



Transport
Canada

Transports
Canada



Évaluation de la subvention de Transports Canada à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour le Programme de développement coopératif de la sécurité opérationnelle et de maintien de la navigabilité (COSCAP)

Services d'évaluation et de conseils

Transports Canada

Juillet 2016

SOMMAIRE

Cette évaluation est requise conformément au paragraphe 42(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elle aborde la pertinence et le rendement du programme de subventions qui fournit un financement à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en soutien au Programme de développement coopératif de la sécurité opérationnelle et de maintien de la navigabilité (COSCAP). L'évaluation a porté sur la période de 2009-2010 à 2013-2014. Puisque ce programme de subventions est de faible importance (130 000 \$ annuellement) et à faible risque, une approche simplifiée à l'évaluation a été adoptée, mettant à jour les renseignements clés provenant de l'évaluation précédente en utilisant les données financières et les renseignements des documents de l'OACI.

Les initiatives du COSCAP comprennent les ententes coopératives entre les pays et ont été établies afin d'améliorer la sécurité de l'aviation internationale. Plusieurs initiatives sous-régionales du COSCAP sont en cours et Transports Canada demeure libre d'affecter son financement vers une initiative du COSCAP de son choix. Depuis 2003, Transports Canada a financé l'initiative du COSCAP pour l'Asie du Nord (COSCAP-NA). Les États membres de cette initiative comprennent la République populaire démocratique de Chine, la République populaire démocratique de Corée, la République de Corée et la Mongolie.

L'évaluation a déterminé qu'il existait un besoin permanent du programme de subventions en raison d'une croissance accrue de l'économie et du trafic aérien en Asie du Nord. Sans la subvention à l'OACI, le Canada serait retiré des discussions internationales sous la direction du COSCAP, ce qui pourrait avoir une incidence sur les Canadiens qui voyagent dans cette sous-région, et cela pourrait se traduire négativement sur les efforts de collaboration de Transports Canada en matière de sécurité de l'aviation internationale.

L'évaluation a également déterminé que le programme de subventions a atteint ses résultats escomptés. Les États membres en Asie du Nord ont renforcé leur capacité d'assurer la supervision de la sécurité, comme l'indique le nombre croissant de participants qui ont suivi les cours de formation offerts par le COSCAP-NA et la conformité améliorée avec les normes et pratiques recommandées (SARPS) de l'OACI par les États membres du COSCAP-NA. Le programme de subventions a également réalisé son résultat final de maintenir la sécurité de l'aviation, particulièrement en Asie du Nord, comme l'indique le faible nombre d'accidents qui se sont produits dans cette région pendant la période visée par l'évaluation.

Transports Canada a fait preuve d'efficacité dans l'utilisation de la subvention. Bien que Transports Canada finance le COSCAP-NA depuis 2003, du fait de sa participation à cette initiative, il a pu participer aux réunions avec les équipes de sécurité du COSCAP qui couvrent entièrement l'Asie et la région du Pacifique sans devoir financer toute autre initiative dans cette zone régionale élargie.

Les recommandations n'ont pas été justifiées dans l'évaluation du programme de subventions destiné au COSCAP.

INTRODUCTION

Les Services d'évaluation et de conseils de Transports Canada ont effectué une évaluation du programme de subventions qui fournit un financement à l'OACI en soutien du COSCAP à l'été 2015. Conformément au paragraphe 42(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les programmes de paiements de transfert doivent être évalués tous les cinq ans. La dernière évaluation du programme de subventions remonte à 2009 et ses conditions viennent à échéance en mars 2019. Cette évaluation a porté sur les exercices de 2009-2010 à 2013-2014.

Contexte

L'OACI travaille avec 191 États et organisations d'aviation mondiales afin d'élaborer des normes et pratiques recommandées internationales (SARPS). En 1992, l'Assemblée de l'OACI a reconnu que de nombreux États membres ne possèdent pas le cadre réglementaire ou les ressources afin d'appliquer les exigences de supervision en matière de sécurité. En réaction, l'OACI a créé le COSCAP en 1997, qui établit des ententes coopératives entre les pays afin d'améliorer la sécurité de l'aviation internationale. Le Canada a appuyé le COSCAP depuis sa création et est libre de choisir l'initiative qu'il financera parmi plusieurs.

Il existe sept initiatives sous-régionales du COSCAP en cours à l'échelle mondiale. Ces initiatives sous-régionales permettent d'offrir un appui financier pour l'élaboration d'une législation et d'une réglementation, de procédures, de documents d'orientation ainsi que pour offrir la formation aux autorités nationales de l'aviation civile, aux fournisseurs de services et aux exploitants aériens. Trois de ces initiatives sont situées en Asie, couvrant les sous-régions du Sud, du Sud-Est et du Nord.

Depuis 2003, Transports Canada a participé à l'initiative du COSCAP en Asie du Nord (COSCAP-NA). Les États membres de cette initiative comprennent la République populaire démocratique de Chine, la République populaire démocratique de Corée, la République de Corée et la Mongolie. La Federal Aviation Administration des États-Unis, l'Agence européenne de la sécurité de l'aviation, Airbus et la compagnie Boeing appuient également COSCAP-NA par l'entremise de contributions financières ou en nature.

Profil du programme

Comme il est mentionné dans les conditions, la subvention octroyée à l'OACI couvre les coûts liés aux salaires, aux déplacements et à la formation technique relative au COSCAP. Il est également mentionné que la subvention sera d'un montant minimum nécessaire pour atteindre les objectifs du programme du COSCAP et les résultats escomptés du bénéficiaire. Le montant maximal à payer pour la subvention octroyée à l'OACI est de 130 000 dollars par année. Entre 2009-2010 et 2013-2014, Transports Canada a accordé un montant annuel de 130 000 dollars, totalisant 650 000 dollars au cours des cinq années.

La subvention octroyée à l'OACI a été renouvelée en 2014-2015. Aucune modification n'a été apportée aux conditions de la subvention au cours de son renouvellement.

Méthode d'évaluation

Puisque le programme de subventions a une importance et une complexité de prestation faibles, les évaluateurs ont adopté une approche d'évaluation simplifiée¹, en s'appuyant principalement sur un examen des documents pertinents.

L'évaluation a examiné la pertinence, la justification et le rendement du programme de subventions, et si l'efficacité peut être démontrée dans l'utilisation des ressources. Le rendement a été évalué selon les activités et les résultats escomptés décrits dans la stratégie de mesure du rendement du programme de subventions. Le modèle logique du programme de subventions est présenté dans le **tableau 1** et comprend les résultats immédiats, intermédiaires et finaux, mesurés selon la stratégie de mesure du rendement du programme de subventions.

Tableau 1 : Modèle logique du programme de subventions en appui au COSCAP				
5.4.2.1 Activités	Extrants	Résultats immédiats	Résultats intermédiaires	Résultats finaux
Préparer l'entente de financement Assister aux réunions du Comité directeur du COSCAP Examiner les rapports d'étape et les vérifications de l'OACI	Accord de financement	Capacité accrue d'assurer la supervision de la sécurité par la prestation de cours de formation ²	Conformité avec les normes et pratiques recommandées (SARPS) de l'OACI par les États membres	Un réseau de transport aérien sécuritaire

Les questions de recherche suivantes ont été utilisées à l'appui de l'évaluation :

Pertinence/Justification

1. Est-ce que le programme de subventions répond encore à un besoin?
2. Le programme de subventions contient-il une justification claire?
3. Le programme cadre-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
4. Le programme de subventions s'harmonise-t-il aux résultats stratégiques de Transports Canada?

Activités et extrants

5. Le Canada a-t-il rempli ses obligations envers le COSCAP?

¹ En juillet 2013, le CGX a approuvé l'utilisation d'approches d'évaluation simplifiées pour les programmes de subventions et contributions de faible importance et à faible risque.

² Le résultat immédiat a été adapté par les évaluateurs afin d'inclure la manière dont il est mesuré selon la stratégie de mesure du rendement du programme de subventions.

6. Les fonds ont-ils été rendus accessibles en temps opportun afin de financer le COSCAP?
7. Le Canada était-il représenté lors des réunions du Comité directeur du COSCAP?
8. Les rapports d'étape du COSCAP et les rapports de vérification de l'OACI ont-ils été examinés?

Atteinte des résultats escomptés

9. Le Canada a-t-il fait preuve de collaboration internationale par le financement des projets de renforcement des capacités?
10. Les États membres ont-ils renforcé leur capacité d'assurer la supervision de la sécurité de l'aviation?
11. Les États membres se sont-ils conformés aux SARPS de l'OACI?
12. La sécurité de l'aviation a-t-elle été maintenue ou améliorée par le COSCAP?

Efficiences

13. Le programme de subventions a-t-il fait preuve d'efficience dans l'utilisation des ressources financières?

Secteurs d'intérêt

L'évaluation s'est appuyée sur les sources de données suivantes afin de répondre aux questions de recherche et d'effectuer l'évaluation générale :

Examen des documents

Les preuves documentaires ont servi de source principale d'information pour cette évaluation et ont été utilisées pour examiner la pertinence et le rendement du programme de subventions. Les principaux documents comprennent les discours du Trône, les budgets fédéraux et les rapports ministériels sur le rendement. Les états financiers de Transports Canada, les factures de l'OACI et les conditions de la subvention ont été examinés pour évaluer les résultats et l'efficience.

De plus, les documents de travail de l'OACI, les rapports annuels et les comptes rendus des discussions ont été examinés afin d'évaluer le rendement en examinant si le COSCAP a mené à un renforcement de la capacité d'assurer la supervision de la sécurité, et si la conformité avec les SARPS de l'OACI a été réalisée par les États membres.

Analyse hypothétique

On a effectué une analyse hypothétique pour évaluer la justification et le besoin permanent du programme de subventions en soutien au COSCAP, et pour évaluer les répercussions que subirait le Canada s'il retirait son soutien au COSCAP par l'entremise de la subvention à l'OACI.

CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Pertinence/Justification

Constatation 1 : Il existe un besoin permanent du programme de subventions en raison d'une croissance accrue de l'économie et du trafic aérien en Asie et de besoins accrus en formation créés par cette croissance.

On prévoit que la croissance économique en Asie progressera au taux annuel de 4,3 pour cent au cours des 20 prochaines années. De même, l'Asie continue d'enregistrer une croissance rapide des transporteurs aériens à bas prix, principalement Air Asia, qui exploite actuellement plus de 300 aéronefs et 900 autres en commande. Une moyenne d'un milliard de passagers entrent, sortent ou voyagent au sein de la région chaque année et on s'attend à ce que l'Asie devienne le plus grand marché aérien au monde, avec une croissance au taux annuel de 6,1 pour cent.

Boeing estime que près de 50 pour cent de la croissance du trafic aérien dans les 20 prochaines années se produira en Asie et qu'au cours de cette période, l'Asie nécessitera 216 000 nouveaux pilotes afin de répondre à la demande. Toutefois, les transporteurs aériens à bas prix n'ont pas suffisamment de programmes de formation à l'heure actuelle. Les problèmes de capacité à répondre aux besoins de formation, associés à la croissance accrue du trafic aérien, laissent entendre qu'il existe un besoin permanent pour le COSCAP. Alors que les marchés et le trafic aérien continuent de croître en Asie, cette sous-région demeurera une région stratégique clé pour le Canada, économiquement et sur le plan de la sécurité.

Constatation 2 : Si le Canada retirait son financement au COSCAP, il ne ferait plus partie des discussions multilatérales et de la prise de décisions concernant la supervision de la sécurité de l'aviation, et sa réputation en tant qu'acteur clé en matière d'aviation internationale pourrait être compromise.

Le Canada a été le pays d'accueil de l'OACI depuis la fondation de l'organisation en 1947 et l'OACI joue un rôle clé dans la gouvernance de l'aviation civile au Canada et à l'échelle mondiale. Transports Canada est engagé dans l'aviation internationale, et en ce qui concerne le COSCAP, participe aux discussions multilatérales qui ont lieu pendant les réunions du Comité directeur du COSCAP.

Si le Canada ne participait plus au COSCAP, il se retirerait des décisions et des discussions qui pourraient influencer sur la sécurité des passagers canadiens qui voyagent avec les compagnies aériennes des États membres participant au COSCAP, mais surtout, cela pourrait avoir une incidence négative sur la réputation du Canada en tant qu'acteur important dans l'aviation internationale.

Constatation 3 : Le programme de subventions s'harmonise aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques du Ministère.

Au Canada, l'aviation est une responsabilité fédérale, à l'instar de la responsabilité de conclure des accords multilatéraux internationaux. Selon l'architecture d'alignement des programmes de Transports Canada, le programme de subventions est conforme au résultat stratégique 3 : « Un système de transport sécuritaire et sûr ». Il fait partie de la sous-activité 3.1.1 du programme « Cadre de réglementation de la sécurité de l'aviation », qui favorise un cadre de sécurité aérienne sûr et harmonisé pour les Canadiens et l'industrie de l'aviation canadienne.

Rendement

Sur le plan du rendement, mesuré selon la stratégie de mesure du rendement du programme de subventions, l'évaluation a déterminé les constatations suivantes :

Constatation 4 : Transports Canada a mené les activités et produit les résultats décrits dans la stratégie de mesure du rendement du programme de subventions.

Sur le plan des résultats, Transports Canada a accordé une subvention annuelle de 130 000 dollars afin de financer les coûts liés aux salaires, aux déplacements et aux formations techniques du COSCAP, comme il est indiqué sur les factures de l'OACI. Elles indiquent également que les paiements annuels de Transports Canada ont été versés à temps et ont été reçus par l'OACI avant le 31 mars de chaque année pour la période de 2009-2010 à 2013-2014.

Transports Canada doit assister aux réunions du Comité directeur dans le cadre des activités du programme de subventions, et l'évaluation a déterminé que le représentant de Transports Canada a assisté à la plupart des réunions annuelles du Comité directeur du COSCAP pour la période de 2009-2010 à 2013-2014. Le compte rendu des discussions de ces réunions indique que des présentations ont été données par Transports Canada au sujet de la sécurité de l'aviation.

Dans le cadre des activités du programme de subventions, Transports Canada a également reçu et examiné des rapports d'étape du COSCAP et des documents de travail de l'OACI. Bien que Transports Canada reçoive et examine également des rapports de vérification, l'OACI n'a effectué aucune vérification des États membres conformément à son Programme universel d'audit de la supervision de la sécurité (USOAP)³ pendant la période couverte par l'évaluation. C'est parce qu'en 2010, le cadre de la méthode de surveillance continue (CMA) a été appliqué au programme USOAP, permettant une approche plus proactive en matière de vérification. Un composant principal du CMA est le Programme de sécurité de l'État (SSP), qui permet aux États membres et aux fournisseurs de services d'aviation d'interagir de manière plus efficace pour la résolution des préoccupations concernant la sécurité et, par conséquent, d'offrir un système de la gestion de la sécurité au sein de l'État.

Constatation 5 : Transports Canada a aidé à renforcer la capacité des États membres d'assurer la supervision de la sécurité par l'entremise du programme de subventions, comme il est indiqué par le nombre croissant de

³ Le programme USOAP effectue des vérifications sur les États membres afin de déterminer leur niveau de mise en œuvre des SARPS de l'OACI liées à la sécurité, qui fournissent une évaluation de leur capacité d'assurer la supervision de la sécurité de l'aviation.

participants aux cours de formation offerts par le COSCAP-NA et la conformité améliorée aux SARPS de l'OACI par les États membres du COSCAP-NA.

Le résultat immédiat attendu pour le COSCAP est que les États membres renforceront leur capacité d'assurer la supervision de la sécurité de l'aviation par la réussite des cours de formation. Le **tableau 1** présente le nombre de cours de formation sur la sécurité de l'aviation offerts par le COSCAP-NA entre 2009 et 2014 ainsi que le nombre total de participants. Les comptes rendus de discussions provenant des réunions du Comité directeur du COSCAP-NA indiquent que les cours de formation offerts par le COSCAP-NA ont essentiellement porté sur la formation du Programme de sécurité de l'État (SSP) destinée aux États membres afin de les aider à renforcer la supervision de la sécurité de l'aviation dans cette sous-région et de soutenir la mise en œuvre du cadre de la méthode de surveillance continue du programme USOAP (USOAP CMA).

L'évaluation a déterminé que le nombre de cours de formation sur la sécurité de l'aviation entre 2011-2012 et 2013-2014 a plus que doublé et que le nombre total de participants formés a également augmenté de manière importante.

Tableau 1 : Nombre de cours de formation offerts et nombre total de participants formés par le COSCAP-NA pendant la période de 2009-2010 à 2013-2014, comme il est indiqué dans les Rapports annuels de l'OACI							
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaux
Nombre de cours de formation offerts	27	18	8	8	17	17	95
Nombre total de participants	450	263	124	336	547	799	2 519

Un total de 95 cours de formation sur la sécurité de l'aviation ont été dispensés par le COSCAP-NA entre 2009 et 2014, et de ce fait, 2 519 participants ont reçu la formation. Le nombre total de cours de formation et de personnes formées indique que le COSCAP-NA a aidé les États membres à renforcer leur capacité d'assurer la supervision de la sécurité de l'aviation et depuis que Transports Canada a soutenu cette formation, il a également contribué au renforcement de la capacité en Asie du Nord.

En ce qui concerne la conformité des États membres aux SARPS de l'OACI, qui constitue le résultat intermédiaire attendu pour le COSCAP, le compte rendu de discussions provenant de la réunion du Comité directeur du COSCAP-NA de 2014 indique que tous les États membres du COSCAP-NA ont atteint un niveau de mise en œuvre efficace du programme USOAP supérieur à 60 pour cent. L'OACI a indiqué que les États qui ont atteint les niveaux de mise en œuvre efficace du programme USOAP supérieurs à 60 pour cent doivent être en mesure de mettre en œuvre pleinement leur SSP d'ici 2017 puisqu'ils ont démontré qu'ils ont la capacité d'assurer la supervision de la sécurité de l'aviation.

Constatation 6 : Les statistiques de l'OACI concernant les accidents d'aéronefs commerciaux indiquent que, compte tenu de la petite proportion

d'accidents en Asie du Nord par rapport à toute l'Asie et la région du Pacifique, la sécurité globale de l'aviation en Asie du Nord est maintenue.

Selon la stratégie de mesure du rendement du programme de subventions, le résultat final est un réseau de transport aérien sécuritaire. Le **tableau 2** présente le nombre d'accidents d'aéronefs commerciaux et de décès entre 2012 et 2014 en Asie du Nord ainsi que dans toute l'Asie et la région du Pacifique, selon les rapports de sécurité de l'OACI.

Tableau 2 : Statistiques d'accidents d'aéronefs commerciaux en Asie du Nord et dans toute l'Asie et la région du Pacifique				
Année⁴	Asie du Nord		Asie et région du Pacifique	
	Nombre d'accidents d'aéronefs commerciaux	Nombre de décès	Nombre total d'accidents d'aéronefs commerciaux	Total des décès
2012	1	0	20	161
2013	3	0	19	49
2014	3	48	19	449
TOTAUX	7	48	38	498

Les rapports de sécurité de l'OACI indiquent que 7 des 38 accidents dans l'ensemble de l'Asie et de la région du Pacifique sont survenus en Asie du Nord (Chine : 5, Mongolie : 1, République de Corée : 1). Ces statistiques indiquent que la majorité des accidents d'aéronefs commerciaux en Asie et dans la région du Pacifique entre 2012 et 2014 sont survenus à l'extérieur de l'Asie du Nord.

L'accident qui a causé 48 décès en 2014 est survenu en Chine, et selon le rapport de sécurité de l'OACI, a été causé par un impact sans perte de contrôle. Les rapports de sécurité de l'OACI ont également indiqué que les autres accidents en Asie du Nord étaient liés aux turbulences (en raison des conditions climatiques) ou à la sécurité des pistes (consulter le **tableau 3**).

Tableau 3 : Causes des accidents en Asie du Nord telles que signalées dans les rapports de sécurité de l'OACI		
État membre	Nombre total d'accidents (2012-2014)	Catégorie d'accident
Chine	5	Turbulences (3) Sécurité de la piste (1) Impact sans perte de contrôle (1)
Mongolie	1	Sécurité de la piste (1)
République de Corée	1	Turbulences (1)

⁴ À partir de 2012, l'OACI a commencé à présenter les statistiques des accidents commerciaux sur une base État par État, par opposition à agréger les rapports par continent. Les statistiques ne sont donc pas disponibles pour 2009, 2010, et 2011

Les statistiques d'accident indiquent que, compte tenu de la petite proportion d'accidents en Asie du Nord par rapport à toute l'Asie et la région du Pacifique, la sécurité globale de l'aviation en Asie du Nord est maintenue.

Efficienc

Sur le plan de l'efficacit⁵, les évaluateurs ont constaté les éléments suivants :

Constatation 7 : Transports Canada a fait preuve d'efficacit concernant l'utilisation des ressources pour lesquelles les fonds de subventions ont été utilisés pour financer le COSCAP-NA et faire partie des équipes de sécurité du COSCAP dans l'ensemble de l'Asie et de la région du Pacifique.

L'affectation de la subvention de Transports Canada à l'OACI pour le COSCAP-NA a entraîné une utilisation efficace des ressources financières. Cela est attribuable à la représentation de Transports Canada au sein de l'équipe de sécurité régionale d'Asie et du Pacifique (APRAST) par le Conseiller technique principal du COSCAP-NA. La participation dans l'APRAST permet un plus grand partage des renseignements et cela a permis à Transports Canada de rester informé des problèmes de sécurité de l'aviation dans l'ensemble de l'Asie et de la région du Pacifique, sans avoir à financer les autres initiatives du COSCAP dans cette région.

CONCLUSIONS

Le programme de subventions permet au Canada de collaborer à des projets de renforcement de la capacité internationale, de participer aux réunions annuelles du Comité directeur du COSCAP et ainsi de participer aux décisions qui influent sur la sécurité des passagers canadiens qui voyagent avec les compagnies aériennes des États membres qui participent au COSCAP. Si le Canada retirait son financement du COSCAP, il serait mis à l'écart de la prise de décisions multilatérales qui a lieu dans le cadre de ces initiatives, et cela pourrait compromettre sa réputation en tant qu'acteur clé en matière d'aviation internationale.

L'évaluation a également déterminé qu'il existe un besoin permanent du programme de subventions à financer le COSCAP-NA en raison d'une croissance accrue de l'économie et du trafic aérien en Asie. En raison de cette croissance, un besoin accru de formation sur la sécurité de l'aviation dans la région est apparu.

Le programme de subventions a atteint ses résultats escomptés visant à renforcer la capacité des États membres d'assurer la supervision de la sécurité de l'aviation. Le programme de subventions de Transports Canada a financé la prestation de cours de formation sur la supervision de gestion de la sécurité par le COSCAP-NA pendant la période de 2009-2010 à 2013-2014, ce qui a permis de former 2 519 participants. L'évaluation a déterminé que les États membres du COSCAP-NA ont amélioré leur conformité aux SARPS de l'OACI et ainsi renforcé leur capacité d'assurer la supervision de la sécurité de l'aviation, tel que l'indiquent leurs niveaux de mise en œuvre du programme USOAP supérieurs à 60 pour cent. De plus, il a été

⁵ Selon la Politique sur l'évaluation (2009) du Conseil du Trésor, l'efficacit est définie comme une « mesure dans laquelle les ressources sont utilisées de manière à produire un plus grand niveau d'extrants avec le même niveau d'intrant, ou le même niveau d'extrant avec un plus faible niveau d'intrant ».

constaté que la sécurité de l'aviation en Asie du Nord est maintenue, compte tenu de la faible proportion d'accidents d'aéronefs commerciaux observée dans la région au cours de la période couverte par l'évaluation.

L'évaluation a également déterminé que Transports Canada a fait preuve d'efficience concernant l'utilisation des ressources par sa participation au COSCAP-NA. Sa participation au COSCAP-NA lui permet de participer aux réunions du Comité directeur du COSCAP-NA, ainsi qu'aux réunions du Comité directeur constitué des représentants de toute l'Asie et de la région du Pacifique. Transports Canada est en mesure d'assister à ces réunions sans avoir à financer d'autres initiatives du COSCAP dans cette région. La participation à ces réunions permet à Transports Canada de se tenir au courant des problèmes de sécurité de l'aviation dans l'ensemble de l'Asie et de la région du Pacifique.