



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



Évaluation sommative de l'accord
de contribution avec le Comité d'examen
du Programme de défense biologique
et chimique (CEPDBC)

Avril 2009

1258-171 (CS Ex)



Canada 

Table des matières

Liste d'abréviations	i
Sommaire des résultats	ii
Introduction	1
Contexte	1
Objectifs.....	1
Portée.....	1
Méthodologie	1
Description du programme	2
Constatations	4
Pertinence	4
Réussite.....	5
Rentabilité.....	8
Recommandations	9
Annexe A – Modèle logique	A-1



Liste d'abréviations

AF	Année financière
AI	Accès à l'information
CCSAD	Conseil consultatif sur les sciences appliquées à la défense
CEPDBC	Comité d'examen du Programme de défense biologique et chimique
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CVAR	Cadre de vérification axé sur les risques
DBC	Défense biologique et chimique
FC	Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
SMA(Pol)	Sous-ministre adjoint (Politiques)
SMA(S & T)	Sous-ministre adjoint (Science et technologie)



Sommaire des résultats

L'accord de contribution entre le Comité d'examen du Programme de défense biologique et chimique (CEPDBC) et le ministère de la Défense nationale (MDN) expire le 31 mars 2010. Conformément à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, une évaluation sommative est requise pour étayer le renouvellement des modalités du programme. L'accord de contribution actuel couvre les années financières (AF) 2005-2006 à 2009-2010 inclusivement et assure au Comité un financement annuel de 100 000 \$ durant cette période.

L'examen a été limité à la période allant de l'AF 2004-2005 à l'AF 2007-2008 afin que des données puissent être obtenues concernant les années terminées.

Principales constatations

Pertinence

Le CEPDBC demeure pertinent et important. Non seulement le mandat qui consiste à présenter des rapports transparents est fortement appuyé par les priorités gouvernementales actuelles, mais il contribue aussi aux engagements du Canada à l'égard de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction. Même s'il peut sembler que les risques de guerre biologique et chimique diminuent, les enjeux deviennent en fait plus complexes et cette capacité importante reste un besoin valable.

Réussite

Le CEPDBC a été et continue d'être une réussite. Depuis la création du Comité, le nombre de demandes de renseignements à l'intention du Ministre portant sur les incidents liés à la défense biologique et chimique (DBC) a considérablement baissé. Toutefois, cette affirmation provient d'observations empiriques formulées par certaines personnes interrogées, et elle n'est pas corroborée par des données probantes. Néanmoins, il y a encore des demandes de renseignements à l'intention du Ministre sur d'anciennes questions touchant l'exposition de vétérans à des agents chimiques/biologiques dans divers établissements des Forces canadiennes (FC) et du MDN.

Le CEPDBC fonctionne de façon aussi indépendante que possible et est pleinement habilité à publier son rapport annuel sans influence ni ingérence extérieure.

Rentabilité

Quatre-vingt-quinze pour cent des dépenses annuelles de 100 000 \$ du CEPDBC vont aux frais de déplacement et aux indemnités journalières, et le reste à la production de rapports. Pour ces dépenses relativement modestes, tout indique que le public canadien est convaincu que l'activité de DBC du MDN et des FC est légitime et exercée de manière professionnelle.

Évaluation globale

La contribution versée au CEPDBC est pertinente et appuyée par l'engagement du gouvernement à rendre accessible et transparente l'information sur ses programmes. Les indicateurs attribués initialement au Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) de ce programme n'ont pas fourni de preuves manifestes du rendement mais, en les combinant avec un certain nombre d'indicateurs auxiliaires, nous avons obtenu suffisamment de données pour déterminer que ce programme offre un bon rendement et permet d'obtenir les résultats prescrits de manière rentable. La présente évaluation justifie la reconduction de l'accord de contribution.



Introduction

Contexte

L'accord de contribution actuel entre le CEPDBC et le MDN expire le 31 mars 2010. Conformément à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, une évaluation est requise pour étayer le renouvellement des modalités du programme. Une évaluation sommative du programme de contribution conclu avec le CEPDBC figurait dans le Plan de travail d'évaluation du MDN pour les AF 2008-2009 et 2009-2010.

Objectifs

Les objectifs de l'évaluation, fondés sur le CGRR de 2004, étaient les suivants :

- Évaluer la **pertinence** du CEPDBC comme suit :
 - La portée et la nature de l'activité liée à la défense biologique/chimique au sein du MDN et des FC exigent-elles encore un mécanisme de transparence?
 - Les personnes qui s'occupent de la défense biologique/chimique considèrent-elles le Comité comme un mécanisme utile?
 - Selon les entrevues avec les intervenants clés, l'échange d'idées/de recommandations entre les experts facilite-t-il la conduite de cette activité?
- Évaluer dans quelle mesure le CEPDBC a **réussi** à gagner la confiance du public à l'égard du programme de DBC du Canada et dans quelle mesure les modalités de l'accord de contribution ont été remplies.
- Évaluer la **rentabilité** de l'accord de contribution entre les FC/le MDN et le CEPDBC, notamment :
 - l'ensemble des coûts et des avantages;
 - le ratio coûts d'administration/coûts de fonctionnement.

Portée

L'évaluation était principalement axée sur quatre années, soit les AF 2004-2005 à 2007-2008, même si l'accord de contribution couvre la période allant du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2010.

Méthodologie

Les méthodes suivantes ont été utilisées durant l'évaluation :

- entrevues avec les intervenants clés;
- examen de la documentation, par exemple les dossiers de gestion de programmes ministériels, les rapports annuels du CEPDBC, les données sur ses dépenses et son site Web, ainsi que le rapport Barton¹;
- examen du rapport d'auto-évaluation de la gestion de 2005;
- examen du CGRR, du Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) et de l'accord de contribution entre le MDN et le CEPDBC;
- analyse d'autres renseignements obtenus au cours de l'évaluation.

¹ Rapport de M. William H. Barton, 1989.



Étant donné que l'accord de contribution avec le CEPDBC représente un montant relativement peu élevé et que son risque d'échec est faible, la présente évaluation a été principalement limitée à un processus d'examen interne. Nous avons jugé qu'il n'était pas rentable de mener un sondage externe auprès de citoyens canadiens et étrangers pour déterminer leur confiance dans les activités de DBC des FC et du MDN.

Le CGRR, approuvé en 2004, a été le premier document du genre à être rédigé par le CEPDBC. Il offrait une certaine orientation stratégique, mais certaines parties du modèle logique, de la stratégie de mesure continue du rendement et de la stratégie d'évaluation n'étaient pas tout à fait harmonisées. Il était donc difficile de relier la présente évaluation au CGRR de 2004. Toutefois, d'autres mesures et approches étaient à notre disposition pour évaluer le CEPDBC. Le modèle logique figure à l'annexe A.

Description du programme

En 1988, le ministre de la Défense nationale a ordonné la tenue d'un examen externe des politiques et des programmes de défense chimique et biologique du MDN et des FC en réponse à plusieurs critiques du public, dont certaines se rapportaient au manque de transparence associé à ces activités. L'examen a été effectué par M. William H. Barton, ancien négociateur en chef du Canada en matière de désarmement, et le rapport a été rendu public en 1989. L'une des principales recommandations était l'établissement d'un comité d'examen indépendant afin d'accroître la transparence des activités de DBC au sein du MDN et des FC.

Le Ministre a accepté cette recommandation, puis le CEPDBC a été formé en 1990 sous l'administration du Conseil consultatif des sciences appliquées à la défense (CCSAD). Des fonds du crédit 1 servaient à l'époque au fonctionnement du Comité. En 1997, le CEPDBC a été séparé du CCSAD et, pour renforcer l'autonomie du CEPDBC par rapport au MDN et aux FC, on a établi un accord de contribution faisant appel à des fonds du crédit 10 pour appuyer son fonctionnement. Le CEPDBC est maintenant entièrement autonome bien qu'il relève du Vice-chef d'état-major de la Défense sur le plan administratif.

Le mandat du CEPDBC consiste à examiner les programmes de DBC des FC et du MDN qui touchent la recherche, le développement et l'instruction, ainsi qu'à déterminer si ces programmes sont de nature défensive et s'ils sont exécutés d'une façon professionnelle qui menace le moins possible le public ou l'environnement. Chaque année, le Comité choisit deux ou trois installations du Ministère et des FC aux fins d'inspection et publie ses conclusions dans un rapport indépendant et accessible au public.

Selon l'accord de contribution actuel (de l'AF 2005-2006 à l'AF 2009-2010), le CEPDBC reçoit 100 000 \$ par année (voir le tableau 1). Il compte un président, deux membres et un cadre de direction. Le président et les membres possèdent une formation et de l'expérience en toxicologie, en chimie ou en microbiologie et touchent une indemnité journalière de 500 \$. Le cadre de direction reçoit quant à lui une indemnité journalière de 350 \$.



Élément de coût	Dépenses prévues par année financière				
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Indemnité journalière – Président	10 500	10 500	10 500	10 500	10 500
Indemnité journalière – Membres (2)	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000
Indemnité journalière – Cadre de direction	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000
Dépenses d'administration	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Coûts de traduction	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Déplacements – Président et membres	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000
Déplacements – Cadre de direction	10 500	10 500	10 500	10 500	10 500
Total	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000

Tableau 1. Dépenses prévues de l'accord de contribution, par AF : de 2005-06 à 2009-10.

Constatations

Pertinence

Le CEPDBC demeure pertinent par rapport aux priorités du gouvernement et appuie les traités internationaux.

Depuis la création du CEPDBC, les politiques du Canada visant les activités de DBC sont demeurées cohérentes, en ce sens qu'elles doivent être de nature défensive et servir uniquement à mieux protéger les Canadiens. Les priorités gouvernementales incluent aussi la communication ouverte et transparente de l'information sur les activités. En plus d'appuyer ces objectifs, le CEPDBC offre un mécanisme d'examen indépendant et transparent qui renforce la participation du Canada à la Convention internationale sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction.

Cette convention stipule que « chaque État partie [...] s'engage à ne jamais, et en aucune circonstance, mettre au point, fabriquer, stocker, ni acquérir d'une manière ou d'une autre ni conserver :

1. des agents microbiologiques ou autres agents biologiques, ainsi que des toxines quels qu'en soient l'origine ou le mode de production, de types et en quantités qui ne sont pas destinés à des fins prophylactiques, de protection ou à d'autres fins pacifiques;
2. des armes, de l'équipement ou des vecteurs destinés à l'emploi de tels agents ou toxines à des fins hostiles ou dans des conflits armés. »

La Convention exige également que les États signataires fassent la preuve de leur conformité. Le CEPDBC est une méthode qui permet de montrer que le Canada se conforme à la Convention et, ce faisant, il appuie l'élément de l'Architecture d'activités de programmes du MDN intitulé « Apporter une contribution au Canada et à la communauté internationale ». Plus précisément, il appuie les deux sous-activités Contribuer au gouvernement du Canada, à la société et à la communauté internationale selon les intérêts et les valeurs des Canadiens.

Réussite

Le CEPDBC réussit à offrir un accès ouvert et transparent à l'information liée aux activités de DBC du Canada.

Le modèle logique (annexe A), élaboré dans le contexte du CGRR de 2004, indiquait trois résultats immédiats et un résultat final, comme le montre le tableau 2.

Toutefois, un certain nombre des mesures et indicateurs figurant dans le CGRR ont été inutiles pour déterminer la réussite du CEPDBC. Dans le prochain modèle logique, il sera important d'élaborer des mesures qui se rapportent davantage aux résultats et qui sont plus mesurables.

Mesures auxiliaires de réussite – Fonctionnement et administration

Pour renforcer les indicateurs du CGRR, un certain nombre de mesures auxiliaires ont été élaborées afin d'indiquer la façon dont le CEPDBC réussissait à obtenir ses résultats immédiats et à long terme.

Fonctionnement

- Le fonctionnement du Comité est indépendant des organisations qui exercent les activités à l'étude.
- Les membres du Comité font preuve de crédibilité dans leurs domaines de compétence respectifs.
- Le Comité a accès aux installations/au personnel correspondant à son mandat.
- Les membres du Comité ne sont pas en situation de conflit d'intérêts.
- Le rapport du Comité n'est pas soumis à l'approbation du MDN et des FC.
- Le rapport du CEPDBC est accessible au public.
- Les recommandations formulées par le CEPDBC font l'objet d'un suivi jusqu'à ce que la question soit résolue à la satisfaction du Comité et que la réponse du Ministère/des FC au Comité soit également rendue publique.

Administration

- Coûts directs – montant annuel réel dépensé par le CEPDBC pour les déplacements, les indemnités journalières et l'administration, y compris les fonds nécessaires aux fins de vérification et d'évaluation, le cas échéant.
- Coûts indirects – temps prévu exigé par le gestionnaire du programme pour l'administration du Comité, coût de gestion du site Web et frais d'entretien.
- Souplesse du Comité – présentation des rapports annuels en temps opportun.

Le rendement a été évalué par rapport à chacun des résultats immédiats, et ce, en fonction des mesures initiales du CGRR et des mesures auxiliaires. Il a été également possible d'évaluer la réalisation du résultat final visé en cumulant les résultats immédiats.



Résultats immédiats

- Le public et la communauté internationale sont informés de la conformité et de la sécurité du programme de DBC.
 - Ce résultat est obtenu au moyen de rapports annuels qui traitent à la fois de la conformité et de la sécurité. Ces rapports sont publiés sur Internet, et différentes recherches y donnent facilement accès.
- Une source d'information indépendante sur le programme est mise à la disposition du public.
 - Les rapports annuels sont facilement accessibles au public. L'indépendance de l'information est réalisée grâce au fait que le CEPDBC se compose d'experts du domaine, de renommée internationale, qui n'ont pas d'autres liens avec les FC et le MDN. Ils effectuent leur travail sans lien de dépendance avec le MDN et leurs rapports sont publiés tels que soumis.
- Les experts du Comité donnent une rétroaction immédiate aux intervenants concernés.
 - En plus de publier des rapports sur Internet, les membres du CEPDBC ont fourni une rétroaction directe aux principaux intervenants au sein du MDN. Nous l'avons vérifié lors des entrevues avec ces intervenants.

Outre l'examen des données d'évaluation, nous avons demandé aux principaux intervenants du CEPDBC d'évaluer le rendement du Comité par rapport aux résultats immédiats et au résultat final. Dans leur évaluation, ils ont mesuré chaque résultat selon une échelle allant de « Pas du tout utile » à « Indispensable ». Les résultats sont indiqués au tableau 2.

Résultat évalué	Intervenant	Cote
Immédiat <ul style="list-style-type: none"> • Le public et la communauté internationale sont informés de la conformité et de la sécurité du programme de DBC. • Une source d'information indépendante sur le programme est mise à la disposition du public. • Une rétroaction est fournie en temps opportun aux intervenants concernés. 	Président et membres du CEPDBC	Très utile – notamment dans les rapports avec le MDN et les FC
	Personnel du SMA(S & T)	Très utile
	Personnel du Secrétariat du QGDN	Très utile
	Personnel du SMA(Pol)	D'utile à très utile
Final <ul style="list-style-type: none"> • L'activité de DBC est légitime et exercée de manière professionnelle. 	Président et membres du CEPDBC	Très utile
	Personnel du SMA(S & T)	Très utile
	Personnel du Secrétariat du QGDN	Très utile
	Personnel du SMA(Pol)	Indispensable

Tableau 2. Réussite du CEPDBC mesurée grâce à l'évaluation des intervenants.

Résultat final

- Le public est assuré que l'activité de DBC du MDN et des FC est légitime et exercée de manière professionnelle.
 - Étant donné que la tenue d'un sondage auprès du public pour déterminer la réalisation de ce résultat serait très onéreuse par rapport au coût du programme, l'évaluation a été fondée sur le nombre de demandes reçues au sujet du programme. L'évaluation a notamment mis l'accent sur les demandes de renseignements à l'intention du Ministre et les demandes d'accès à l'information (AI), car elles ont tendance à refléter le niveau de préoccupation ou de mécontentement à l'égard de l'information facilement accessible sur le CEPDBC. Depuis 1999, il n'y a eu que deux demandes d'AI relatives aux activités de DBC des FC et du MDN, et environ 200 demandes de renseignements à l'intention du Ministre ont été reçues pendant la durée du présent accord de contribution. Les demandes examinées se rapportent surtout à d'anciennes réclamations concernant l'exposition à des agents chimiques/biologiques dans divers établissements des FC et du MDN. Nous pouvons raisonnablement conclure de ces résultats que le public n'est pour ainsi dire aucunement préoccupé par la légitimité ou le professionnalisme de l'activité canadienne en matière de DBC depuis la création du CEPDBC. Puisque les préoccupations initiales qui ont mené à la rédaction du rapport Barton étaient fondées sur un manque de transparence des activités de DBC, on peut en déduire que la publication continue de rapports transparents contribue à la réalisation du résultat final du programme.

Pour indiquer dans quelle mesure ils croyaient que le CEPDBC réussissait à obtenir ses résultats immédiats et son résultat final, les intervenants clés ont utilisé une échelle allant de « Pas du tout utile » à « Indispensable ». Les résultats figurant au tableau 2 rejaillissent positivement sur le programme.

Les commentaires obtenus grâce aux entrevues et aux questionnaires ont également servi à indiquer le niveau de réussite du CEPDBC. La citation suivante est indicative des commentaires reçus :

[traduction] « Les activités d'examen que le CEPDBC exerce dans le domaine des opérations de DBC du MDN et des FC sont indispensables. Elles offrent au public un niveau d'assurance que le MDN et les FC n'étaient pas en mesure de fournir auparavant. Entre autres choses, le CEPDBC a réussi à démontrer au public, grâce à une approche ouverte et transparente, que le MDN et les FC entreprennent des recherches en DBC de manière responsable et éthique. Par ailleurs, ils instaurent la confiance au sein de la communauté internationale au sujet du fait que le Canada respecte ses obligations découlant des traités. Les conseils et les opinions d'experts qui sont fournis aux intervenants du MDN et des FC ont amélioré la qualité de nos activités dans le cadre du programme de DBC. »

Durant l'évaluation, nous avons constaté que les rapports annuels du CEPDBC répétaient souvent, d'une année à l'autre, des commentaires sur la mise en œuvre des recommandations. Il serait utile au lecteur de savoir quels commentaires sont répétés et lesquels sont nouveaux dans le rapport annuel.



Rentabilité

Comme le montre le tableau 3, le CEPDBC gère son financement de façon très rentable et assure l'optimisation des ressources dépensées.

Élément de dépense	Dépenses réelles par année financière			
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Indemnité journalière – Président	10 500	11 000	10 500	10 500
Indemnité journalière – Membres (2)	18 000	10 500	18 000	18 000
Indemnité journalière – Cadre de direction	35 000	35 000	35 000	35 000
Dépenses d'administration	185	438	613	130
Coûts de traduction	0	2 300	3 604	749
Déplacements – Président et membres	26 598	18 025	26 077	24 906
Déplacements – Cadre de direction	11 624	10 011	6 937	10 399
Total	101 907	87 274	100 731	99 684

Tableau 3. Sommaire des dépenses du CEPDBC de l'AF 2004-05 à l'AF 2007-08.

Le CEPDBC a présenté des états financiers non vérifiés ainsi que tous les autres documents financiers demandés. Nous avons examiné un échantillon des transactions qui sous-tendent les états financiers du CEPDBC, et rien n'indiquait que les documents financiers n'étaient pas conformes aux modalités de l'accord de contribution, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux principes comptables généralement reconnus au Canada. Les dossiers montrent que le programme est bien géré, que le pourcentage de dépenses de fonctionnement est élevé et que les frais d'administration sont relativement faibles. On a cherché d'autres moyens possibles d'obtenir les résultats, mais aucune autre méthode ne pouvait atteindre les mêmes objectifs à un coût identique ou inférieur.

Les commentaires obtenus grâce aux entrevues et aux questionnaires ont renforcé cette déduction :

[traduction] « Sur le plan de l'optimisation des ressources, le CEPDBC réunit un groupe très restreint de personnes possédant une expertise reconnue pour examiner les activités de recherche, de développement et d'instruction des FC et du MDN en DBC, afin de veiller à ce qu'elles soient strictement de nature défensive. Il est impossible aux FC et au MDN de fournir une évaluation réellement indépendante, ou perçue comme telle, de ces activités. L'accord de financement annuel de 100 000 \$ ressemble à une police d'assurance : on verse une faible prime pour obtenir une évaluation vraiment rigoureuse et transparente, faisant ainsi en sorte que le public canadien et la communauté internationale aient confiance dans les activités de DBC du Canada. »

Recommandations

Réussite

Un certain nombre des mesures et indicateurs figurant dans le CGRR ont été inutiles pour déterminer la réussite du CEPDBC. Dans le prochain modèle logique, il sera important d'élaborer des mesures qui se rapportent davantage aux résultats et qui sont plus mesurables.

Durant l'évaluation, nous avons constaté que les rapports annuels du CEPDBC répétaient souvent, d'une année à l'autre, des commentaires sur la mise en œuvre des recommandations. Il serait utile au lecteur de savoir quels commentaires sont répétés et lesquels sont nouveaux dans le rapport annuel.

Nota : Les recommandations visant à améliorer la gestion du programme du CEPDBC ne sont pas assez importantes pour prescrire des mesures dans le cadre d'un plan d'action de la direction.



Annexe A – Modèle logique

Comité d'examen du Programme de défense biologique et chimique (CEPDBC)

