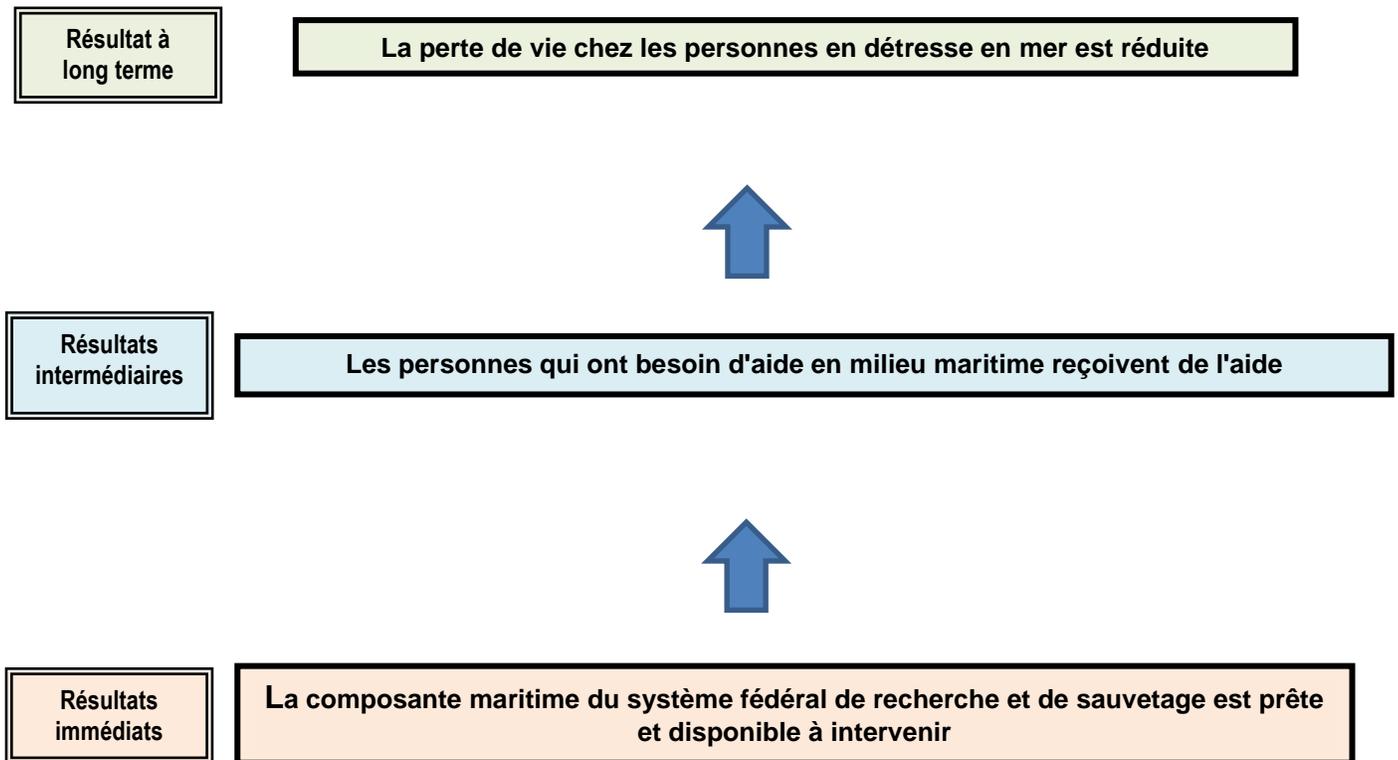
À la suite des résultats de l'évaluation, une recommandation a été formulée concernant l'état de préparation et la disponibilité des services de spécialistes en sauvetage de la GCC. L'annexe C présente le plan d'action de gestion et définit la façon dont le programme mettra en œuvre cette recommandation.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE NON CLASSIFIÉ

La recommandation reconnaît que le programme de R et S de la GCC tient compte de l'augmentation d'exemptions de certification pour le personnel navigant de la GCC par rapport aux spécialistes en sauvetage. Des préoccupations semblables ont été soulignées dans *l'analyse 2007 des besoins de recherche et sauvetage* ainsi que dans le *rapport d'évaluation de recherche et sauvetage de la Garde côtière canadienne et de la Garde côtière auxiliaire canadienne* en 2012. De plus, le *rapport du printemps 2013 du vérificateur général du Canada sur les activités fédérales de recherche et sauvetage* a révélé que la GCC avait de la difficulté à maintenir un nombre suffisant de spécialistes en sauvetage. La recommandation vise à faire en sorte que la GCC est à la fois préparée et prête à offrir des techniques de secourisme avancées ou des techniques de survie et de sauvetage maritimes. Étant donné que les membres d'équipage certifiés et les plateformes de la GCC sont mis à la disposition du programme de R et S de la GCC dans le cadre du programme État de préparation opérationnelle de la flotte de la GCC, toute réponse à la recommandation devra être élaborée conjointement entre les deux parties.

Recommandation n° 1 : La GCC doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à respecter le profil d'armement du navire, tel qu'il est décrit dans l'Ordonnance de la Flotte de la Garde côtière canadienne 535 (c.-à-d. le nombre minimum de spécialistes en sauvetage désignés à bord des navires de la Garde côtière canadienne ayant quatre membres d'équipage ou plus).

ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME



ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

ANNEXE B : MATRICE D'ÉVALUATION

ENJEU/QUESTIONS	INDICATEUR	ÉLÉMENT D'ENQUÊTE					
		ENTREVUES		EXAMEN DES DOCUMENTS ET DES DOSSIERS	DONNÉES ADMINISTRATIVES	DONNÉES FINANCIÈRES	BASE DE DONNÉES DU SGIPRS
		GESTION DU PROGRAMME DE RECHERCHE ET SAUVETAGE	PARTENAIRES ET PARTIES PRENANTES				
PERTINENCE							
1. Le programme de R et S répond-il encore à un besoin?	<ul style="list-style-type: none"> Besoin continu des paiements de transfert de la GCAC. Opinions de la gestion du programme de R et S, des partenaires et des parties prenantes 						
2. Le programme de R et S cadre-t-il avec les priorités du gouvernement du Canada et du MPO?	<ul style="list-style-type: none"> Degré de concordance du programme de R et S avec les priorités et les objectifs du gouvernement du Canada Degré de concordance du programme de R et S avec les priorités et les objectifs du MPO. 						
3. Le programme de R et S cadre-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?	<ul style="list-style-type: none"> Preuve de la concordance des objectifs du programme de R et S avec les pouvoirs conférés par la loi. 						

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

ENJEU/QUESTIONS	INDICATEUR	ÉLÉMENT D'ENQUÊTE					
		ENTREVUES		EXAMEN DES DOCUMENTS ET DES DOSSIERS	DONNÉES ADMINISTRATIVES	DONNÉES FINANCIÈRES	BASE DE DONNÉES DU SGIPRS
		GESTION DU PROGRAMME DE RECHERCHE ET SAUVETAGE	PARTENAIRES ET PARTIES PRENANTES				
RENDEMENT							
EFFICACITÉ							
4.1 Dans quelle mesure la composante de la GCC du système fédéral de recherche et de sauvetage est-elle prête et disponible à intervenir?	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de jours d'intervention par rapport à ceux prévus, par navire et par région (2011-2012 à 2015-2016) • Pourcentage du temps qu'un navire de la GCC n'avait pas le nombre requis de spécialistes de sauvetage certifiés conformément aux ordonnances de la Garde côtière canadienne (de 2011-2012 à 2015-2016) 						

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

ENJEU/QUESTIONS	INDICATEUR	ÉLÉMENT D'ENQUÊTE					
		ENTREVUES		EXAMEN DES DOCUMENTS ET DES DOSSIERS	DONNÉES ADMINISTRATIVES	DONNÉES FINANCIÈRES	BASE DE DONNÉES DU SGIPRS
		GESTION DU PROGRAMME DE RECHERCHE ET SAUVETAGE	PARTENAIRES ET PARTIES PRENANTES				
4.2 Dans quelle mesure les membres de la GCAC sont-ils prêts et disponible à intervenir en cas d'incidents de R et S maritimes?	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de membres formés de la GCAC et nombre de navires de la GCAC (de 2011-2012 à 2015-2016) • Opinions des gestionnaires du programme de R et S, des partenaires et des parties prenantes 						
4.3 Dans quelle mesure les personnes ayant besoin d'aide dans le milieu maritime sont-elles assistées?	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage des navires primaires de recherche et de sauvetage qui respectent le délai de réaction de 30 minutes ou moins lors d'incidents en mer (de 2011-2012 à 2015-2016) • Pourcentage des interventions maritimes de recherche et sauvetage de la GCAC par rapport au nombre total d'incidents de R et S (de 2011-2012 à 2015-2016) • Opinions des gestionnaires du programme de R et S, des partenaires et des parties prenantes 						

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

ENJEU/QUESTIONS	INDICATEUR	ÉLÉMENT D'ENQUÊTE					
		ENTREVUES		EXAMEN DES DOCUMENTS ET DES DOSSIERS	DONNÉES ADMINISTRATIVES	DONNÉES FINANCIÈRES	BASE DE DONNÉES DU SGIPRS
		GESTION DU PROGRAMME DE RECHERCHE ET SAUVETAGE	PARTENAIRES ET PARTIES PRENANTES				
4.4 Dans quelle mesure la perte de vie chez les personnes en détresse en mer est-elle réduite?	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage de vies sauvées par rapport au nombre total de vies en péril signalées en milieu maritime (de 2011-2012 à 2015-2016) Opinions des gestionnaires du programme de R et S, des partenaires et des parties prenantes 						
UTILISATION DES RESSOURCES							
5. Est-ce que la GCC optimise l'utilisation des ressources disponibles au moment d'attribuer les tâches liées à une intervention lors d'un incident de R et S?	<ul style="list-style-type: none"> Ventilation des tâches par classification d'incident (M1, M2, M3, M4) Opinions des informateurs clés 						
6. L'efficacité des activités du programme de R et S peut-elle être améliorée?	<ul style="list-style-type: none"> Incidents maritimes de R et S (type de navire/cause) Opinions des informateurs clés 						

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

ENJEU/QUESTIONS	INDICATEUR	ÉLÉMENT D'ENQUÊTE					
		ENTREVUES		EXAMEN DES DOCUMENTS ET DES DOSSIERS	DONNÉES ADMINISTRATIVES	DONNÉES FINANCIÈRES	BASE DE DONNÉES DU SGIPRS
		GESTION DU PROGRAMME DE RECHERCHE ET SAUVETAGE	PARTENAIRES ET PARTIES PRENANTES				
AUTRES							
7. Des facteurs ou des problèmes externes ont-ils eu une incidence sur les résultats du Programme? Le programme a-t-il produit des résultats inattendus?	<ul style="list-style-type: none"> • Observations des informateurs-clés • Preuves tirées des documents 						

ANNEXE C : PLAN D'ACTION DE GESTION

RECOMMANDATION

Justification : Au cours des cinq dernières années, le nombre de jours opérationnels où des exemptions pour les spécialistes en sauvetage ont été demandées a doublé (passant de 4 % à 8 %), et représentent au total 2 668 jours opérationnels en 2015. Le programme des spécialistes en sauvetage a été mis au point en réponse au besoin d'une amélioration des capacités de sauvetage et de soins d'urgence préhospitaliers au sein de la flotte de la GCC. Tel qu'il est indiqué dans l'Ordonnance de la flotte de la Garde côtière canadienne (OFGCC) 535, la politique interne de la GCC prévoit qu'un spécialiste ayant des capacités en sauvetage doit se trouver à bord de tous les navires de la GCC comptant quatre membres d'équipage ou plus. Bien qu'il existe des preuves que de nouveaux spécialistes en sauvetage sont formés et que de nombreux spécialistes en sauvetage existants renouvellent actuellement leurs brevets, la GCC n'atteint pas ses niveaux d'équipage.

La recommandation reconnaît que le programme de R et S de la GCC est au courant de l'augmentation actuelle d'exemptions de certification pour le personnel navigant de la GCC par rapport aux spécialistes en sauvetage. Des préoccupations semblables ont été soulignées en 2007 dans *L'analyse des besoins de recherche et sauvetage*, et dans le *Rapport d'évaluation de Recherche et sauvetage de la Garde côtière canadienne et de la Garde côtière auxiliaire canadienne* en 2012. De plus, le Rapport du printemps 2013 du vérificateur général sur *Les activités fédérales de recherche et sauvetage* mentionnait que la GCC avait de la difficulté à maintenir un nombre suffisant de secouristes qualifiés. La recommandation vise à assurer que la GCC est à la fois préparée et prête à offrir des techniques de secourisme avancées ou des techniques de survie et de sauvetage en mer. Étant donné que les membres d'équipage brevetés et les plateformes de la GCC sont mis à la disposition du programme de R et S de la GCC dans le cadre du programme État de préparation opérationnelle de la flotte de la GCC, toute réponse à la recommandation devra être élaborée conjointement entre les deux parties.

Recommandation no 1 : La GCC doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à respecter le profil d'armement du navire, tel qu'il est décrit dans l'OFGCC 535 (c.-à-d. nombre minimum de spécialistes en sauvetage désignés à bord des navires de la Garde côtière canadienne ayant quatre membres d'équipage ou plus).

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

STRATÉGIE			
La GCC déploie actuellement des efforts pour que le poste de spécialiste en sauvetage passe de volontaire à obligatoire. La GCC s'attend que cette mesure réduise le nombre d'exemptions requises.			
MESURES DE GESTION	DATE D'ÉCHÉANCE (AVANT LA FIN DU MOIS)	MISE À JOUR SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT : TERMINÉ / SUR LA BONNE VOIE / DATE RÉVISÉE ET RAISON DE LA MODIFICATION	PRODUIT
Créer une description de travail qui intègre les tâches de spécialiste en sauvetage en un poste approprié.	Juillet 2016	Terminé	
En collaboration avec les régions, déterminer les problèmes et les circonstances pouvant entraîner le besoin d'exemptions, et élaborer des options possibles pour en réduire le nombre.	Mai 2017		
Déterminer la capacité de la CCG à libérer une plus grande partie de son effectif pour la formation initiale et la formation de renouvellement du brevet, tout en poursuivant la formation initiale et la formation de renouvellement du brevet pour les spécialistes en sauvetage.	Mai 2017		

ÉVALUATION DU PROGRAMME DES SERVICES DE RECHERCHE ET SAUVETAGE
NON CLASSIFIÉ

<p>Élaborer les postes combinés pour les tâches de spécialiste en sauvetage.</p>	<p>Octobre 2017</p>	<p>La description de travail nationale a été envoyée aux fins de classification le 5 juillet 2016. Une fois le poste classifié, des postes régionaux seront créés pour compléter l'équipage des navires. Cela éliminera l'aspect volontaire du poste et lui conférera un statut permanent dans le profil d'équipage. Une consultation auprès du syndicat peut s'avérer nécessaire une fois que les postes auront été ajoutés au profil d'équipage de navire.</p>	<p>Élaborer les postes combinés pour les tâches de spécialiste en sauvetage.</p>
--	---------------------	--	--