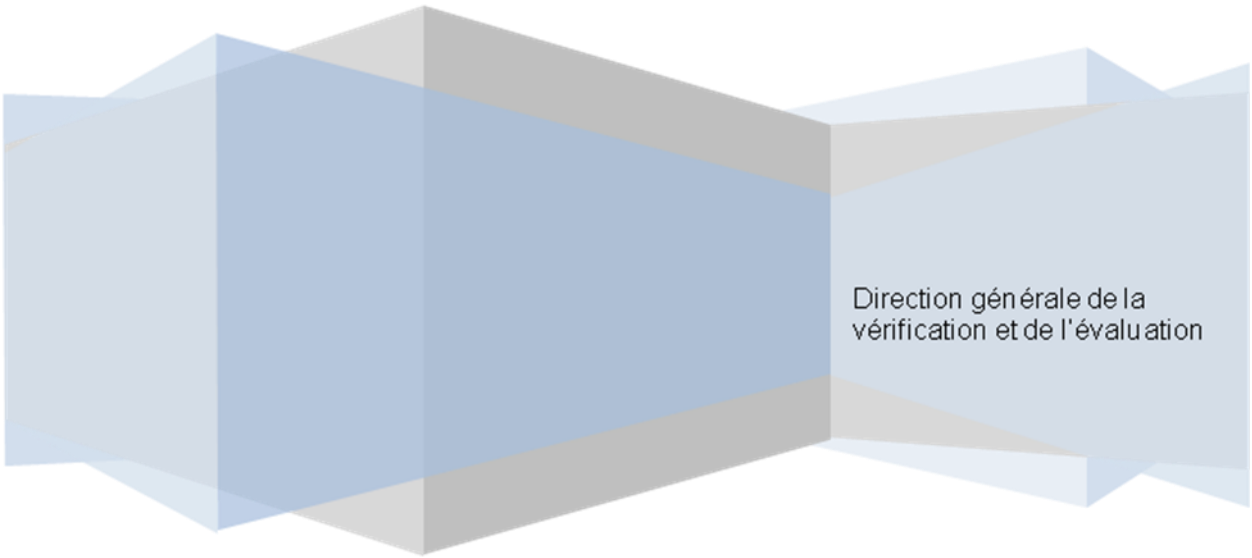
Anciens Combattants Canada
Veterans Affairs Canada

Évaluation du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières, et des sépultures

Finale: février 2013



Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Canada

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation souhaite remercier ceux et celles qui l'ont aidée dans le cadre de cette évaluation. Elle tient à remercier tout particulièrement les employés du Secteur des politiques, des communications et de la commémoration des bureaux régionaux d'Anciens Combattants Canada, les employés d'Opérations en Europe, ainsi que les gestionnaires et les employés de l'Administration centrale et du bureau de district de Victoria pour leur collaboration et leur soutien.

L'équipe d'évaluation rassemblait les personnes suivantes :
Murielle Belliveau, directrice générale, Vérification et évaluation
Kevin Edgecombe, directeur, Vérification évaluation
Lisle Clarke, gestionnaire de Vérification et évaluation
Sandra Currie, agente de Vérification et évaluation

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES I

SOMMAIRE II

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 VUE D'ENSEMBLE 1
1.2 PROFIL DU PROGRAMME 1
1.2.1 Contexte 1
1.2.2 Objectifs et résultats escomptés 1
1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires 2
1.2.4 Ressources du programme 3

2.0 MÉTHOD D'ÉVALUATION 4

2.1 PORTÉE ET MOMENT DE L'ÉVALUATION 4
2.2 QUESTIONS ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION 4

3.0 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION - PERTINENCE 5

3.1 Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils satisfaits du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures? 5
3.1.1 Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils au courant du travail effectué dans le cadre du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures? 7
3.1.2 Dans quelle mesure le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures est-il nécessaire au Canada, et quel est le niveau d'intérêt à l'égard de ce programme? 8
3.1.3 Dans quelle mesure le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures s'harmonise-t-il aux priorités du gouvernement fédéral? 10
3.1.4 Dans quelle mesure le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures reflète-t-il les résultats stratégiques d'ACC? 10
3.1.5 Dans quelle mesure les rôles et les responsabilités au sein de la Direction générale de la commémoration sont-ils pertinents en ce qui concerne l'exécution du programme? 11
3.1.6 Dans quelle mesure les relations contractuelles et d'autres relations avec le gouvernement du Canada sont-elles pertinentes en ce qui concerne l'exécution des programmes? 17

4.0 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – EFFICACITÉ/SUCCÈS 19

4.1 Dans quelle mesure assure-t-on la promotion des monuments commémoratifs et des cimetières canadiens ainsi que leur entretien et celui des sépultures au pays et à l'étranger? 19
4.1.1 Y a-t-il une vision et un plan en place pour s'assurer que, dans le futur, les Canadiens reconnaissent l'importance des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et continuent de veiller à leur préservation et à leur protection? 26

5.0 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – EFFICIENCES ET ÉCONOMIES 27

5.1 Dans quelle mesure les ressources d'ACC sont-elles utilisées de façon efficiente et efficace pour planifier, gérer et mettre en œuvre le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures? 27
5.2 Dans quelle mesure les contrats avec la CSGC et d'autres partenaires permettent-ils d'obtenir un bon rapport qualité-prix par rapport aux résultats escomptés? 32

6.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 34
6.1 CONCLUSIONS 34
6.2 RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES/PLANS D'ACTION DE LA DIRECTION 35
7.0 DISTRIBUTION 39
ANNEXE A – IMPORTANCE DES RECOMMANDATIONS 40
ANNEXE B – DESCRIPTION DU PROGRAMME 41
ANNEXE C – AUTORITÉ LÉGISLATIVE 45
ANNEXE D – MÉTHODE D'ÉVALUATION 46
ANNEXE E – MODÈLE LOGIQUE PROVISOIRE DU PROGRAMME 50
ANNEXE F – MANDAT 51
ANNEXE G – PLAN D'ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ENTRETIEN DES MONUMENTS COMMÉMORATIFS, DES CIMETIÈRES ET DES SÉPULTURES 52

Acronymes

ABMC	American Battle Monuments Commission
ACC	Anciens Combattants Canada
CCN	Commission de la capitale nationale
CSGC	Commission des sépultures de guerre du Commonwealth
ETP	Équivalents temps plein
F et E	Fonctionnement et entretien
FC	Forces canadiennes
FS	Fonds du Souvenir
GC	Gouvernement du Canada
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDN	Ministère de la Défense nationale
MVGC	Mémorial virtuel de guerre du Canada
OAWG	Office of the Australian War Graves
PCC	Politiques, communications et commémoration
PEMCCS	Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures
SMA	Sous-ministre adjoint
SMR	Stratégic de mesure du rendement
SSTCS	Système de suivi des tombes du Canada se souvient
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Sommaire

Conformément au plan d'évaluation d'Anciens Combattants Canada (2011-2016) qui a été approuvé par le Comité ministériel d'évaluation, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation a été chargée de réaliser l'évaluation du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

Le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures vise à préserver la mémoire des Canadiens qui sont décédés au service de leur pays en temps de guerre et de paix en assurant à perpétuité l'entretien des symboles du Souvenir. Cette responsabilité comprend l'entretien des quatorze monuments commémoratifs des deux guerres mondiales en Europe, les sépultures des Canadiens morts à la guerre situées aux quatre coins de la planète, les sépultures d'anciens combattants, de vétérans et autres inhumés aux frais du Canada et également situées partout dans le monde, et deux cimetières ministériels d'anciens combattants situés au Canada. De plus, deux monuments érigés en hommage à ceux et celles qui sont morts au service du Canada, les Livres du Souvenir ainsi que le Mémorial virtuel de guerre du Canada (MVGC) sont également entretenus dans le cadre de ce programme.

L'évaluation a permis d'examiner la pertinence, l'efficacité/le succès et les efficiences et les économies du programme et a été réalisée conformément aux exigences et aux documents d'orientation du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

Cette évaluation était fondée sur un modèle non expérimental, et les constatations et les conclusions de l'évaluation sont fondées sur l'analyse de multiples sources de données qualitatives et quantitatives.

Constatations

Pertinence
Les Canadiens sont généralement satisfaits du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures, mais des renseignements plus détaillés sont nécessaires pour évaluer si leur satisfaction reflète leur opinion sur les divers volets qui composent le programme.

La majorité des Canadiens ont indiqué être au courant des efforts déployés par ACC pour l'entretien des sépultures de guerre et des monuments commémoratifs, tandis que moins de la moitié était au courant des activités d'ACC pour l'entretien des cimetières d'anciens combattants et des sépultures.

Efficacité/succès
Les cimetières et les monuments funéraires en Europe sont en bon état. L'entretien des monuments commémoratifs est plus onéreux; certains ont besoin de plus de travaux de restauration que d'autres. En raison des coûts croissants de réparation et de restauration, le Ministère pourrait être contraint à établir les priorités afin de déterminer

quels monuments continueront à être entretenus tous les ans et dans quelle mesure. L'entretien des sépultures d'anciens combattants au Canada est une tâche complexe en raison des responsabilités partagées avec des organismes externes. Les pratiques funéraires largement dispersées ainsi que les normes et les pratiques propres à chaque cimetière continueront de représenter pour le Ministère un défi en matière d'entretien.

Efficiences et économies
Pour aller de l'avant, ACC, en collaboration avec ses principaux partenaires, devrait se pencher sur l'utilisation accrue des columbariums[1] et des « champs d'honneur » désignés pour l'inhumation d'anciens combattants.

L'approche historique d'ACC à l'égard de l'inhumation de ses vétérans de l'après-guerre diffère des approches plus efficaces adoptées par d'autres pays et qui sont utilisées à des fins de comparaison dans la présente évaluation. Cela rend la tâche plus difficile pour ACC de maintenir une norme élevée pour ce qui est de l'entretien des sépultures et des monuments funéraires, et de façon générale, de veiller à ce que les activités soient plus efficaces.

Recommandations

R1 Il est recommandé que le directeur général, Commémoration, entreprenne des activités en vue d'accroître la sensibilisation du public au programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures, et de mieux mesurer cette sensibilisation. (Essentielle)

R2 Il est recommandé que le directeur général, Commémoration, élabore des outils de mesure des résultats appropriés dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement du programme. (Importante)

R3 Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Politiques, Communications et Commémoration, s'assure que : (Essentielle)

- 3.1 Les mesures sont en place pour recueillir efficacement les données relatives aux visiteurs des lieux commémoratifs en Europe.
- 3.2 Les améliorations sont mises en œuvre afin de rendre l'expérience des visiteurs sur les sites d'Opérations en Europe plus enrichissante.
- 3.3 Le personnel d'Opérations en Europe dispose des ressources nécessaires pour évaluer les propositions pour les travaux de réparation des monuments; examiner les travaux réalisés pour assurer l'optimisation des ressources ou recourir aux services d'un expert, le cas échéant.
- 3.4 Une lettre d'entente ou un protocole d'entente entre ACC et les Amis du monument canadien de Vimy est établi.

[1] Un **columbarium** est un lieu où sont placées les urnes de crémation, c.-à-d. les urnes contenant les restes incinérés d'une personne décédée.

R4 Il est recommandé que le directeur général, Commémoration, élabore une analyse de rentabilisation exhaustive qui présente les options quant à la meilleure approche à adopter pour veiller à la gestion efficiente et à l'entretien efficaces des quatorze monuments en Europe et à l'entretien des cimetières et des sépultures d'anciens combattants qui ont été inhumés aux frais du Canada. (Importante)

(Voir l'annexe A – Importance des recommandations)

1.0 Introduction

1.1 Vue d'ensemble

L'évaluation du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures (PEMCCS) a été réalisée afin de répondre à l'exigence voulant que tous les programmes permanents de subventions et de contributions soient évalués, conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la Directive sur la fonction d'évaluation publiée par le Conseil du Trésor en 2009.

Le rapport d'évaluation est structuré de façon à fournir une introduction au programme; cette introduction comprend le contexte, les objectifs et les résultats, ainsi que la méthodologie et la portée de l'évaluation. Les constatations de l'évaluation sont présentées pour chaque aspect traité : la pertinence, l'efficacité et le succès, et les efficiences et les économies. Un résumé des conclusions et des recommandations figure à la fin du rapport. Plusieurs documents pertinents ont été joints à titre de référence.

1.2 Profil du programme

1.2.1 Contexte

L'évaluation a porté sur deux volets du programme, à savoir a) l'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures des soldats canadiens morts à la guerre partout dans le monde et b) l'entretien des cimetières et des sépultures d'anciens combattants au Canada. Les deux volets du programme sont exécutés sous la direction de la sous-ministre, par l'entremise du sous-ministre adjoint de Politiques, Communications et Commémoration et du directeur général, Commémoration. Ces deux volets du programme ont le même mandat et comportent des fonctions, des objectifs et un but semblables, soit la commémoration des réalisations et des sacrifices des Canadiens qui ont servi leur pays en temps de guerre et de paix; cependant, leurs sources et leurs critères sont différents.

Le volet de la Direction générale de la commémoration qui porte sur les monuments commémoratifs est géré par Opérations en Europe, qui est responsable de la gestion et de l'entretien des quatorze monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures des soldats morts au cours des deux guerres mondiales en Europe.

L'annexe B donne une description détaillée du PEMCCS et l'annexe C renferme l'autorité législative.

1.2.2 Objectifs et résultats escomptés

Comme il est énoncé dans l'ébauche de la stratégie de mesure du rendement du programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures de 2011, le programme vise à entretenir et à présenter les monuments commémoratifs, les cimetières et les sépultures dont ACC est responsable; à améliorer

l'expérience des personnes qui visitent les lieux commémoratifs en Europe; et à veiller à ce que les Canadiens puissent avoir accès à ces symboles du Souvenir et en soient fiers.

Tel qu'il est expliqué dans l'ébauche de la stratégie de mesure du rendement de 2011, les résultats escomptés du programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures sont :

Résultat immédiat :	Grâce aux activités et aux extrants, surtout les monuments commémoratifs, les cimetières et les sépultures bien entretenus, les Canadiens seront fiers.
Résultat intermédiaire :	En raison de ce sentiment de fierté à l'égard des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures sous la responsabilité d'ACC, les Canadiens commenceront à reconnaître l'importance de ces derniers et à comprendre pourquoi il est si important de les entretenir.
Résultat ultime :	Le souvenir des réalisations et des sacrifices des anciens combattants et des morts de la guerre est commémoré et préservé.

Ces résultats sont liés au résultat stratégique d'ACC voulant que « les Canadiens se souviennent de ceux et de celles qui ont contribué aux efforts du Canada en temps de guerre, de conflit militaire et de paix, et leur témoignent de la reconnaissance ». Le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures s'inscrit dans l'Architecture des activités de programme d'ACC (AAP) 2.1 Commémoration, sous-activité 2.1.2 Monuments commémoratifs nationaux et internationaux, sous-sous-activité 2.1.2.2 Entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

Au cours de la présente évaluation, la stratégie de mesure du rendement était en cours d'élaboration et devait être achevée en mars 2012. L'ébauche du modèle logique se trouve à l'annexe E.

1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires

Opérations en Europe et le groupe Entretien des cimetières et des sépultures font partie de la Direction générale de la commémoration et leur personnel relève du directeur général. Cette direction générale fait partie du Secteur des politiques, des communications et de la commémoration (PCC) qui relève de la sous-ministre d'Anciens Combattants Canada par l'entremise du sous-ministre adjoint, PCC.

Conformément au décret 1965-688, ACC a pour mandat de gérer l'entretien des sépultures et des monuments funéraires des anciens combattants qui ont été inhumés aux frais du Canada, et l'entretien des monuments commémoratifs et des cimetières des soldats canadiens morts à la guerre qui se trouvent à l'étranger.

Pour atteindre cet objectif, le Ministère travaille en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, notamment :

- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI),
- le ministère de la Défense nationale (MDN),
- Parcs Canada (PC),
- le Musée canadien de la guerre (MCG), et
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

La Commission des sépultures de guerre du Commonwealth (CSGC) est l'organisme externe le plus important avec lequel collabore le Ministère. Dans une moindre mesure, le Ministère collabore avec la Commission pour le Cimetière commémorant les morts des Nations Unies en Corée afin de veiller à ce que les monuments des soldats canadiens morts à la guerre en Corée soient bien entretenus. Les anciens combattants, les vétérans et leur famille ainsi que les organismes d'anciens combattants et les fournisseurs de services font également partie des principaux intervenants.

En définitive, les principaux bénéficiaires du programme sont les Canadiens, y compris les anciens combattants, les vétérans et leur famille, qui bénéficient directement de l'investissement dans les initiatives et les activités commémoratives du Canada.

1.2.4 Ressources du programme

Opérations en Europe possède actuellement un effectif de huit équivalents temps plein (ETP), dont cinq employés en France et trois à l'Administration centrale, à Charlottetown. Le groupe est dirigé par un directeur EX-01 et formé de trois gestionnaires PM-05, d'un gestionnaire PM-04, d'un agent de projet PM-02 et de deux agents de soutien PM-01.

De plus, 45 étudiants canadiens sont embauchés chaque année pour travailler en France à titre de guides touristiques (quinze à la fois, pour une période de quatre mois); ils représentent le « visage du Canada » en Europe. Opérations en Europe gère également deux contrats avec des entreprises locales pour l'obtention de services de soutien administratif, d'entretien et de sécurité.

Le groupe Entretien des cimetières et des sépultures est géré par un gestionnaire PM-05 (dans une proportion de 50 %) qui est également responsable du Programme de funérailles et d'inhumation, d'un agent principal de programme PM-04, d'un agent de programme PM-02 et d'un adjoint administratif CR-04.

Les sept Livres du Souvenir, le Mémorial virtuel de guerre du Canada ainsi que les responsabilités liées au Monument commémoratif de guerre du Canada et à la Tombe du Soldat inconnu mobilisent les ressources suivantes : deux PM-06 (dans une proportion de 10 % chacun), un PM-04 (dans une proportion de 80 %) et un CR-04 à temps plein.

2.0 Méthod d'évaluation

2.1 Portée et moment de l'évaluation

Selon le mandat mentionné dans le Plan d'évaluation pluriannuel axé sur les risques de 2011-2016 d'ACC, l'évaluation vise à informer les représentants du Ministère sur la pertinence et le rendement du programme.

D'autres vérifications et évaluations antérieures réalisées par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'ACC ont porté sur des sujets connexes à la présente évaluation, notamment : l'Évaluation des Opérations en Europe de 2003, la Vérification de la réparation, de la restauration et de la remise en état des monuments commémoratifs canadiens de la Première Guerre mondiale en Europe de 2004, et l'Évaluation du Programme de funérailles et d'inhumation de 2009.

La présente évaluation porte sur la pertinence, le succès/efficacité, ainsi que sur les efficiences et les économies du programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures pour la période du 1er avril 2008 au 31 mars 2011. Des analyses ont été effectuées à partir de l'ensemble du contenu de la base de données du Système de suivi des tombes du Canada se souvient (SSTCS) qui remonte à 2005-2006.

L'évaluation porte principalement sur les points suivants : les quatorze monuments commémoratifs de la Première Guerre mondiale en Europe et les sépultures des Canadiens morts à la guerre; et les sépultures des anciens combattants inhumés aux frais du Canada. Dans une moindre mesure, l'évaluation porte sur les activités liées aux Livres du Souvenir qui se trouvent à la Tour de la Paix, sur la Colline du Parlement; au Monument commémoratif de guerre du Canada, à Ottawa; et au Mémorial virtuel de guerre du Canada, sur le site Web d'ACC.

La recherche sur le terrain a été réalisée de novembre 2011 à janvier 2012 et les visites de sites se sont limitées aux cimetières au Canada.

La méthodologie de l'évaluation est présentée à l'annexe C.

Le mandat de l'évaluation a été approuvé par le Comité ministériel de l'évaluation le 15 mars 2011. (Voir l'annexe F.)

2.2 Questions et objectifs de l'évaluation

Conformément au mandat qui a été approuvé, l'évaluation a été axée sur les objectifs qui suivent et qui traitent des questions fondamentales de l'évaluation :

Pertinence

Objectif 1 – Évaluer la mesure dans laquelle le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures continue à répondre à un besoin manifeste et satisfait aux attentes des Canadiens.

Objectif 2 – Évaluer les liens entre les objectifs du programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et i) les priorités du gouvernement fédéral et ii) les résultats ministériels stratégiques.

Objectif 3 – Évaluer les rôles et les responsabilités de la Direction générale de la commémoration et de ses partenaires dans l'exécution du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

Efficacité/succès

Objectif 4 – Évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés par rapport aux cibles de rendement, à la portée et à la conception du programme, ce qui comprend la contribution des extrants aux résultats et les liens entre les deux.

Efficiences et économies

Objectif 5 – Évaluer l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et aux progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats escomptés.

3.0 Constatations de l'évaluation – Pertinence

3.1 Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils satisfaits du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures?

Principale constatation : Dans de récents sondages, les Canadiens ont fourni de façon générale des réponses allant de mitigées à positives quant à leur satisfaction relativement au Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

Pour la première fois, le rendement d'ACC en ce qui concerne l'entretien des monuments commémoratifs, des sépultures et des cimetières où sont enterrés des morts de la guerre et des anciens combattants canadiens était inclus dans le sondage Ipsos Reid intitulé *Sondage omnibus sur les attitudes à l'égard de la commémoration et de la Semaine des anciens combattants de novembre 2010*[2]**.** Ce sondage s'adressait à un échantillon national représentatif d'adultes canadiens de 18 ans et plus. On

[2] Le sondage Ipsos-Reid était une enquête nationale demandée par ACC. Le sondage a été effectué par téléphone entre le 16 et le 18 novembre 2010 auprès de 1 002 Canadiens; il a un niveau de confiance de 95 % et une marge d'erreur de +/- 3.1 %.

demandait aux participants s'ils étaient satisfaits de la manière dont ACC reconnaît et honore les anciens combattants canadiens décédés et les morts de la guerre, de la façon dont le Ministère voit à l'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures, et s'ils étaient satisfaits de l'aide aux funérailles et à l'inhumation offerte. On leur a ensuite demandé d'indiquer leur niveau de satisfaction sur une échelle de 1 à 5 où « 1 » signifie totalement en désaccord et « 5 » entièrement d'accord. Selon les résultats, 59 % étaient satisfaits de la manière dont ACC reconnaît et honore les anciens combattants canadiens décédés et les morts de la guerre et 26 % ont donné une réponse neutre.

On a posé une question semblable aux clients d'ACC dans le cadre du *Sondage national sur la satisfaction des clients d'ACC*[3] en mai 2010 : « Voici une liste de programmes et d'activités de commémoration menés par Anciens Combattants Canada. Veuillez m'indiquer votre niveau de satisfaction à l'égard de la prestation qu'offre Anciens Combattants Canada en ce qui concerne l'entretien des monuments funéraires, des cimetières et des monuments commémoratifs en l'honneur des morts de la guerre et des anciens combattants canadiens ». Les clients répondaient selon une échelle de cinq points allant de très satisfait à très insatisfait. Presque neuf clients sur dix (88 %) étaient satisfaits du rendement d'ACC en ce qui concerne l'entretien des monuments funéraires, des cimetières et des monuments commémoratifs des morts de la guerre et des anciens combattants canadiens.

Bien que les Canadiens appuient ce programme et en sont généralement satisfaits, on en sait moins en ce qui concerne chaque volet du programme. Dans les questions des sondages susmentionnés, on a combiné différents volets du programme et on a posé les questions à deux groupes de Canadiens différents; le premier sondage visait des Canadiens d'âge adulte et le deuxième s'adressait à des clients d'ACC. Par ailleurs, le *Sondage omnibus sur les attitudes à l'égard de la commémoration et de la Semaine des anciens combattants de novembre 2010* incluait l'aide aux funérailles et à l'inhumation dans une question qui ne faisait pas partie du *Sondage national sur la satisfaction des clients* d'ACC. Ces écarts pourraient expliquer les différences relevées dans les niveaux de satisfaction.

ACC assure l'entretien de deux types de sépultures : 1) les sépultures de guerre – les tombes des militaires qui sont morts pendant une des deux guerres mondiales et 2) les sépultures d'anciens combattants – les tombes d'anciens combattants décédés après les guerres. L'entretien des sépultures de guerre satisfait à une norme très élevée et est effectué par la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth (CSGC) en partenariat avec les pays alliés. Le niveau de satisfaction à l'égard de la CSGC demeure très élevé avec un indice de satisfaction de 89,9 %[4]. Cependant, l'entretien des sépultures des anciens combattants est assuré par ACC lorsque les sépultures et

[3] Le Sondage national sur la satisfaction des clients a été effectué par téléphone du 30 avril au 1er mai 2012 (premiers essais) et du 6 au 22 mai 2010. La technique d'échantillonnage pour ce sondage a produit un échantillon au hasard comportant une probabilité égale de sélection de répondants dans chaque groupe de clients (p. ex. anciens combattants ayant servi en temps de guerre, survivants, GRC, etc.). Les résultats ont un niveau de précision de +/- 2,6 points de pourcentage, 19 fois sur 20.

[4] Rapport annuel de la CSGC

les monuments funéraires sont fournis par le Fonds du Souvenir; on les trouve dans plus de 6 100 cimetières d'un bout à l'autre du pays.

ACC a établi que le Ministère possède des lots dans 28 cimetières où des anciens combattants sont enterrés dans une section spéciale où la commémoration de leur service est plus visible. On trouve cependant la majorité des sépultures d'anciens combattants dispersées ici et là dans des cimetières au Canada et, dans certains cas, il peut y avoir une seule sépulture d'ancien combattant dans un cimetière. Les sentiments des Canadiens en ce qui concerne l'entretien des sépultures dans ce volet du programme ne sont pas clairs. Les familles et d'autres personnes ont émis des commentaires positifs à l'égard des efforts d'ACC pour assurer l'entretien de ces tombes et de ces monuments funéraires comme le démontrent les registres d'appels téléphoniques et les entrevues avec le personnel de district d'ACC.

3.1.1 Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils au courant du travail effectué dans le cadre du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures?

Principale constatation : La majorité des Canadiens a indiqué être au courant des efforts d'ACC pour assurer l'entretien des monuments commémoratifs et des sépultures de guerre, mais moins de la moitié était au courant des activités d'entretien menées par ACC qui touchent les cimetières et les sépultures d'anciens combattants.

Le *Sondage sur les connaissances, l'engagement et la satisfaction des Canadiens à l'égard des programmes du Souvenir de 2010* d'ACC[5] a révélé que 61 % de la population connaissent les efforts d'ACC pour entretenir les monuments commémoratifs et d'autres monuments. Le pourcentage de Canadiens qui savaient que le Ministère s'occupe également de l'entretien des monuments funéraires et des cimetières des anciens combattants était légèrement moins élevé, soit environ 50 %. Moins de la moitié des jeunes sondés (49 %) savait qu'il existe des monuments commémoratifs de guerre outre-mer; toutefois, 69 % étaient au courant de l'existence des cimetières de guerre.

Selon les résultats du sondage, 46 % des Canadiens avaient participé à des activités du Souvenir au cours de l'année précédente et 36 % ont indiqué avoir participé à des cérémonies commémoratives. Lorsqu'on leur a demandé comment ils avaient exprimé leur reconnaissance pour les services des anciens combattants canadiens, la majorité a répondu avoir assisté à des cérémonies commémoratives, porté un coquelicot ou donné à un organisme caritatif de commémoration.

[5] La Direction générale Le Canada se souvient d'ACC a demandé à Phoenix de mener deux sondages : un auprès du grand public canadien [1 006] et un auprès des jeunes de 13 à 18 [514]. Les sondages ont été menés par téléphone en mars 2010. La marge d'erreur pour le sondage auprès du grand public est de +/- 3,2 % (19 fois sur 20). Le sondage auprès des jeunes s'appuyait sur un échantillonnage non probabiliste, il ne peut donc être considéré comme représentatif de la population des jeunes du Canada. Toutefois, on a veillé à ce que l'échantillon corresponde approximativement à la répartition des jeunes Canadiens sur le plan de la région, de la langue et du sexe.

Selon l'analyse documentaire effectuée par l'équipe d'évaluation, la connaissance des deux cimetières d'ACC, soit celui de Fort Massey à Halifax (Nouvelle-Écosse) et le cimetière des anciens combattants à Esquimalt (Colombie-Britannique) n'a fait l'objet d'aucun sondage ou recherche sur l'opinion publique. Selon les entrevues avec le personnel régional et le compte rendu de l'équipe d'évaluation qui a participé aux rencontres avec les intervenants concernant le cimetière des anciens combattants d'Esquimalt, la connaissance des efforts d'ACC en matière de commémoration et d'entretien de ces cimetières est plus élevée chez les Canadiens qui vivent près des cimetières, ceux dont des membres de la famille y sont enterrés, ceux qui s'intéressent à la préservation historique des cimetières et chez les membres d'organismes d'anciens combattants.

Ces cimetières ainsi que les monuments funéraires qui s'y trouvent sont utilisés comme outils d'enseignement auprès des jeunes et permettent de concrétiser davantage pour ces jeunes Canadiens les sacrifices consentis par les générations précédentes. Des activités telles que des visites scolaires et des cérémonies à la chandelle sont maintenant choses courantes dans certains cimetières.

Dans les deux cimetières ministériels d'ACC, l'affichage est inapproprié. L'équipe d'évaluation a indiqué qu'un financement pour des écriteaux dans ces deux cimetières avait été alloué, mais que les travaux n'avaient pas été effectués.

3.1.2 Dans quelle mesure le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures est-il nécessaire au Canada, et quel est le niveau d'intérêt à l'égard de ce programme?

Principale constatation *:* Les Canadiens s'intéressent aux efforts déployés par ACC pour reconnaître et honorer les anciens combattants décédés et les morts de la guerre, et ils appuient ces efforts.

Selon les résultats du sondage *Attitudes à l'égard de la commémoration et de la Semaine des anciens combattants de novembre 2010*, 88 % des Canadiens appuient les efforts d'ACC pour reconnaître et honorer les anciens combattants canadiens décédés et les morts de la guerre.

Le Mémorial virtuel de guerre du Canada est la page la plus visitée sur le site Web d'ACC. La fréquentation de sites tels que le Mémorial de Vimy et le Mémorial terre-neuvien de Beaumont-Hamel augmente chaque année, et on signale plus d'un million de visites à tous les sites (voir section 4.1). La majorité des visiteurs vient du Royaume-Uni et de la France. Le nombre de visites augmente et on s'attend à ce que cette tendance se maintienne jusqu'au centenaire de la Première Guerre mondiale.

Au fur et à mesure que l'on célèbre l'anniversaire d'importantes batailles de la Première Guerre mondiale, le Ministère assure une plus grande promotion de ces programmes et les Canadiens démontrent un intérêt accru et une plus grande fierté à cet égard, comme le montrent la participation aux visites commémoratives et la couverture médiatique de ces événements dans les journaux et à la télévision.

Les résultats du *Sondage sur les connaissances, l'engagement et la satisfaction des Canadiens à l'égard du Programme du Souvenir de 2010* démontrent que les Canadiens conviennent de la nécessité d'entretenir également les sépultures de guerre et les monuments commémoratifs au Canada. Ce sondage a révélé que 53 % des répondants affirmaient qu'il est très important d'entretenir les monuments funéraires et les cimetières et un autre 26 % ont indiqué qu'il est important de le faire.

Le Canada a un engagement exécutoire avec la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth en vertu de la Charte royale et de son mandat législatif selon lequel il doit entretenir les monuments commémoratifs et les cimetières où sont enterrés les morts de la guerre. Par conséquent, il faut maintenir l'exécution du programme comme cela est prescrit. Par ailleurs, les Canadiens, les citoyens des pays d'Europe et d'autres nations pourraient avoir une mauvaise image du Canada si les sépultures et les monuments commémoratifs au pays sont mal entretenus.

Selon les commentaires des enseignants, les rapports des médias et les entrevues avec des guides étudiants, l'initiative commémorative du Ministère d'élaborer des trousses complètes pour les enseignants et les élèves de la septième à la douzième année, d'offrir des visites guidées et d'organiser des visites de monuments commémoratifs et de cimetières a grandement contribué à établir la nécessité du programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et à nourrir l'intérêt à son égard. Selon ces sources, les jeunes Canadiens semblent plus intéressés à connaître la contribution du Canada à la Première Guerre mondiale et à la Seconde Guerre mondiale lorsqu'ils peuvent considérer les événements du point de vue d'un soldat qui souvent n'était pas beaucoup plus âgé qu'eux lorsqu'il a pris part à ces conflits. Cela peut engendrer chez eux une plus grande fierté quant aux contributions du Canada et les aider à mieux comprendre cette partie de l'histoire.

Les Canadiens qui s'intéressent à leur généalogie et à l'histoire de leur famille utilisent beaucoup l'information qui se trouve dans le site du Mémorial virtuel de guerre du Canada (MVGC). Le MVGC contient un registre d'information sur les sépultures et les monuments commémoratifs de plus de 116 000 Canadiens et Terre-Neuviens qui ont sacrifié leur vie pour leur pays. Le registre contient également des photographies et des images numériques de souvenirs personnels de ces Canadiens. Des entrevues avec le personnel dans les bureaux régionaux ont révélé que lorsque des Canadiens téléphonent aux bureaux d'ACC et posent des questions sur la façon de trouver les tombes de morts de la guerre, ils apprécient l'information détaillée qu'ils trouvent dans le registre concernant l'emplacement des sépultures et des cimetières et considèrent ces renseignements utiles pour planifier leurs déplacements lorsqu'ils visitent ces endroits.

En 2004, afin de mieux entretenir les sépultures d'anciens combattants, ACC a créé une base de données pour assurer le suivi de l'identification et de l'état de toutes les sépultures au Canada dont le Ministère est responsable. À ce jour, on a inscrit plus de 192 928 sépultures d'anciens combattants dans cette base de données, connue sous le nom de Système de suivi des tombes du Canada se souvient (SSTCS), et rédigé un

rapport d'état pour chacune d'elle. On peut constater ainsi l'intérêt du Ministère et des principaux intervenants à tenir à jour et à documenter l'histoire des anciens combattants inhumés aux frais du Canada.

3.1.3 Dans quelle mesure le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures s'harmonise-t-il aux priorités du gouvernement fédéral?

Principale constatation : Le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures reflète parfaitement les priorités du gouvernement fédéral.

Les priorités du gouvernement fédéral sont présentées chaque année dans le Discours du Trône. Le Discours fait état des objectifs généraux et de l'orientation des initiatives que le gouvernement mettra en œuvre pour atteindre ces objectifs. Dans le Discours du Trône de 2011, le gouvernement a confirmé l'importance de faire connaître l'histoire du Canada et de reconnaître les anniversaires et les jalons qui sont importants pour les Canadiens.

Le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures contribue à l'atteinte de cette priorité puisqu'il permet d'assurer l'entretien des éléments physiques de cette histoire tant à l'étranger qu'au pays, de la faire connaître dans le cadre de visites et de visites guidées des monuments commémoratifs et des cimetières dédiés à la mémoire des militaires disparus et de continuer à la faire connaître ici au pays grâce à une approche éducative multimédia. Les activités du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures relèvent du Comité des affaires sociales et ont comme objectif de favoriser « une culture et un patrimoine canadien dynamiques ». Les activités du programme visant à appuyer la culture canadienne et à mieux faire connaître l'histoire et le patrimoine du Canada, par exemple l'histoire militaire et les sites du patrimoine national, font partie de ces résultats qui reflètent la mission de commémoration d'ACC qui est de « … graver dans la mémoire de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes le souvenir des réalisations et des sacrifices des anciens combattants (et des morts de la guerre) ». La promotion et le maintien de ces rappels concrets des contributions des anciens combattants canadiens et des morts de la guerre favorisent l'engagement des Canadiens et contribuent à une culture et à un patrimoine canadiens dynamiques.

3.1.4 Dans quelle mesure le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures reflète-t-il les résultats stratégiques d'ACC?

Principale constatation : Le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures reflète les résultats stratégiques du Ministère.

Le plan stratégique d'ACC pour 2009-2014 contient cinq priorités dans le domaine du Souvenir. Le programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures reflète trois de ces priorités, soit :

- Augmenter l'accent mis sur les activités du Souvenir au Canada tout en maintenant nos engagements internationaux par une présence internationale;
- Présenter les activités du Souvenir aux Canadiens au lieu d'amener les Canadiens aux activités du Souvenir par l'utilisation efficace de partenariats et d'une technologie évoluée; et
- Renforcer les activités destinées aux jeunes et élaborer et consolider une stratégie de participation des jeunes.

L'entretien des monuments commémoratifs internationaux et une présence internationale constante sont toujours des priorités du programme. Ce sont des éléments concrets qui rappellent la contribution des anciens combattants et des morts de la guerre. Ils permettent de préserver l'histoire et de transmettre le flambeau du Souvenir aux générations futures.

Grâce à des programmes comme le Mémorial virtuel de guerre du Canada, il est possible de présenter les activités du Souvenir aux Canadiens en utilisant la technologie pour les informer et les inciter à participer. Les jeunes Canadiens participent à la commémoration dans le cadre du Programme de guides étudiants en France mis en œuvre dans les lieux historiques nationaux de Vimy et Beaumont-Hamel, et au pays dans le cadre de programmes élaborés par le Ministère avec et pour les écoles.

On invite les écoles à venir visiter deux cimetières ministériels ainsi que certains des plus importants « champs d'honneur », et un groupe formé d'organismes d'anciens combattants et d'autres intervenants locaux clés a commencé à organiser au printemps des cérémonies à la chandelle dans le cimetière d'anciens combattants à Esquimalt, en plus de la cérémonie habituelle du 11 novembre.

3.1.5 Dans quelle mesure les rôles et les responsabilités au sein de la Direction générale de la commémoration sont-ils pertinents en ce qui concerne l'exécution du programme?

Principale constatation : Opérations en Europe : la plupart des rôles et des responsabilités liés à l'exécution du programme sont pertinents en ce qui concerne l'exécution du programme. Cependant, il y a des lacunes à combler dans le domaine de la supervision technique des réparations à effectuer et terminées et de l'élaboration des plans annuels d'entretien.

La Direction des opérations en Europe est responsable de la gestion de 14 monuments commémoratifs et cimetières en Europe. Elle est également responsable d'établir et de maintenir des relations avec les administrations régionales et locales, d'organiser les visites des dignitaires du Canada et des pays étrangers aux lieux historiques, de représenter le Canada en Europe, d'offrir des visites guidées et des visites d'interprétation aux deux plus grands lieux historiques, et de planifier et gérer les travaux d'entretien des monuments et des cimetières en Europe effectués par la CSGC.

Pour remplir ses responsabilités, la Direction des opérations en Europe possède un effectif de huit ETP, dont cinq sont en France, et de 45 guides étudiants embauchés (par groupe de 15) au cours d'une période de quatre mois. Les postes sont les suivants : un directeur général, deux gestionnaires des lieux commémoratifs, deux agents de soutien et quinze guides : dix à Vimy et cinq à Beaumont-Hamel. Trois membres du personnel de l'Administration centrale à Charlottetown (deux conseillers du programme et un agent de programme) sont responsables de la dotation dans le cadre du programme des guides étudiants d'été, de rédiger des rapports, d'établir le calendrier des visites et de conserver les archives. De plus, le personnel de la sécurité et de l'entretien est embauché sur place dans le cadre de contrats qui sont financés avec des fonds provenant des allocations budgétaires pour le F et E (Voir l'annexe B : Description du programme, Tableau 1). Est également financé avec les fonds du budget de F et E le contrat avec la CSGC pour les services horticoles et l'entretien général des monuments commémoratifs.

Les rôles et les responsabilités du personnel de la Direction des opérations en Europe sont bien définis et bien exécutés, ce qui est confirmé par les visiteurs qui remplissent les cartes de commentaires qui leur sont fournies (bien qu'il n'y ait aucun sondage officiel mené auprès des visiteurs), et le nombre croissant de visiteurs chaque année, comme le démontrent les chiffres consignés par les guides dans des rapports mensuels.

Dans le cadre de l'évaluation, on a cerné des problèmes qui ont une incidence sur les rôles et les responsabilités, notamment les méthodes non fiables utilisées pour compter le nombre de visiteurs. À Beaumont-Hamel, le calcul du nombre de visiteurs est raisonnablement fiable mais à Vimy le nombre de visiteurs est peut-être sous-estimé ou surestimé, étant donné les nombreux points d'entrée et de sortie qui ne sont pas contrôlés par un employé ainsi que la distance entre le monument et le Centre d'accueil. Le tableau 1 ci-dessous montre le nombre de visites au cours des deux dernières années selon les rapports rédigés par les guides.

Tableau 1 : Visites – 2010 et 2011

Lieu	Visites effectuées en 2010	Visites effectuées en 2011
Monument commémoratif de Vimy	98 029*	107 588*
Monument commémoratif terre-neuvien de Beaumont-Hamel	113 108	125 242

*Représente le nombre de visiteurs au Centre d'accueil seulement

En 2010, le Centre d'accueil à Vimy a enregistré 98 029 visiteurs, dont 44 % ont pris la visite guidée. À Beaumont-Hamel, on a accueilli 113 108 visiteurs, dont 17 % ont pris la visite guidée. En 2011, le Centre d'accueil de Vimy a accueilli 107 588 visiteurs dont 41,4 % ont profité d'une visite guidée. À Beaumont-Hamel, on a enregistré 125 242 visiteurs, dont 12,8 % ont profité d'une visite guidée.

Parcs Canada, en collaboration avec ACC, a récemment introduit un système automatisé pour compter le nombre de visiteurs à Vimy et à Beaumont-Hamel. Les

rapports, fondés sur des données préliminaires recueillies au cours d'une période de six mois et toujours soumis à un examen, montrent que si l'achalandage devait demeurer le même pour une période de 12 mois, les visites au lieu commémoratif de Beaumont-Hamel seraient de 185 000 à 190 000 par année et aux alentours de 630 000 par année au lieu commémoratif de Vimy. On ajoutait qu'il pourrait y avoir un écart de 100 000 visiteurs lorsque les données finales auront été comptabilisées. Les ajustements du système de comptage automatisé sont en cours.

Le programme actuel des guides aux lieux commémoratifs de Vimy et de Beaumont-Hamel a été créé dans les années 1970, afin de mieux informer les visiteurs. Les guides sont recrutés par Anciens Combattants Canada parmi des candidats qui sont en majorité des étudiants d'université. Ils doivent être bilingues et manifester de l'intérêt pour l'histoire du site, de la guerre et de la naissance de la nation canadienne. Ces guides reçoivent une formation intensive d'une semaine et, pendant leur séjour de trois mois, deviennent le visage du Canada pour les gens qui visitent ces lieux commémoratifs. Ils sont le personnel de première ligne, ils présentent le lieu commémoratif et ses messages historiques aux Canadiens, aux Français et aux visiteurs du monde entier.

Une entrevue avec les guides (des représentants des deux lieux commémoratifs ayant travaillé pendant plus qu'une saison comme guide) a révélé que, malgré la nature approfondie de la formation, elle est offerte avant que les guides ne se soient familiarisés avec les lieux et aussi qu'une séance de suivi trois ou quatre semaines plus tard leur permettrait d'approfondir leurs connaissances de ces lieux, améliorant ainsi leur aptitude à expliquer les faits historiques du site aux visiteurs.

Ce sont les guides qui mènent les visites. Toutes les réservations pour les visites doivent être faites à l'avance et ne sont offertes qu'à des groupes de dix personnes ou plus. Les guides ont indiqué que la plupart des visites sont offertes à des groupes d'élèves d'écoles britanniques et françaises. Il y a également un certain nombre de visites offertes par des entreprises privées. Bien que les Canadiens ne représentent que 15 % et 3 % des visiteurs à Vimy et à Beaumont-Hamel respectivement, ils ont des attentes élevées lorsqu'ils visitent les lieux commémoratifs, et sont parfois déçus lorsqu'ils n'ont pas de réservation pour la visite; ils doivent alors attendre pour se joindre à un groupe de visiteurs si cela est possible.

Les problèmes que rencontre le personnel à Vimy sont différents de ceux du personnel de Beaumont-Hamel en ce qui concerne le nombre de visites variées offertes et les problèmes logistiques liés au lieu historique. Un autre facteur différent entre les deux sites est la distance qui sépare le monument commémoratif du Centre d'accueil. Les guides et la direction signalent que parfois les visiteurs se rendent au monument, mais ne savent pas qu'il y a un centre d'accueil ni qu'il est possible de demander une visite guidée. Seul le nombre de visiteurs qui s'arrêtent au centre est consigné.

Il existe également d'autres problèmes qui ont été signalés auparavant. Dans le plan de gestion de Vimy pour 2008, on indique ce qui suit : « Le premier problème pour les personnes qui visitent Vimy aujourd'hui est de comprendre comment s'y rendre. Les

itinéraires ne sont pas faciles à comprendre. Certaines personnes arrivent à Arras en train et s'attendent à ce qu'elles puissent se rendre au lieu commémoratif à pied ou en autobus. D'autres utilisent les trains locaux pour se rendre à la gare de Vimy et croient que le lieu commémoratif est à cet endroit. Les panneaux indicateurs pour l'accès en voiture ou en autobus ne sont pas clairs. De façon générale, le service de taxi pour se rendre de la gare d'Arras est bon, mais n'est pas gratuit. » Les guides signalent également qu'ils n'ont rien à proposer aux visiteurs pour résoudre les problèmes de transport.

Principale constatation : Le personnel d'ACC ne possède pas l'expertise technique pour élaborer des plans d'entretien général et examiner les réparations effectuées par la CSGC en ce qui concerne les monuments commémoratifs et les biens dans les parcs où ils se trouvent.

Bien que les monuments à la mémoire des morts de la guerre et les cimetières où ils sont enterrés soient, de façon générale, bien entretenus, les auteurs d'un rapport rédigé en 2008 pour le Ministère et intitulé *Plan de gestion de Vimy*[6], faisaient ressortir une série de lacunes relatives à des terrains et des secteurs maintenant fermés pour des raisons de sécurité.

Les conseillers reconnaissent la restauration du monument de Vimy, qui a été ouvert de nouveau au public dans le cadre d'une cérémonie d'inauguration le lundi 9 avril 2007. Le rapport indique : « À la réouverture du site, le monument avait été restauré, l'aménagement paysager du monument modifié, le Centre d'accueil déplacé, le stationnement restructuré et sa visibilité nationale et internationale renforcée ». Plus loin dans le rapport, on ajoute : « L'approche du centième anniversaire de la bataille de la Crête de Vimy, en 2017, rend l'élaboration de ce plan d'aménagement de site encore plus impérative. Cette occasion, ainsi que les cérémonies connexes qui marqueront le centenaire de la Grande Guerre, attireront à Vimy un afflux de visiteurs aux attentes accrues ».

Voici une liste partielle des éléments cernés dans le rapport et confirmés dans le cadre d'entrevues avec le personnel auxquels il faut accorder une attention immédiate :

- activités de recherche définies en fonction des tâches de planification;
- aménagement d'une nouvelle aire principale, consacrée aux services aux visiteurs et à l'administration du parc;
- création de services de restauration et des installations connexes pour allonger le séjour des visiteurs et leur permettre de mieux profiter des ressources du site;
- cadre de référence pour les partenariats entre Anciens Combattants Canada et d'autres ministères fédéraux, des collectivités locales et divers groupes d'intérêt.

Selon des entrevues avec les gestionnaires d'Opérations en Europe et une analyse documentaire à l'appui, un certain nombre de monuments exigent des réparations et au moins deux requièrent une attention immédiate. Il s'agit du Mémorial de Green Park

[6] Auteurs : Julian Smith & Associates, architecte, Greg Smallenberg – Phillips Farevaag Smallenberg, Jacqueline Huck – historiens-conseils et Mark Laird, historien-paysagiste-conseil.

(ACC dépense actuellement environ 100 000 $ par année pour l'entretien à cet endroit) et Monchy-le-Preux (la base du monument est construite sur une vieille structure de socle qui s'effrite).

Des réparations sont également nécessaires à d'autres endroits : Bois de Bourlon dont la clôture doit être remplacée (des coûts estimés à environ 40 000 euros) et Courtrai (problèmes avec la structure). Il y a aussi des dommages au terrain du champ de bataille, et à Beaumont-Hamel, il y a des dommages aux tranchées allemandes.

Chaque année, la CSGC élabore des plans d'entretien et les présente à ACC aux fins d'approbation et de financement. Selon le Plan de gestion de Vimy et des entrevues avec le personnel, ACC ne possède pas l'expertise nécessaire pour examiner de façon approfondie les plans proposés et en établir les priorités. De plus, lorsque des travaux sont effectués par la CSGC ou ses entrepreneurs, ACC n'a pas les compétences nécessaires pour évaluer la qualité des travaux accomplis en vue d'assurer le meilleur rapport qualité-prix. Enfin, les fonds alloués pour l'entretien régulier s'avèrent insuffisants pour préserver les monuments commémoratifs et les champs de bataille.

Principale constatation **:** Les rôles et responsabilités d'Opérations des programmes assignés au personnel qui travaille à l'entretien des cimetières et des sépultures des anciens combattants changent en raison des modifications récentes apportées aux opérations régionales et du rôle accru confié à la CSGC.

Le financement annuel pour l'entretien des sépultures des Vétérans a diminué en 2003. Cette réduction est en partie due au fait que le Ministère n'était pas en mesure de prouver au Conseil du Trésor l'efficacité de l'exécution de ce programme. Par exemple, le Ministère adoptait de façon générale une approche réactive en répondant aux demandes d'entretien des sépultures, ne pouvait pas rendre compte du nombre de sépultures d'anciens combattants dont il était responsable et n'utilisait pas tous les fonds disponibles. En 2004, en vue d'assurer un meilleur entretien des sépultures des anciens combattants, ACC a lancé un projet pour établir une base de données et pour localiser et identifier toutes les sépultures dont le Ministère est responsable au Canada. À ce jour, on a consigné dans cette base de données, appelée Système de suivi des tombes du Canada se souvient (SSTCS), 192 928 tombes d'anciens combattants ainsi qu'un rapport d'état sur chacune d'elle.

L'évaluation a révélé qu'avant mars 2011, Opérations des programmes avait 4,5 ETP à l'Administration centrale et du personnel dans les régions qui était responsable de la gestion de l'entretien des cimetières, des contrats d'une valeur allant jusqu'à 5 000 $, des demandes de réparations et du suivi de ces réparations. Pour chaque région, les ressources allouées étaient 0,5 ETP.

L'efficacité de l'exécution du programme varie selon la région en raison du fait que les ressources doivent accomplir d'autres tâches, la capacité de maintenir le poste doté et parfois la difficulté à trouver des entrepreneurs pour effectuer les travaux nécessaires. En raison de contraintes budgétaires, le personnel ne pouvait pas toujours visiter les cimetières aux fins de suivi.

En 2010-2011, le Ministère a conclu un contrat avec la CSGC pour poursuivre le programme d'identification des tombes (prolongation du contrat antérieur) et procéder à l'inspection de toutes les sépultures d'anciens combattants selon un cycle de 12 ans et effectuer les réparations dont les coûts s'élevaient à 310 000 $, le coût de chaque projet de réparation ne devant pas dépasser 15 000 $ (le Ministère a continué de se charger des réparations dont le coût est supérieur à 15 000 $).

En raison du contrat avec la CSGC, les postes régionaux (totalisant 2,5 ETP) ont été éliminés. En vertu du nouveau contrat, la CSGC est responsable de l'inspection et de l'entretien des sépultures, de l'évaluation des travaux de réparation ou de restauration requis, et de consigner l'information dans la base de données pour le suivi des tombes (selon une disposition du contrat, la CSGC doit encore identifier les sépultures des anciens combattants qui ne sont pas inscrites dans la base de données). Comme ACC est également responsable de l'inspection et de travaux d'entretien dans des secteurs qui ne sont pas visés par le contrat avec la CSGC, il y a un chevauchement de certains éléments des tâches. Par contre, le travail n'est jamais effectué en double.

En élaborant des plans de projet d'entretien pour l'année prochaine, la CSGC et ACC se consulteront relativement aux priorités et aux projets afin de s'assurer que les plans de travail de l'un complètent les projets prévus de l'autre. Il est ainsi possible d'assurer une couverture géographique maximale, d'optimiser le recours à des entrepreneurs et d'effectuer efficacement les travaux d'un bout à l'autre du pays en évitant le chevauchement.

Principale constatation : Contrairement à certains autres pays du Commonwealth et aux États-Unis où l'on encourage les familles d'anciens combattants à inhumer ces derniers dans un cimetière national ou de l'État prévu à cette fin, au Canada, les anciens combattants sont enterrés dans le cimetière de leur choix même si leur sépulture est payée par la Couronne.

Un grand nombre de sépultures d'anciens combattants sous la responsabilité du Ministère ont récemment été localisées et se trouvent pour la plupart dans des cimetières privés ou publics. Un problème auquel est maintenant confronté le Ministère, selon ce que les intervenants et personnel régional ont signalé, est qu'en raison de la fermeture d'églises rurales, il y a un risque que l'état des cimetières qui y sont rattachés se détériore. Beaucoup d'anciens combattants sont enterrés dans ces cimetières. De plus, le vieillissement des membres des organismes d'anciens combattants et de la Légion royale canadienne rend encore plus difficile l'entretien des sépultures des anciens combattants, car ils ont toujours joué un important rôle dans l'entretien régulier de ces sépultures dans leur région respective. Étant donné la perte de ce soutien bénévole, la responsabilité du Ministère est plus grande.

Pour essayer de régler ces problèmes, le Ministère a conclu une entente avec la CSGC selon laquelle elle doit inspecter et entretenir les sépultures des anciens combattants dans le cadre de contrats pouvant dépasser 15 000 $ chacun. ACC a pu réaliser des économies et a cédé ses ressources régionales. ACC a également mit en œuvre un

cycle d'inspection de 12 ans pour les tombes consignées dans la base de données, comparativement au cycle d'inspection de six ans de la CSGC. Il a déjà été signalé que les travaux d'entretien et de maintenance des sépultures et des cimetières effectués par la CSGC visent plus que les lots ministériels, les sépultures et les cimetières gérés par ACC. Tel qu'il a été mentionné, le Ministère a connu une réduction du financement pour ces travaux d'entretien à un moment où il est en mesure de cerner clairement les besoins et de les justifier. Étant donné les contraintes budgétaires actuelles, la Direction de l'administration des programmes doit examiner attentivement les priorités et faire des choix judicieux quant aux travaux d'entretien et de réparation proposés pour les cimetières et les sépultures afin de s'assurer qu'il peut répondre aux demandes de renseignements et aux plaintes en fonction d'un budget défini, de façon à ce que le programme fasse honneur au Ministère et au Canada, et qu'il soit financé adéquatement.

3.1.6 Dans quelle mesure les relations contractuelles et d'autres relations avec le gouvernement du Canada sont-elles pertinentes en ce qui concerne l'exécution des programmes?

Principale constatation **:** Opérations en Europe – Les relations contractuelles et d'autres relations avec le gouvernement du Canada sont très pertinentes dans la mesure où elles sont utilisées et surveillées.

Les travaux effectués par la CSGC en ce qui concerne les monuments commémoratifs et les cimetières où sont enterrés des morts de la guerre ne pourraient pas être entrepris par le Ministère dans sa situation actuelle. L'ensemble des connaissances et le niveau d'expertise ainsi que la réputation mondiale de la CSGC ne peuvent être ni égalés ni facilement remplacés par le Ministère. Par ailleurs, comme les travaux visent les sépultures de soldats qui sont morts à la guerre dans 74 pays différents, il ne serait pas rentable ou économique pour le Ministère d'entreprendre ces travaux.

Les relations avec d'autres ministères et organismes du gouvernement sont tout aussi importantes. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est visé et offre un soutien dans certains dossiers liés à des opérations à l'étranger. Le MDN participe habituellement aux cérémonies et événements et contribue à la formation des guides. TPSGC coordonne tous les besoins en matière d'acquisition et de passation de marchés, tandis que Parcs Canada donne des conseils professionnels en ce qui concerne l'entretien des lieux historiques nationaux à Vimy et à Beaumont-Hamel. Cette relation pourrait être développée, car le personnel d'ACC pourrait tirer profit de l'expertise technique de Parcs Canada, comme cela a déjà été indiqué dans le présent document, aux fins de vérification des travaux effectués par la CSGC en Europe.

Opérations en Europe entretiennent également une relation avec un groupe appelé Les amis du monument canadien de Vimy. Ce groupe est composé d'approximativement 100 volontaires locaux qui sont responsables pour la vente de livres sur les lieux en plus de fournir une boîte pour la collecte de dons. Les fonds ramassés sont utilisés pour l'achat d'articles que les sites ont besoin pour les maisons des guides, pour la tenue de

cérémonies VIP, etc. Chaque année, il publie un rapport faisant état de ses revenus et dépenses. Une copie du rapport est envoyée au Ministère et celui-ci a été examiné par l'équipe d'évaluation.

L'examen des relations semblables entre Parcs Canada et «Les amis du parc » est généralement défini dans un protocole d'entente. La réponse à une demande de renseignements de l'équipe d'évaluation au ministère de la Justice a confirmé qu'ACC n'est pas tenu d'établir une relation aussi officielle, « une lettre d'entente moins restrictive peut suffire pour établir un certain cadre pour comprendre la procédure d'approbation et l'interprétation »[7].

Principale constatation : La Direction de l'administration des programmes a un certain nombre de contrats de service très pertinents avec la CSGC concernant l'entretien de cimetières en Afrique du Sud et dans d'autres pays outre-mer où sont enterrés des morts de la guerre, ainsi que l'identification, l'inspection et la réparation des sépultures d'anciens combattants.

L'interaction avec les principaux organismes d'anciens combattants et les intervenants communautaires et la coordination entre ces derniers sont essentielles au programme d'entretien des sépultures des anciens combattants au Canada.

En participant à une réunion et à une vidéoconférence avec certains intervenants clés d'ACC en ce qui concerne l'avenir des cimetières d'anciens combattants, l'équipe d'évaluation a compris l'importance des relations contractuelles et d'autres relations avec d'autres ministères gouvernementaux pour atteindre les objectifs du Programme d'entretien des cimetières et des sépultures.

Certaines de ces relations essentielles sont avec le MDN, les membres des Forces canadiennes, les organismes d'anciens combattants, les archivistes et les historiens communautaires. [Traduction] « Leurs observations en ce qui concerne l'état des monuments commémoratifs, des cimetières et des monuments funéraires sont pour eux une indication de la reconnaissance à l'égard de ceux et celles qui les ont précédés et leur donnent un aperçu de la façon dont on se souviendra de leur propre service et dont on commémorera leur souvenir »[8].

Le personnel de la Direction de l'administration des programmes travaille en étroite collaboration avec des organismes d'anciens combattants locaux, des archivistes et des historiens pour veiller à ce que l'histoire des anciens combattants enterrés ici au Canada ne soit pas oubliée.

7 Courriel du ministère de la Justice daté du 19 janvier 2012 concernant la nécessité d'un protocole d'entente

8 Ébauche de la stratégie de mesure du rendement du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures de 2011, page 7

4.0 Constatations de l'évaluation – Efficacités/Succès

4.1 Dans quelle mesure assure-t-on la promotion des monuments commémoratifs et des cimetières canadiens ainsi que leur entretien et celui des sépultures au pays et à l'étranger?

ENTRETIEN :

A) Opérations en Europe

Principale constatation : Les cimetières où sont enterrés les morts de la guerre et les monuments commémoratifs en leur honneur sont bien entretenus par la CSGC en Europe et au Canada.

Les objectifs de rendement pour les deux programmes qui font l'objet de l'examen n'ont pas été entièrement élaborés. La conception du programme et le lien aux extrants et aux résultats sont définis de façon générale et ne sont pas facilement mesurables. De plus, il n'y a aucun processus précis en place pour mesurer les résultats du programme.

Des entrevues avec des membres du personnel, avec le personnel de la CSGC ainsi que l'analyse de littérature et d'un documentaire vidéo révèlent le haut niveau d'attention et de respect associés à l'entretien des cimetières et des monuments commémoratifs en Europe. La CSGC est responsable de l'entretien, et sa réputation est excellente. Chaque sépulture (visée par la Charte) est inspectée régulièrement dans le cadre des activités d'entretien afin de s'assurer qu'elle est en bon état.

Le décret du Conseil privé 1965-688 attribue à ACC le mandat de l'entretien des monuments commémoratifs et des cimetières. Comme on l'explique à la section 3.1.5 sur les rôles et responsabilités, un plan est élaboré et mis en œuvre chaque année par le personnel d'Opérations en Europe afin de veiller à ce que des travaux d'entretien minimaux soient effectués pour préserver et protéger les monuments et assurer la sécurité du personnel et des visiteurs. Malgré l'entretien régulier, on constate une détérioration naturelle des monuments commémoratifs.

En 2007, on a restauré et inauguré de nouveau Vimy. Chaque année, on élabore un plan d'entretien de chaque monument commémoratif et on prépare une estimation des coûts qui sont présentés à la haute direction aux fins d'approbation pour qu'au moins les travaux d'entretien minimaux soient effectués. Au cours des trois dernières années, Opérations en Europe a reçu un budget annuel de 1,5 M$ pour procéder à ces travaux de réparation.

On souligne que le Cimetière commémoratif des Nations Unies en Corée est exceptionnellement bien entretenu par le gouvernement de la Corée. Le Canada verse chaque année une petite contribution à son entretien.

Les autres lieux historiques (voir l'annexe B – Description du programme) sont entretenus par la CSGC et sont réputés être très bien entretenus par le personnel de la CSGC et d'ACC.

Les sondages constituent la meilleure façon de mesurer le résultat intermédiaire, à savoir les Canadiens reconnaissent et comprennent l'importance des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et de leur entretien.

L'équipe d'évaluation a examiné un certain nombre de sondages. (Voir les résultats à la section 3.1.1 – Constatations.)

B) Entretien des cimetières et des sépultures d'anciens combattants au Canada

Principale constatation : Les sépultures très dispersées d'anciens combattants continueront de représenter pour le Ministère des défis en matière d'entretien.

La Direction de l'administration des programmes est responsable de l'entretien de toutes les sépultures et de tous les monuments funéraires des anciens combattants payés par le gouvernement du Canada. Le Fonds du Souvenir (FS) est une organisation sans but lucratif dont le principal objectif est de s'assurer qu'aucun ancien combattant ne se voit refuser des funérailles et une inhumation dans la dignité. Au cours de ses 100 ans d'existence, le FS s'est occupé des funérailles et, au besoin a payé pour l'inhumation et le monument funéraire, de plus de 137 000 anciens combattants. Ce nombre s'ajoute à ceux dont les frais d'inhumation ont été payés par différents organismes du gouvernement fédéral, notamment Anciens Combattants Canada, la Commission canadienne des pensions, le Conseil privé et le ministère du Rétablissement civil des soldats. En tout, on estime à environ 250 000 le nombre d'anciens combattants dont les frais d'inhumation ont été payés par ces organismes gouvernementaux pour lesquels ACC est maintenant responsable de l'entretien des sépultures et des monuments funéraires à perpétuité.

Étant donné que plus de 250 000 anciens combattants sont enterrés au Canada et que seulement une petite partie d'entre eux sont inhumés dans les deux cimetières ministériels, c'est un réel défi pour le Ministère d'assurer un niveau d'entretien comparable pour toutes les sépultures des anciens combattants. Le défi est encore plus grand étant donné que les anciens combattants sont enterrés dans plus de 6 100 cimetières d'un bout à l'autre du pays dans des endroits où les conditions climatiques varient et que chacun de ces cimetières a ses propres normes en matière de monuments funéraires. À l'heure actuelle, 192 928 de ces sépultures sont identifiées et consignées dans le SSTCS. La répartition du nombre de sépultures par province et le pourcentage de sépultures enregistrées par la province sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 2 – Sépultures d'anciens combattants par province

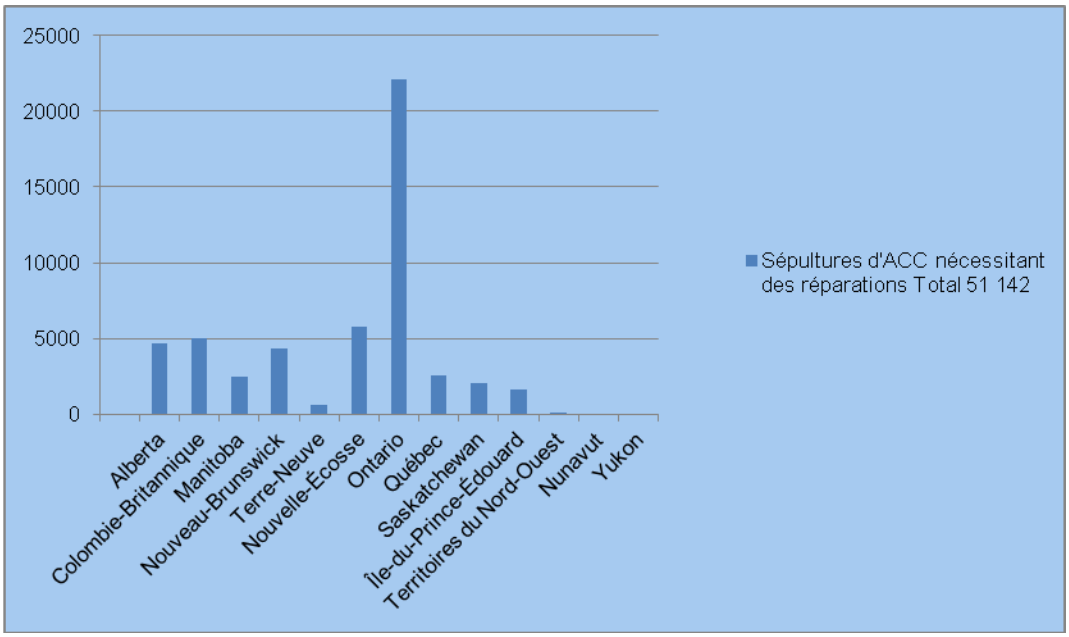
Province	Nombre de sépultures d'anciens combattants par province	Pourcentage de sépultures par province
Alberta	25 370	12,63
Colombie-Britannique	33 044	17,10
Manitoba	16 489	8,54
Nouveau-Brunswick	10 912	5,65
Terre-Neuve	2 653	1,37
Nouvelle-Écosse	15 329	7,90
Ontario	56 766	29,40
Québec	17 681	9,16
Saskatchewan	12 592	6,52
Île-du-Prince-Édouard	3 027	1,50
Territoires du Nord-Ouest	39	0,02
Nunavut	1	0,00
Yukon	65	0,03
Total	**192 928**	**100**

L'état de ces monuments funéraires varie beaucoup. On ne peut utiliser uniquement l'âge d'un monument funéraire comme indicateur de son état ou des besoins d'entretien possibles. Un rapport d'état est également consigné dans le SSTCS pour chaque monument funéraire; ce rapport est fondé sur les observations faites au moment de l'identification initiale ou pendant l'inspection.

Comme nous l'avons déjà indiqué, toutes les sépultures d'anciens combattants ne sont pas situées dans des cimetières contrôlés par ACC ou dans des « champs d'honneur » désignés. Par conséquent, l'identification et l'inspection de ces sépultures sont un projet d'envergure. Dans le cadre d'une entente de services avec la CSGC, les sépultures d'anciens combattants situées dans des cimetières où étaient également inhumés des morts de la guerre ont pu être identifiées, inspectées et consignées dans le SSTCS. Ce travail a pris fin en mars 2009. L'entente de services initiale a été prolongée pour deux autres années à partir de 2009-2010, ce qui a permis à la CSGC d'effectuer des recherches et de documenter d'autres cimetières et sépultures qui n'étaient pas compris dans la portée des travaux de l'entente initiale et d'inclure des cimetières où aucun mort de la guerre n'était enterré. Il est important de souligner que 192 928 sépultures d'anciens combattants ont été identifiées et qu'on estime qu'il en existe 50 000 autres.

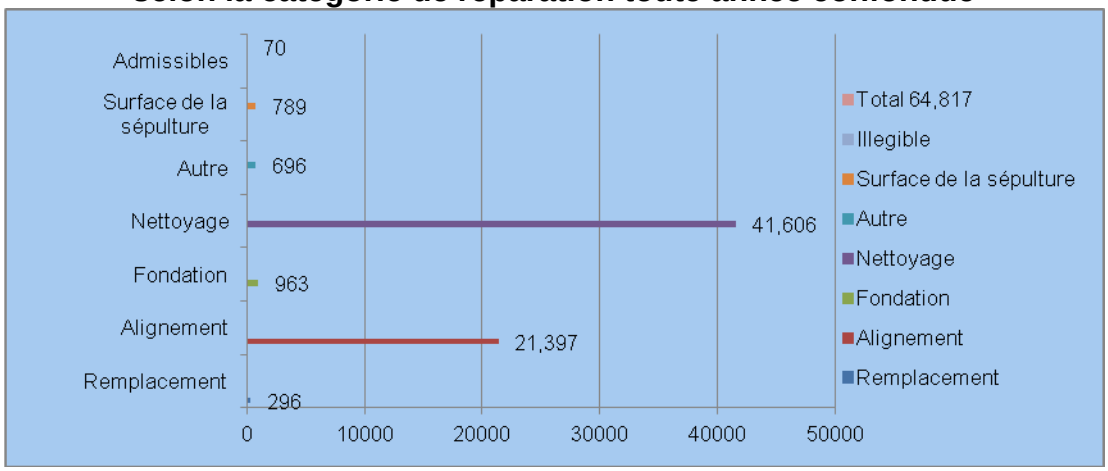
Les réparations de monuments funéraires sont réparties dans le SSTSC sous sept catégories, soit : remplacement du monument funéraire, alignement du monument funéraire, réparation de la base, nettoyage, surfaçage, écriture illisible et autre. Au 27 janvier 2012, on avait recensé 51 142 monuments funéraires qui nécessitaient des réparations. Dans le graphique 1 ci-dessous, on présente la répartition du volume de réparation nécessaire par province.

Graphique 1 – Sépultures d'anciens combattants (d'ACC) nécessitant des réparations toute année confondue et par province



Dans le graphique 2 ci-dessous, on montre la répartition des réparations nécessaires selon la catégorie.

Graphique 2 – Réparations de sépultures d'anciens combattants nécessaires selon la catégorie de réparation toute année confondue



Remarque : une sépulture peut nécessiter plus qu'un type de réparation.

Comme nous l'avons déjà indiqué, avec les fonds actuels que possède ACC, le Ministère n'est en mesure d'effectuer qu'une petite portion des travaux d'entretien nécessaires. ACC a récemment établi un calendrier d'inspection rotative de 12 ans pour les sépultures des anciens combattants. Selon des entrevues avec le personnel du programme, le Plan annuel d'entretien des cimetières est établi après avoir cerné les

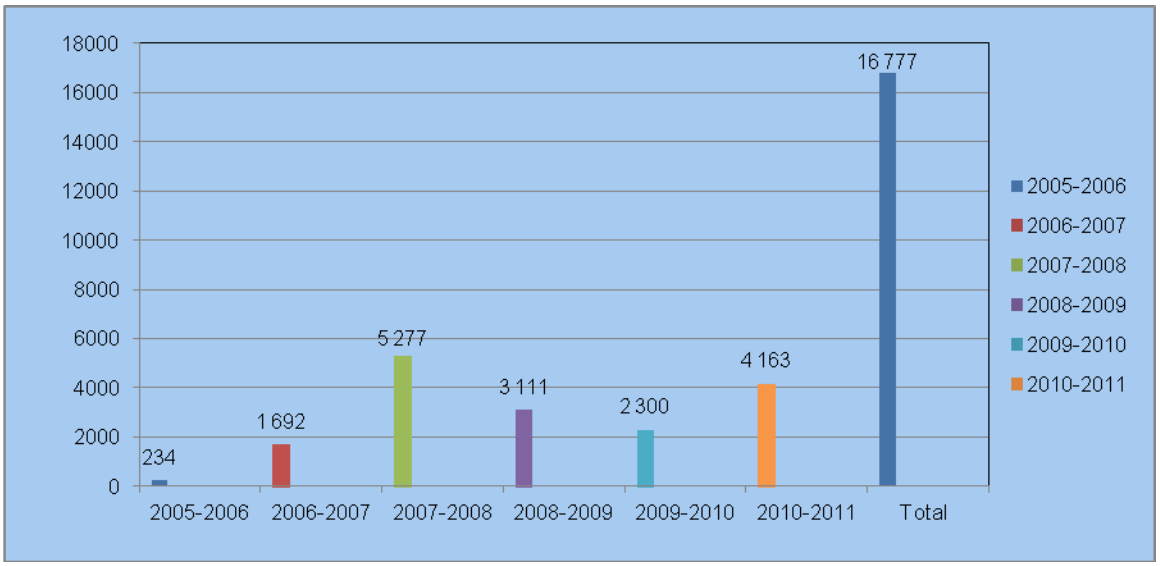
cimetières où se trouvent des sépultures en mauvais état et en se fondant sur la rétroaction et les commentaires du public, des membres de la famille et des organismes d'anciens combattants sur l'état des sépultures. On indique également dans le plan les travaux d'entretien requis dans les deux cimetières ministériels et les lots ministériels ainsi que sur les monuments funéraires d'anciens combattants qui se trouvent dans des cimetières aux quatre coins du Canada, puis on établit la priorité de ces travaux. De plus, si l'on relève des problèmes relativement à une sépulture, surtout s'il s'agit de problèmes représentant des risques pour la santé et la sécurité ou s'il y a risque de perdre un monument funéraire, le personnel essaie d'établir rapidement un contrat de réparation si des fonds sont disponibles.

Tableau 3 – Nombre total de sépultures identifiées et nécessitant des réparations

Nombre total de sépultures d'anciens combattants identifiées	Nombre total de sépultures nécessitant des réparations	Pourcentage de sépultures d'anciens combattants nécessitant des réparations
192 928	51 142	27 %

Dans le graphique 3, on montre la répartition des 16 777 sépultures qui ont été réparées entre 2005-2006 et 2010-2011. Selon les travaux d'entretien effectués au cours des cinq dernières années, soit environ 33 % des réparations requises, le Ministère pourra difficilement terminer toutes les réparations requises au cours du cycle de 12 ans proposé. Il est important de souligner que jusqu'au 1er avril 2011, la priorité pour la CSGC, en vertu de l'entente de services, était de localiser et de documenter les sépultures d'anciens combattants. Selon le nouveau contrat d'avril 2011, la CSGC est également mandatée pour faire les inspections et les travaux d'entretien. Par conséquent, il devrait y avoir une augmentation remarquable du nombre de sépultures qui pourront être réparées au cours de l'exercice financier 2011-2012 et cette augmentation devrait se poursuivre au cours des années suivantes.

Graphique 3 – Réparations de sépultures d'anciens combattants effectuées de 2005 à 2011



ACC est également responsable de l'entretien des deux cimetières ministériels, du Cimetière des anciens combattants à Esquimalt et du cimetière Fort Massey. Selon les observations des lieux de l'équipe d'évaluation et les commentaires d'experts et du personnel, le niveau d'entretien de ces cimetières et des sépultures qui s'y trouvent est acceptable. Bien que le niveau d'entretien de ces cimetières soit acceptable, les intervenants responsables du Cimetière des anciens combattants ont indiqué pendant les entrevues qu'ils aimeraient qu'on en fasse plus pour améliorer l'aspect horticole et le volet éducationnel pour cet endroit ainsi que l'affichage, ce qui améliorerait par le fait même l'expérience commémorative des visiteurs.

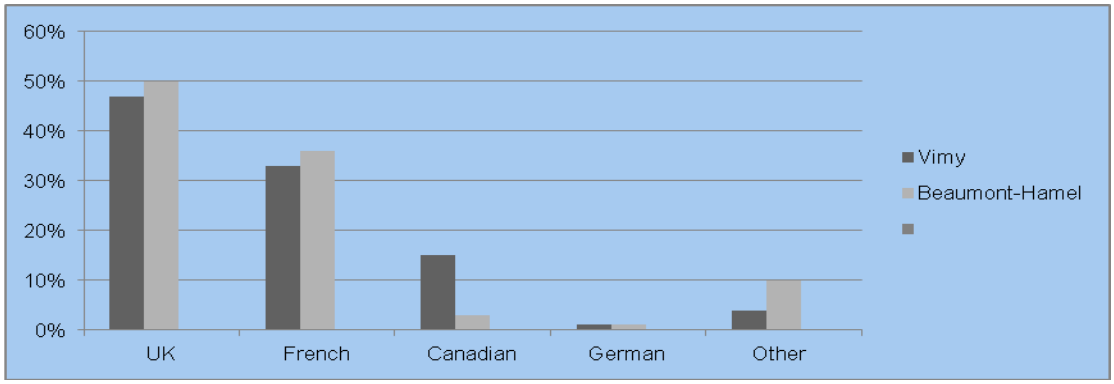
PROMOTION :

A) Opérations en Europe

Principale constatation : Il n'y a pas de promotion des 14 lieux commémoratifs et cimetières en Europe comme destinations touristiques mais leur promotion se fait par des efforts de sensibilisation beaucoup plus indirectement menés par le Ministère. Toute promotion additionnelle semble liée à la commémoration des événements que rappellent les monuments commémoratifs et se fait dans le cadre de visites guidées. Le personnel d'ACC travaille dans les deux plus gros lieux commémoratifs (Vimy et Beaumont-Hamel). Comme le montre le graphique 4, il y a eu 10 000 visiteurs de plus à Vimy l'an dernier que l'année précédente; 47 % de ces visiteurs étaient des Britanniques, 33 % étaient des Français et 15 % des Canadiens. À Beaumont-Hamel, il y a eu 12 000 visiteurs de plus que l'année précédente; 50 % étaient des Britanniques, 36 % étaient des Français et 3 % étaient des Canadiens.

Les facteurs ayant eu une incidence sur les statistiques relatives aux visites sont notamment la proximité de ces lieux commémoratifs et le fait qu'ils constituent une partie importante de l'histoire de l'Europe, ce qui incite plus d'écoles en Europe à y organiser des visites.

Graphique 4 – Répartition de l'origine des visiteurs

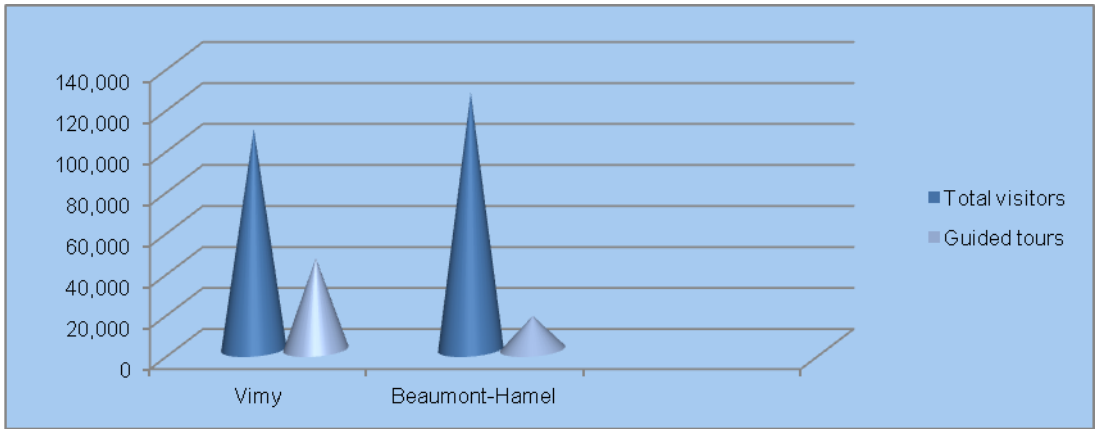


Au Canada, la promotion est faite dans les publications et le site Web d'ACC et dans des trousses préparées par le Ministère aux fins de distribution auprès des enseignants et des élèves qui s'intéressent à l'histoire du Canada et à son rôle militaire. Des trousses complètes sont préparées et couvrent la Première Guerre mondiale, la Seconde Guerre mondiale et la guerre de Corée. Il y a aussi des ressources en ligne sur les batailles et les campagnes (p. ex. la bataille de la crête de Vimy). Des plans de leçon et des ressources multimédias complètes sont également fournis aux écoles dans le cadre de la promotion. Le personnel indique qu'au cours des trois dernières années, le nombre de visites d'élèves du Canada à Vimy et à Beaumont-Hamel a augmenté.

Un autre élément promotionnel est l'incidence des visites guidées auxquelles participent les élèves canadiens en France. L'an dernier, 41,4 % des visiteurs à Vimy ont pris part à une visite guidée tout comme 12 % des visiteurs à Beaumont-Hamel (voir graphique 5).

Selon les commentaires du personnel et les cartes de commentaires, ces visites guidées sont très appréciées des visiteurs et d'autres pays qui ont des monuments commémoratifs dans la région. Le Canada est reconnu comme un chef de file en matière de promotion de l'utilisation de guides-interprètes canadiens dans le cadre des activités commémoratives.

Graphique 5 – Nombre de visiteurs par lieu commémoratif et nombre de visites guidées



B) Entretien des cimetières et des sépultures d'anciens combattants au Canada

Principale constatation : L'entretien des cimetières et des sépultures est une des nombreuses activités du Ministère pour encourager les Canadiens à se souvenir.

Un des résultats stratégiques d'Anciens Combattants Canada est que les Canadiens se souviennent de ceux et celles qui ont servi le Canada en temps de guerre et de paix, et en situation de conflit armé, et leur témoignent de la reconnaissance.

Des rappels concrets tels que les cimetières dans lesquels les monuments funéraires sont bien entretenus en reconnaissance du service et du sacrifice des morts de la guerre et des anciens combattants constituent d'importants rappels visuels pour les générations futures. Ils sont particulièrement importants dans les deux cimetières ministériels et les 28 lots ministériels dans les cimetières privés et publics au Canada.

ACC s'est engagé à entretenir les cimetières et les monuments funéraires et a dépensé 1,5 million de dollars par année à cette fin.

Le Ministère collabore avec des groupes et différentes associations pour promouvoir la commémoration dans le cadre d'activités telles que des visites historiques guidées et des cérémonies à la chandelle au Cimetière des anciens combattants à Esquimalt.

Comme nous l'avons indiqué à la section 3.1.1, on a cerné un problème d'affichage inadéquat dans le cadre des visites des deux cimetières ministériels et des entrevues.

4.1.1 Y a-t-il une vision et un plan en place pour s'assurer que, dans le futur, les Canadiens reconnaissent l'importance des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et continuent de veiller à leur préservation et à leur protection?

Principale constatation : Le gouvernement du Canada et ACC se sont engagés, l'un dans sa déclaration (Discours du Trône) et l'autre dans ses plans stratégiques et dans le cadre de ses activités à avoir en place un plan visant à inciter les Canadiens à toujours reconnaître l'importance de la tradition en matière de conservation et de protection des monuments commémoratifs, des cimetières et des monuments funéraires du Canada.

Voici des exemples de cette vision :

- L'engagement du gouvernement du Canada et d'ACC à l'égard du renouvellement continu de la « Charte royale » par le contrat de service avec la CSGC concernant l'entretien des monuments commémoratifs et des sépultures des morts de la guerre canadiens;
- Le récent contrat signé par ACC pour trouver et documenter toutes les sépultures d'anciens combattants inhumés aux frais du Canada dont le Ministère est responsable et s'assurer que les sépultures et les monuments funéraires sont constamment entretenus;
- L'élaboration de renseignements pédagogiques en ligne sur l'histoire militaire du Canada et y donner accès aux jeunes Canadiens et au grand public;
- La création du Mémorial virtuel de guerre du Canada;
- Le maintien à jour des sept Livres du Souvenir, conservés sur la Colline du Parlement et contenant les noms des militaires qui ont perdu la vie au service du Canada;
- La célébration du jour du Souvenir à l'échelle nationale et la promotion des activités de la Semaine des anciens combattants;

- La célébration de l'anniversaire du Jour J, de la bataille de Normandie et de la campagne d'Italie, outre-mer et au Canada; l'utilisation du Sondage national sur la satisfaction des clients d'ACC ainsi que d'autres sondages pour mesurer le niveau d'intérêt des Canadiens en matière de commémoration; et
- Les encouragements et le soutien offerts aux organismes d'anciens combattants et à d'autres intervenants pour introduire et promouvoir l'utilisation accrue des cimetières m dans le cadre d'activités telles que les cérémonies à la chandelle organisées dans le Cimetière des anciens combattants et le cimetière Fort Massey.

5.0 Constatations de l'évaluation – Efficiences et économies

5.1. Dans quelle mesure les ressources d'ACC sont-elles utilisées de façon efficiente et efficace pour planifier, gérer et mettre en œuvre le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures?

Principale constatation : Les ressources d'ACC sont utilisées de façon efficiente et efficace dans la planification, la gestion et la mise en œuvre du programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures, si l'on compare aux résultats de programmes semblables.

A) Opérations outre-mer

Principale constatation : La gestion des monuments commémoratifs et des sépultures des morts de la guerre par ACC est comparable à celle des quatre pays utilisés aux fins de comparaison.

La CSGC s'occupe de l'entretien de la plupart des monuments commémoratifs des pays outre-mer, sauf ceux qui appartiennent aux États-Unis et à l'Australie (Papouasie-Nouvelle-Guinée) pour lesquels les opérations sont gérées par un gestionnaire australien et du personnel de la région. Seul le Canada affecte un personnel complet sur les lieux et utilise des guides étudiants à deux de ses lieux historiques. Voici des exemples de la façon dont les opérations sont menées par d'autres pays : le Mémorial de la tour Ulster – géré par une association; le Monument commémoratif national britannique de Thiepval – géré par le Conseil Général (Historial de Péronne); le Mémorial sud-africain – le personnel de l'ambassade qui vit sur place[9].

Il a été impossible d'examiner et de comparer les coûts opérationnels, car il y avait trop de variables. De plus, les coûts associés à la Charte sont proportionnels à la taille et au nombre de monuments commémoratifs et de morts de la guerre. Par exemple, la

[9] Renseignements provenant des notes d'entrevue avec le personnel.

portion versée par le Canada pour « l'entente en vertu de la Charte royale » est de 10 % alors que celle du Royaume-Uni est de 78 %[10].

Le Canada utilise des guides-interprètes à deux lieux historiques, notamment à Vimy et à Beaumont-Hamel. Cette pratique, bien qu'elle représente un coût opérationnel plus élevé, est très efficace et est envisagée par les États-Unis, mais est considérée trop coûteuse par l'Australie. L'Office of Australia War Graves (OAWG) reconnaît les avantages d'avoir des employés australiens à leurs lieux historiques mais affirme qu'il est possible de réaliser des économies en embauchant des étrangers et du personnel de la localité qui sont supervisés par un gestionnaire australien.

Le niveau d'entretien est comparable puisque les travaux sont effectués par le même fournisseur (sauf dans les cas des États-Unis).

Les représentants américains ont indiqué que, étant donné que de moins en moins d'anciens combattants et de membres de leur famille visitent ces lieux, ils ont apporté certains changements à leurs processus horticoles afin de réaliser des économies. À titre d'exemple, la longueur de l'herbe qui était coupée selon la norme utilisée pour les allées de golf est maintenant de 25 à 35 mm. Ce changement a permis de réduire le niveau d'entretien et, par conséquent, de réduire les coûts sans que l'on puisse toutefois voir la différence. Le gouvernement du Canada ne peut pas vraiment tirer profit de ce genre d'économie, car comme cinq autres pays liés par contrat avec la CSGC dans le cadre de l'« Entente en vertu de la Charte royale ». Toutefois, il serait peut-être possible de réaliser de meilleures économies si les commentaires et les résultats de l'examen d'un expert étaient fournis dans les plans et que le travail était effectué en vertu des contrats de service.

Il est reconnu que le Canada est peut-être responsable d'un plus grand nombre de terrains voués à la commémoration en Europe que la plupart des autres pays, notamment des champs de bataille, des tranchées et des tunnels. Cependant, étant donné la détérioration continue des tunnels et des tranchées et le coût de plus en plus élevé de l'entretien de lieux commémoratifs qui ont près de 100 ans, le Ministère devra peut-être trouver des façons plus économiques s'il veut continuer à commémorer les soldats canadiens morts à la guerre outre-mer.

B) Anciens combattants de l'après-guerre

Pour évaluer l'efficience et l'efficacité du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures en l'absence de données d'évaluation du rendement clairement définies, l'équipe d'évaluation a examiné des exemples d'économies et de pratiques exemplaires liés à des programmes semblables. Aucun de ceux-ci n'est suffisamment semblable au programme d'ACC pour être considéré entièrement comparable.

[10] Le financement offert à la CSGC par les pays membres pour l'entretien des sépultures de guerre est fondé sur le nombre de sépultures à entretenir pour le compte de chaque pays. La contribution du Canada représente environ 10 % du budget total de la Commission.

Ces modèles ont été examinés afin de comparer les processus utilisés pour leurs monuments commémoratifs et leurs cimetières outre-mer ainsi que les procédures et les politiques en ce qui concerne les anciens combattants de l'après-guerre décédés et inhumés pour la plupart dans leur pays, mais aussi à l'étranger. Les pratiques des organismes suivants d'autres pays ont été examinées : l'American Battle Monuments Commission[11] et la US Veterans Administration (VA) [ministère des Anciens Combattants américain], le Veterans Affairs New Zealand (ministère des Anciens Combattants de la Nouvelle-Zélande), l'Office of the Australian War Graves (OAWG), et le United Kingdom's Ministry of Defense (MOD) [ministère de la Défense du Royaume-Uni].

Tous les pays ayant fait l'objet de cet exercice comparatif, à l'exception du Canada, ont un lieu commémoratif ou un cimetière clairement désigné qui est entretenu à perpétuité par leur gouvernement respectif.

Dans le cadre de l'évaluation, on a comparé différentes approches adoptées pour la commémoration des anciens combattants de l'après-guerre décédés et des vétérans de l'ère moderne et le rôle des ressources gouvernementales utilisées. Voici un résumé de l'approche adoptée par chacun des pays susmentionnés.

La Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande utilise des cimetières militaires désignés et accorde des subventions pour l'entretien de ces cimetières en fonction de la superficie des lots désignés pour l'inhumation d'anciens combattants. La Nouvelle-Zélande compte 183 cimetières militaires. Les principes suivants, établis par la CSGC, s'appliquent aux cimetières militaires et aux monuments funéraires dans tous les pays visés :

- chaque mort est commémoré par son nom;
- les monuments doivent être établis en permanence et être uniformes; et
- aucune distinction ne doit être faite en raison du grade militaire ou du rang civil, de la race ou des croyances.

Le ministère des Anciens Combattants de la Nouvelle-Zélande établit et entretient les monuments funéraires et commémoratifs mais il existe un processus de collaboration entre le ministère, les groupes d'anciens combattants et d'autres intervenants clés. Une grande part des travaux se fait sur une base volontaire.

Des subventions annuelles destinées à l'entretien sont accordées aux cimetières militaires, et des visites de liaison sont effectuées régulièrement par le personnel du portefeuille des Anciens Combattants. Ces visites permettent aux principaux intervenants de se rencontrer pour discuter de l'entretien, de l'apparence et de tout sujet de préoccupation.

[11] L'ABMC est responsable de 24 cimetières et de 23 monuments. L'ABMC commémore le service, les réalisations et le sacrifice des membres des forces armées américaines là où ils ont servi outre-mer, et rempli un rôle équivalent pour les États-Unis que celui de la CSGC pour les pays du Commonwealth.

Pour les militaires qui décident d'être enterrés dans un cimetière public, il est possible de commander une plaque ou un monument funéraire subventionné mais la famille est responsable des coûts d'installation et d'entretien. La CSGC se charge des sépultures des militaires qui sont morts à l'étranger pendant la Première Guerre mondiale, la Seconde Guerre mondiale et ceux qui sont décédés en Nouvelle-Zélande.

Le Royaume-Uni

Selon la politique du ministère de la Défense du Royaume-Uni, [Traduction] « […] les coûts pour ériger des monuments commémoratifs et pour tout projet connexe ne sont habituellement pas financés par les fonds publics, mais plutôt par des dons du secteur privé et des dons du public ». Exceptionnellement, quelques sépultures sont entretenues aux frais de l'État, comme c'est le cas pour toutes les sépultures qui se trouvent dans un cimetière militaire. Le gouvernement n'est pas responsable de l'entretien des sépultures ou monuments funéraires dans les cimetières privés ou publics. [Traduction] « Le ministère de la Défense se chargera de l'entretien à perpétuité des sépultures de tout membre du personnel militaire mort en service le 1er janvier 1948 ou après pour qui on a célébré des funérailles militaires, installé un monument funéraire militaire et dont la sépulture a été enregistrée auprès du ministère de la Défense. Lorsque les plus proches parents décident de célébrer des funérailles privées ou choisissent un monument funéraire non reconnu par le ministère de la Défense, la famille sera responsable de l'entretien de la sépulture et non le ministère de la Défense »[12].

La CSGC est responsable des sépultures officielles des hommes et des femmes qui sont morts ou portés disparus pendant la Première Guerre mondiale et la Seconde Guerre mondiale.

L'Australie

L'Australie utilise un « Jardin du Souvenir » pour certains morts de la guerre et pour les anciens combattants qui sont décédés après la guerre. Les jardins sont des lieux de commémoration officiels, ils ne remplacent pas l'inhumation dans un cimetière privé ou public mais les complètent et constituent un endroit où l'on peut honorer les anciens combattants et leurs camarades, et le gouvernement se charge de l'entretien à perpétuité de la plaque ou du monument funéraire. L'OAWG possède 12 jardins du Souvenir situés dans chacune des villes capitales, ainsi qu'à Townsville et à Launceston et qui comptent presque 200 000 sépultures. Les Jardins du Souvenir sont habituellement situés près d'importants cimetières de guerre ou cimetières publics.

L'OAWG est responsable de l'entretien de toutes les sépultures de guerre, des monuments commémoratifs et des monuments à la mémoire des disparus, de ceux de la région du Pacifique et de toutes les sépultures et tous les monuments commémoratifs à la mémoire des Australiens qui sont morts dans des conflits depuis la Seconde Guerre mondiale. Les cimetières à l'étranger sont entretenus dans le cadre

[12] Politique du ministère de la défense en matière de sépultures

d'une entente entre l'OAWG et l'organisme en charge du cimetière ou des sépultures. L'OAWG a des bureaux régionaux dans la ville capitale de chaque État qui se chargent de l'entretien.
La CSGC est responsable de toutes les sépultures liées à la Première Guerre mondiale et à la Seconde Guerre mondiale et des monuments commémoratifs à la mémoire des disparus à l'extérieur de l'Australie et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Les États-Unis

La US Veterans Administration (VA) est responsable de l'entretien de 131 cimetières nationaux dans 31 États et de 33 lots réservés aux soldats. Certains États ont également un certain nombre de cimetières d'anciens combattants, certains reçoivent des subventions de la VA. Le ministère de la Défense est responsable de l'entretien de deux cimetières nationaux, et le US National Parks Service voit également à l'entretien de 14 cimetières nationaux qui sont dans la plupart des cas maintenant fermés et auxquels on a accordé une fonction historique où sont offerts des programmes d'interprétation et de sensibilisation.

Aux États-Unis, on encourage les anciens combattants à se faire enterrer dans des cimetières nationaux et dans des cimetières appartenant à l'État où les sépultures et les monuments funéraires sont entretenus aux frais du gouvernement. Si un ancien combattant choisit d'être enterré dans un cimetière privé, il peut demander un croissant de lune ou une pierre tombale, mais ce sont les membres de la famille qui seront responsables de l'entretien.

Le Canada

L'approche adoptée par le Canada en ce qui concerne l'inhumation des anciens combattants de l'après-guerre est différente des approches plus économiques adoptées par les autres pays utilisés aux fins de comparaison. C'est pourquoi il a été difficile pour ACC de maintenir une norme élevée d'entretien des sépultures et des monuments funéraires et, de façon générale, d'assurer l'efficience de l'entretien des sépultures d'anciens combattants enterrés au Canada.

ACC est responsable de l'entretien perpétuel des sépultures et des monuments funéraires des anciens combattants et de certains autres inhumés aux frais du gouvernement du Canada. Anciens Combattants Canada, dans le cadre du Fonds du Souvenir, paye l'inhumation et le monument funéraire des anciens combattants admissibles à ce programme. Bien qu'ACC soit propriétaire de deux cimetières d'anciens combattants et responsable de 28 champs d'honneur, la plupart des anciens combattants ne sont pas enterrés dans ces cimetières ou dans les lots ministériels.

La majorité des travaux d'entretien des cimetières d'ACC est confiée à forfait. La Direction de l'administration des programmes est responsable de la gestion des contrats. La CSGC est responsable d'une partie des travaux d'entretien, par exemple,

de l'inspection, de la négociation de petits contrats avec des fournisseurs locaux, des suivis et de la mise à jour de la base de données.

5.2 Dans quelle mesure les contrats avec la CSGC et d'autres partenaires permettent-ils d'obtenir un bon rapport qualité-prix par rapport aux résultats escomptés?

Principale constatation : ACC obtient un bon rapport qualité-prix en ce qui concerne la gestion des contrats d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

Le plus important partenaire d'ACC dans le cadre du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures est la CSGC, tant pour les opérations outre-mer que pour l'entretien des sépultures et des monuments funéraires au Canada. ACC a également recours à de petits entrepreneurs pour effectuer les travaux dans les régions.

Le volume de travail effectué dans le cadre de contrats pour ces programmes est le plus important élément de coût. Dans le cadre de l'affectation Subventions et contributions, et des crédits de fonctionnement, ACC a dépensé l'an dernier 12 994 500 $ en contrats et engagements d'envergure. Il a aussi dépensé 573 286 $ en contrats de plus petite envergure alors qu'il n'a dépensé que 1 286 470 $ en salaires pour l'exercice 2010-2011. Il faut souligner que la plupart des travaux visés par les contrats sont liés à des engagements ou nécessaires et donc continus.

Le niveau d'entretien des sépultures de guerre et des monuments commémoratifs en Europe et à l'étranger est élevé et comparable au niveau d'entretien des cimetières et monuments commémoratifs dans d'autres pays. En ce qui concerne l'engagement en vertu de la « Charte royale », ACC obtient un bon rapport qualité-prix si l'on se fie aux commentaires des visiteurs et du personnel et au taux de satisfaction de 89,9 % indiqué dans le rapport annuel de la CSGC. Pour ce qui est du contrat de services d'entretien et de services horticoles en Europe, il est possible qu'ACC obtienne un bon rapport qualité-prix, mais le personnel responsable de la planification et de la vérification des travaux d'entretien annuels des monuments n'est pas assez qualifié pour fournir une opinion d'expert.

Le contrat de service avec la CSGC en ce qui concerne l'entretien des sépultures et des monuments funéraires des anciens combattants comporte également d'autres livrables tels qu'un cycle d'inspection de 12 ans, la modification de la base de données des sépultures d'ACC et la recherche continue concernant les petits cimetières de l'ensemble du pays. Si l'on se fie au nombre de sépultures identifiées, inspectées et réparées par l'entrepreneur, la réputation de ce dernier et les observations de l'équipe d'évaluation, ACC obtient un bon rapport qualité-prix.

Comme on l'explique à la section 3.1.5, la Direction de l'administration des programmes a récemment confié à la CSGC un rôle accru en ce qui concerne l'inspection cyclique et

la réparation ainsi que la rédaction de rapport régulier pour la base de données sur le suivi des tombes. La Direction de l'administration des programmes a conservé une partie de l'attribution de contrats et des activités de vérification et de suivi des travaux. Dans le cadre de ce contrat, la CSGC a inspecté et/ou réparé 1 600 monuments funéraires ou 0,8 %[13] des 192 928 sépultures d'anciens combattants l'année dernière. Cela représente environ 40 % des réparations effectuées sur les sépultures d'anciens combattants pendant cette période; ACC supervisait les autres réparations effectuées (60 %). De plus, ACC effectue l'assurance de la qualité des travaux de la CSGC en inspectant les travaux terminés, en vérifiant si les dispositions du contrat ont été respectées, en s'assurant que les travaux planifiés sont nécessaires et en vérifiant si les données recueillies et consignées dans le SSTCS sont exactes. Ces tâches sont accomplies par le personnel de la Direction de l'administration des programmes dans le cadre d'un processus d'examen de la qualité.

Les efforts de la CSGC ont été restreints (non seulement par les limites des dispositions du contrat) en raison de la limite de 15 000 $ imposée, puisque les contrats d'un montant plus élevé sont traités par le Ministère. Cette restriction sur les contrats qui s'applique aux travaux d'entretien prévus dans les deux cimetières appartenant à ACC et des « champs d'honneur » désignés plus grands peut être justifiée (bien que certains de ces travaux soient confiés à la CSGC). Toutefois, il serait peut-être possible de réaliser des économies en ce qui concerne les travaux cernés par la CSGC et dans les cimetières où elle effectue des travaux ainsi que dans des endroits nouvellement déterminés. Par ailleurs, ACC peut économiser la taxe de vente provinciale (TVP) lorsque le Ministère attribue un contrat car le gouvernement fédéral n'est pas requis de payer la TVP. Cependant, si l'on considère le temps réel et la procédure pour attribuer un contrat, à long terme, la CSGC peut s'avérer une option plus économique.

Le personnel d'ACC a signalé des problèmes concernant l'attribution de contrat à des entrepreneurs locaux et la difficulté de vérifier efficacement les travaux lorsque ces derniers sont terminés. Le personnel a également rapporté certains incidents où les travaux n'avaient pas été effectués correctement. Les observations de l'équipe d'évaluation appuient les écarts de niveaux d'entretien signalés entre les sépultures de guerre et les sépultures d'anciens combattants dans le même cimetière ainsi que la différence en ce qui concerne la qualité des travaux effectués. Ces écarts peuvent être dus en partie au fait que la CSGC est autorisée à dépenser plus qu'ACC pour l'entretien des sépultures et des cimetières.

[13] Selon ce qu'a rapport la CSGC dans un courriel daté du 8 février 2012.

6.0 Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

L'évaluation a permis de tirer les conclusions suivantes en ce qui concerne la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Pertinence

De façon générale, les Canadiens se sont dits satisfaits du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures, mais des données plus détaillées sont nécessaires pour déterminer si cette satisfaction reflète leur opinion sur les différents éléments du programme.

La majorité des Canadiens a indiqué être au courant des efforts d'ACC pour assurer l'entretien des monuments commémoratifs et des sépultures de guerre, mais moins de la moitié connaissait les activités d'entretien des cimetières et des sépultures exécutées par ACC.

Les initiatives de la CSGC et le Mémorial virtuel de guerre du Canada (MVGC) continueront d'inciter la participation des Canadiens en gardant cet aspect du programme pertinent pour tous les Canadiens.

Le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures s'harmonise aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques d'ACC.

Les rôles et responsabilités associées à l'efficacité des activités de la Direction générale des opérations en Europe s'harmonisent pour la plupart aux objectifs de la Direction générale. Les relations contractuelles avec la CSGC et d'autres intervenants sont essentielles au bon rendement du personnel de la Direction de l'administration des programmes dans l'exercice de leurs rôles et de leurs responsabilités.

Efficacité et succès

Les cimetières et les monuments funéraires en Europe sont en bon état. Les coûts d'entretien des monuments commémoratifs sont plus élevés, certains ont besoin de plus de réparations que d'autres. En raison des coûts de réparation et de restauration accrus, le Ministère aura peut-être à décider bientôt quels monuments commémoratifs continueront de faire l'objet d'un entretien annuel et l'envergure de ces travaux d'entretien. L'entretien des sépultures d'anciens combattants au Canada est une tâche complexe, car ces responsabilités sont partagées avec des organismes externes. Les pratiques très diversifiées en matière d'inhumation et le caractère unique des normes et pratiques de chaque cimetière continueront de poser des défis au Ministère en ce qui concerne l'entretien.

Le gouvernement du Canada et Anciens Combattants Canada ont des plans en place pour veiller à la commémoration efficace et efficiente des morts de la guerre et des anciens combattants enterrés aux frais du Canada.

Efficiences et économies

L'espace est très limité dans les deux cimetières ministériels, un est utilisé à pleine capacité et il est impossible de procéder à d'autres inhumations, et l'autre est presque plein. À l'avenir, ACC en collaboration avec ses principaux intervenants, devrait envisager l'utilisation accrue de columbariums[14] et des « champs d'honneur » désignés pour l'inhumation des anciens combattants.
Les contrats avec la CSGC permettent d'obtenir un bon rapport qualité-prix et permettent d'atteindre les résultats escomptés pour le(s) programme(s).

L'approche traditionnelle adoptée par ACC en ce qui concerne l'inhumation des anciens combattants de l'après-guerre est différente des approches plus économiques adoptées par les autres pays utilisés aux fins de comparaison pour la présente évaluation. C'est pourquoi il a été difficile pour ACC de maintenir une norme élevée d'entretien des sépultures et des monuments funéraires et, de façon générale, d'assurer l'efficience de ces activités.

6.2 Recommandations et réponses/plans d'action de la direction

R1 Il est recommandé que le directeur général, Commémoration, entreprenne des activités en vue d'accroître la sensibilisation du public au programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures, et de mieux mesurer cette sensibilisation. (Essentielle)

Réponse de la direction		
La direction est d'accord avec cette recommandation. Le directeur général, Commémoration, entreprendra des activités rentables et efficaces en vue d'accroître la sensibilisation à l'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures. Le personnel de Commémoration consultera l'équipe de Communications à l'interne et la CSGC à l'externe afin d'examiner les possibilités en matière d'activités et de matériel.		
Plan d'action de la direction		
Mesures correctives à prendre	**Bureau de première responsabilité**	**Échéance**
1.1 Élaboration d'un plan de promotion et de sensibilisation.	DG, Commémoration	Mars 2013
1.2 Mise en oeuvre d'un plan de promotion et de sensibilisation.	DG, Commémoration	Juin 2013

[14] Un **columbarium** est un édifice destiné à recevoir des urnes funéraires, c'est-à-dire des urnes contenant les cendres d'une personne décédée.

R2 Il est recommandé que le directeur général, Commémoration, élabore des outils de mesure des résultats appropriés dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement du programme. (Importante)

Réponse de la direction		
La direction est d'accord avec cette recommandation. Des outils de mesure des résultats appropriés pour l'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures sont élaborés dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement.		
Plan d'action de la direction		
Mesures correctives à prendre	**Bureau de première responsabilité**	**Date cible**
2.1 Élaboration d'une stratégie de mesure du rendement du programme.	DG, Commémoration	complétée en Aout 2012

R3 Il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Politiques, Communications et Commémoration, s'assure que : (Essentielle)

3.1 Les mesures sont en place pour recueillir efficacement les données relatives aux visiteurs des lieux commémoratifs en Europe.

3.2 Les améliorations sont mises en œuvre afin de rendre l'expérience des visiteurs sur les sites d'Opérations en Europe plus satisfaisante.

3.3 Le personnel d'Opérations en Europe dispose des ressources nécessaires pour : évaluer les propositions pour les travaux de réparation des monuments; examiner les travaux réalisés pour assurer l'optimisation des ressources ou recourir aux services d'un expert, le cas échéant.

3.4 Une lettre d'entente ou un protocole d'entente entre ACC et les Amis du monument canadien de Vimy est rédigé et adopté.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec cette recommandation.

3.1 Opérations en Europe a conclu une entente avec Parcs Canada en 2011 afin de recueillir des données relatives aux visiteurs et au nombre d'utilisateurs en ce qui concerne les sites du monument commémoratif du Canada à Vimy et du mémorial terre-neuvien de Beaumont-Hamel à l'aide de compteurs électroniques. La phase initiale de saisie des données est maintenant terminée et une analyse est en cours. Opérations en Europe continuera à utiliser les compteurs électroniques et infrarouges pour les deux sites afin de continuer à obtenir le nombre exact d'utilisateurs. Une étude approfondie portant sur les utilisateurs des sites sera réalisée afin de mieux comprendre les habitudes, les intérêts et les interactions des utilisateurs au moyen d'une recherche en sciences sociales. Cette étude devrait être réalisée grâce à un partenariat continu avec Parcs Canada.

3.2 La Direction générale de la commémoration procède actuellement à la planification d'un nouveau Centre d'accueil au monument commémoratif du Canada à Vimy. En outre, Opérations en Europe s'est engagée à l'égard d'une transformation visant à améliorer l'expérience des visiteurs sur les sites. Opérations en Europe continue de chercher des façons d'améliorer l'expérience des visiteurs sur les sites en élaborant un programme d'interprétation et une signalisation améliorés dans le cadre du projet plus vaste qui concerne les préparatifs en vue du centenaire de la Première Guerre mondiale.

Réponse de la direction		
3.3 La Direction générale de la commémoration s'affaire à pourvoir le poste de conseiller technique en partenariat avec Parcs Canada. 3.4 La Direction générale de la commémoration demandera conseil auprès des Services juridiques concernant l'établissement d'un protocole d'entente ou d'une lettre avec l'Association des Amis du monument canadien de Vimy.		
Plan d'action de la direction		
Mesures correctives à prendre	**Bureau de première responsabilité**	**Date cible**
3.1 Les mesures sont en place pour recueillir efficacement les données relatives aux visiteurs des sites des monuments en Europe.	DG, Commémoration	Décembre 2012
3.2 Les améliorations sont mises en œuvre afin de rendre l'expérience des visiteurs sur les sites d'Opérations en Europe plus satisfaisante.	DG, Commémoration	Décembre 2013
3.3 Le personnel d'Opérations en Europe dispose des ressources nécessaires pour: évaluer les propositions pour les travaux de réparation des monuments; examiner les travaux réalisés pour assurer l'optimisation des ressources ou recourir aux services d'un expert, le cas échéant.	DG, Commémoration	Mars 2013
3.4 Préparation et adoption d'une lettre d'entente ou d'un protocole d'entente entre ACC et les Amis du monument canadien de Vimy.	DG, Commémoration	Mars 2013

R4 Il est recommandé que le directeur général, Commémoration, élabore une analyse de rentabilisation exhaustive qui présente les options quant à la meilleure approche à adopter pour veiller à la gestion efficiente et à l'entretien efficace des quatorze monuments en Europe, et à l'entretien des sépultures et des cimetières d'anciens combattants qui ont été inhumés aux frais du Canada. (Importante)

Réponse de la direction		
La direction est d'accord avec cette recommandation. Une analyse de rentabilisation exhaustive sera élaborée afin de présenter les options quant à la meilleure approche à adopter pour veiller à la gestion efficiente et efficace du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures. Le plan définira, d'un point de vue financier, les options en matière de ressources pour l'entretien de plus de 200 000 sépultures au pays dans le cadre du mandat du programme, et de la conservation et de la présentation des quatorze monuments situés en Europe.		
Plan d'action de la direction		
Mesures correctives à prendre	**Bureau de première responsabilité**	**Échéance**
4.1 Élaboration d'une analyse de rentabilisation exhaustive présentant les options quant à la meilleure approche à adopter pour veiller à la gestion efficiente du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.	DG, Commémoration	Juin 2013

4.2	Analyse de rentabilisation pour l'entretien des cimetières, des sépultures et de onze petits monuments commémoratifs.	DG, Commémoration	Juin 2013
4.3	Analyse de rentabilisation pour l'entretien de trois monuments de grande envergure : monument commémoratif du Canada à Vimy, Mémorial terre-neuvien de Beaumont-Hamel et le Mémorial du Canada.	DG, Commémoration	Décembre 2013

7.0 DISTRIBUTION

Sous-ministre

Sous-ministre déléguée

Chef du Cabinet du ministre

Président, Tribunal des anciens combattants (révision et appel)

Sous-ministre adjoint, Secteur des politiques, des communications et de la commémoration

Sous-ministre adjoint, Secteur de la prestation des services

Sous-ministre adjointe, Secteur des ressources humaines et services ministériels

Directeur exécutif et chef avocat-conseil des pensions, BSJP

Bureau de l'ombudsman des vétérans

Directeurs généraux régionaux (3)

Directeurs de secteur (12)

Directeur général, Secrétariat du Ministère et Coordination des politiques

Directeur général, Direction générale de la commémoration

Directeur, Direction des opérations des programmes

Directeur, Direction des opérations en Europe

Gestionnaire, Funérailles, inhumation et entretien des cimetières

Coordonnatrice adjointe, Accès à l'information et protection des renseignements personnels

Direction générale de la fonction du contrôleur (SCT)

ANNEXE A – IMPORTANCE DES RECOMMANDATIONS

Afin d'aider les membres de la direction à déterminer l'importance des observations formulées dans le présent rapport, les recommandations sont classées en trois catégories et définies comme suit :

Cruciale : La recommandation se rapporte à une ou plusieurs faiblesses ou lacunes qui pourraient nuire à l'atteinte des objectifs à l'échelle du Ministère.

Essentielle : La recommandation se rapporte à une ou plusieurs faiblesses ou lacunes qui pourraient nuire à l'atteinte des objectifs à l'échelle du Secteur ou du programme.

Importante : La recommandation se rapporte à une ou plusieurs faiblesses ou lacunes qui pourraient nuire à l'atteinte des objectifs à l'échelle des sous-programmes.

ANNEXE B – DESCRIPTION DU PROGRAMME

L'évaluation a porté sur les deux volets du programme, à savoir a) l'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures des soldats canadiens morts à la guerre partout dans le monde et b) l'entretien des cimetières et des sépultures d'anciens combattants au Canada. Les deux volets du programme sont exécutés sous la direction de la sous-ministre, par l'entremise du sous-ministre adjoint de Politiques, Communications et Commémoration et du directeur général, Commémoration. Ces deux volets ont le même mandat et comportent des fonctions, des objectifs et un but semblables, soit la commémoration des Canadiens qui ont servi leur pays en temps de guerre et de paix; cependant, leurs sources et leurs critères sont différents.

Le volet de la Direction générale de la commémoration qui porte sur les monuments commémoratifs est géré par Opérations en Europe, qui est responsable de la gestion et de l'entretien des quatorze monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures des soldats morts au cours des deux guerres mondiales en Europe.

Treize monuments commémoratifs canadiens de la Première Guerre mondiale ont été érigés en France et en Belgique afin de commémorer des événements historiques qui ont une importance particulière pour les Canadiens et les Terre-Neuviens, et pour souligner les sacrifices de ceux et celles qui ont servi pendant la Première Guerre mondiale. Deux de ces sites ont été désignés comme des lieux historiques nationaux – le monument commémoratif du Canada à Vimy et le mémorial terre-neuvien de Beaumont-Hamel. Les onze autres sites comprennent : le Mémorial du Bois de Bourlon, le Mémorial de Courcelette, le Mémorial Dury, le Mémorial du Quesnel, le Mémorial de Passchendaele, le Mémorial de la côte 62, le Mémorial de Saint-Julien, le Mémorial terre-neuvien de Guedecourt, le Mémorial terre-neuvien de Monchy-le-Preux, et le Mémorial terre-neuvien de Courtrai. Le quatorzième mémorial, le Mémorial du Canada, a été acquis par Anciens Combattants Canada (ACC) en 2008 et il est situé à Green Park, à Londres, Angleterre.

L'entretien des monuments et des cimetières en Europe est confié à la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth (CSGC)[15]. La CSGC assume deux fonctions distinctes pour le Canada et ACC. La première fonction est liée à la Charte royale et concerne le soin et l'entretien des sépultures de guerre et des monuments commémoratifs dédiés aux soldats morts au cours des deux guerres mondiales qui n'ont pas de sépulture connue. Pour le Canada, cela comprend l'entretien des sépultures de 110 000 soldats canadiens morts au cours des deux guerres mondiales dans quelque 74 pays. La seconde fonction ou tâche est exécutée au moyen de contrats de service; par exemple, l'entretien des sépultures d'après-guerre des soldats canadiens au Canada et en Europe, l'entretien régulier des quatorze monuments commémoratifs des champs de bataille canadiens et terre-neuviens en France et en

[15] La CSGC a été fondée en 1918 et elle est responsable de la commémoration des membres des forces armées des pays du Commonwealth qui sont morts pendant les deux guerres mondiales. Le Canada est l'un des six pays du Commonwealth qui forment la CSGC.

Belgique, et certains travaux effectués sur ces monuments, ainsi que l'entretien des sépultures des soldats canadiens de la guerre d'Afrique du Sud. ACC fournit une contribution financière annuelle d'environ 10 M$ sous forme de subvention. Cette somme représente la contribution du Canada pour les coûts d'entretien qu'il partage avec les cinq autres pays (Charte royale de la CSGC).

Les autres volets du mandat liés aux monuments et à la commémoration concernent les sept Livres du Souvenir, les responsabilités liées au Monument commémoratif de guerre du Canada et à la Tombe du Soldat inconnu, situés à Ottawa, et le Mémorial virtuel de guerre du Canada (MVGC) qui se trouve sur le site Web d'ACC. Ces programmes visent également à reconnaître et à préserver le souvenir des réalisations et des sacrifices consentis par ceux qui ont servi le Canada au nom de la liberté. Les sept Livres du Souvenir se trouvent dans la Chapelle du Souvenir sur la Colline du Parlement; ils contiennent les noms de ceux qui sont morts au service du Canada en temps de guerre, de conflit militaire et de paix. Le MVGC, qui a été créé par la Direction générale de la commémoration, est un registre en ligne contenant des renseignements sur les monuments commémoratifs et les sépultures ainsi que des souvenirs personnels de plus de 116 000 Canadiens et Terre-Neuviens qui ont servi et donné leur vie pour leur pays. Le Monument commémoratif de guerre du Canada et la Tombe du Soldat inconnu constituent le centre national de commémoration des anciens combattants et des soldats canadiens morts à la guerre. Les rôles et les responsabilités entourant le site sont répartis entre quatre institutions fédérales, notamment la Commission de la capitale nationale (CCN), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le ministère de la Défense nationale (MDN) et Anciens Combattants Canada[16].

Ces monuments sont financés à partir des budgets de fonctionnement et d'entretien (F et E) au moyen de contrats conclus avec des tiers. Ils sont gérés par le directeur général, Commémoration, à Ottawa, et par le directeur, Contenu du site Web et Apprentissage, à l'Administration centrale. Le nombre total de ressources de ce volet ne justifiait pas une évaluation plus approfondie, étant donné que l'utilisation des ressources pour le travail accompli a été jugée efficiente et efficace. En outre, le mandat est conforme à l'orientation du gouvernement fédéral et au résultat stratégique n^{o} 2 du Ministère.

Comme il a été mentionné plus haut, ACC est également responsable de l'entretien des sépultures de 284 morts de la guerre en Afrique du Sud. Ces sépultures sont entretenues en vertu d'un contrat distinct conclu avec la CSGC.

Des 516 Canadiens morts au cours de la guerre de Corée, 378 sont inhumés au Cimetière commémorant les morts des Nations Unies en Corée. Depuis 1974, le cimetière est administré par la Commission pour le Cimetière commémorant les morts des Nations Unies en Corée, qui est formée de 11 nations membres ayant des sépultures à cet endroit. Le montant alloué (la part du Canada) aux sépultures des morts de la guerre est de 70 000 $ par année; cependant, le montant moyen qui a été

[16] Direction générale de la commémoration – Manuel des politiques du programme, chapitre 10.

versé est de 15 000 $ à 17 000 $ par année. Ces sépultures sont financées grâce à une subvention annuelle, au moyen de contrats conclus avec des tiers, et sont gérées par la Direction des opérations des programmes de Commémoration, à l'Administration centrale.

L'évaluation a également porté sur l'entretien, par ACC, des sépultures et des monuments funéraires des anciens membres des forces armées qui, en raison de leur service militaire, ont été inhumés aux frais du Canada, ou dont le monument funéraire a été érigé aux frais du Canada. Ce volet du programme est géré par la Direction des opérations des programmes de Commémoration, à l'Administration centrale.

On compte 192 928 sépultures d'anciens combattants situées dans plus de 6 100 cimetières au Canada qui doivent être entretenues à perpétuité par ACC, y compris 28 « champs d'honneur » ou « lots ministériels ». Ces lots se trouvent dans des cimetières privés ou publics et sont réservés à l'inhumation d'anciens combattants. Les trois lots les plus importants sont le cimetière militaire national Beechwood, à Ottawa, qui compte plus de 3 000 sépultures d'anciens combattants; le cimetière Mountain View, en Colombie-Britannique, qui compte plus de 12 000 sépultures d'anciens combattants; le cimetière Brookside, à Winnipeg, qui compte aussi plus de 12 000 sépultures d'anciens combattants. Les autres anciens combattants sont inhumés dans des lots plus petits ou dans divers cimetières aux quatre coins du pays. Il est estimé que 50 000 autres sépultures d'anciens combattants n'ont pas encore été identifiées.

ACC possède également deux cimetières dont il est responsable : le cimetière des anciens combattants à Esquimalt, en Colombie-Britannique; le cimetière Fort Massey à Halifax, Nouvelle-Écosse. ACC a acquis le cimetière Fort Massey en février 1943 en vertu d'une décision du Conseil de la Défense autorisant le transfert au ministère des Pensions et de la Santé nationale, aujourd'hui devenu Anciens Combattants Canada. Le cimetière des anciens combattants a été transféré en 1948 du ministère de la Défense nationale en vertu du décret C.P. 1948-127; les deux cimetières comptent au total plus de 5 000 sépultures.

Enfin, ACC est également responsable des sépultures et des lots suivants :

- Les sépultures non liées aux guerres mondiales[17] et qui sont situées dans divers pays. Le coût d'entretien pour 2010-2011 était de 62 000 $. Ces sépultures sont gérées au moyen d'un contrat avec la CSGC.
- Les sépultures d'après-guerre de militaires et de leurs personnes à charge en Europe sont des sépultures de militaires et de membres de leur famille qui sont décédés pendant leur service sur une base, après la Seconde Guerre mondiale et avant l'entrée en vigueur du rapatriement**.** Ils ont été inhumés par le MDN et la

[17] Les sépultures non liées aux guerres mondiales sont situées au cimetière Yokohama, au cimetière Choloy et à plusieurs autres endroits dans le monde (Afrique du Sud). Ces sépultures ne sont pas incluses dans le contrat relatif aux victimes de la guerre. Il s'agit de vétérans décédés après les deux guerres mondiales. La CSGC est chargée de l'entretien de ces sépultures.

responsabilité de l'entretien de leur sépulture a été transférée à ACC en 2010. Avant le transfert de cette responsabilité, toutes les sépultures ont été restaurées et nettoyées, et les coûts d'entretien ont été payés jusqu'en 2050. ACC dispose d'un budget de 5 000 $ par année dans l'éventualité où il devait remplacer un monument funéraire.

- Lots ministériels situés au Québec[18] : un montant est versé pour payer les baux échus des sépultures d'anciens combattants afin qu'elles ne soient pas déplacées. Au cours des trois dernières années, les dépenses moyennes étaient de 18 000 $.

Les tableaux 1 et 2 montrent les tendances des dépenses pour ces programmes pour la période de 2008-2009 à 2010-2011.

Tableau 1 – Dépenses d'Opérations en Europe

	(Dollars)*		
	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Salaire	1 077 450	1 114 595	1 107 395
F et E	3 439 470	3 405 385	3 487 635
Total	**4 516 920**	**4 519 980**	**4 595 030**
Les coûts qui suivent sont inclus dans les totaux ci-dessus			
Dalkia Services**	583 068	597 786	541 082
Sécurité	213 792	209 870	190 109
Programme de guides étudiants	484 135	541 273	467 313

*Les valeurs en dollars varient en fonction du taux de change de l'euro.
** Les services de soutien administratif d'entreprises locales aux termes de contrats de service

Tableau 2 – Bureau de l'Administration centrale d'ACC et bureau d'Ottawa

	(Dollars)		
	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Salaire*	250 705	250 705	250 705
F et E	10 176	26 011	54 647
Total	**260 881**	**276 716**	**305 352**

*Salaire établi en fonction du taux de rémunération de juin 2011.

[18] Dans la province de Québec, ces lots de sépultures sont loués pour une période déterminée (ils ne sont pas achetés).

ANNEXE C – AUTORITÉ LÉGISLATIVE

Autorité législative pour le PEMCCS est contenu dans le décret 1965-688. Cette authorité mentionne que,
[traduction]
« ...À CES CAUSES, sur la recommandation du ministre des Anciens Combattants et en vertu de l'article 5 de la Loi sur le ministère des Anciens Combattants, il plait à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de confier au ministre des Anciens Combattants la responsabilité principale pour toutes les questions liées à la commémoration des morts de la guerre et à la reconnaissance des réalisations des anciens membres des Forces armées canadiennes, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède, pour les questions suivantes :

(a) L'entretien des monuments commémoratifs des anciens membres des Forces armées canadiennes qui ont rendu des services remarquables au Canada.

(b) L'entretien des monuments commémoratifs et des monuments funéraires des anciens membres des Forces armées canadiennes qui, en raison de leur service militaire, ont été inhumés aux frais du Canada ou dont les monuments funéraires ont été érigés aux frais du Canada.

(c) Les monuments canadiens à l'étranger et le parc de Vimy – Décret C.P. 5371, 5 octobre 1951.

(d) Les inscriptions sur les monuments funéraires de certains anciens combattants — Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants, décret C.P. 1957-1181 du 27 août 1957, et Règlement sur le Fonds du Souvenir en vertu du décret C.P. 1954-1932 du 8 décembre 1954. »

Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants, article 12 :

« *Si un monument funéraire ou de l'aide pécuniaire pour les funérailles, la sépulture et la crémation ont été fournis en vertu du présent règlement ou d'un texte législatif antérieur portant sur le même sujet, l'entretien du monument funéraire est assuré par le ministre, y compris le remplacement ou la remise en état :*

a) des monuments funéraires d'anciens membres des forces armées ou de la marine marchande ou de toute personne qui a participé à l'effort de guerre canadien, situés dans tout cimetière ou site d'inhumation appartenant au gouvernement du Canada;

b) des monuments funéraires conformes aux normes visées au paragraphe 6(1), dans le cimetière où le monument funéraire ou la sépulture a été fourni. »

ANNEXE D – MÉTHODE D'ÉVALUATION

L'évaluation du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures est fondée sur un modèle non expérimental, et les constatations et les conclusions de l'évaluation sont fondées sur l'analyse de multiples sources de données qualitatives et quantitatives.

Divers facteurs ont mené au choix de ce modèle :

- Les renseignements de référence permettant de mesurer l'incidence du programme sont limités, malgré le fait que les volets du programme, comme les monuments commémoratifs en Europe, existent depuis la fin de la Première Guerre mondiale.
- La reconnaissance et la fierté des Canadiens à l'égard des sacrifices et des réalisations de ceux et celles qui ont servi dépendent de nombreux facteurs externes au programme;
- En termes d'évaluabilité, le programme est unique, étant donné qu'il ne comporte aucun demandeur direct et qu'aucunes prestations ne sont versées à des individus ou à des groupes. L'incidence de l'entretien de rappels tangibles de l'histoire sur la sensibilisation, la compréhension et la commémoration est étudiée de façon plus approfondie grâce aux méthodes suivantes : mesures prises pour accroître la sensibilisation; approximations comme les sondages d'opinion; nombre de visites sur les sites et comparaisons avec les pratiques dans d'autres pays du Commonwealth et aux États Unis.

Sources de données

Les données ont été recueillies à l'aide des méthodes suivantes :

Examen des documents
Les documents examinés pour déterminer la pertinence et le succès du programme comprennent : les documents stratégiques d'ACC, comme les rapports ministériels sur les plans et les priorités, le Rapport ministériel sur le rendement; les documents relatifs aux pouvoirs décisionnels de Commémoration, les politiques de Commémoration, et les résultats de trois sondages nationaux[19].

Des documents du gouvernement du Canada ont également été examinés, notamment le discours du Trône et le rapport de décembre 2011 du Comité permanent des anciens combattants sur la commémoration au XXIe siècle.

Les documents se rapportant tout spécialement au programme ont été examinés afin de fournir une meilleure compréhension de l'historique et des détails du programme. Ces documents comprennent les rapports annuels de la Commission des sépultures de

[19] Sondage Ipsos Reid, *Attitudes à l'égard de la commémoration et de la Semaine des anciens combattants 2010, Sondage national sur la satisfaction des clients de 2010* par ACC et *Sondage sur les connaissances, l'engagement et la satisfaction des Canadiens à l'égard des programmes du Souvenir de 2010* d'ACC.

guerre du Commonwealth, les documents techniques et les plans d'entretien des sépultures, ainsi que les évaluations antérieures et les sites Web connexes.

Analyse documentaire
La documentation de programmes semblables mis en œuvre en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et aux États-Unis a été examinée afin de fournir un contexte comparatif pour le programme ainsi que de l'information concernant l'approche d'autres pays à l'égard de leurs monuments commémoratifs et de leurs sépultures d'anciens combattants. Le reste de la documentation examinée comprend la publication Je me souviens : l'histoire du Fonds du Souvenir 1909 1999 et plusieurs sites Web fournissant des renseignements généraux sur les champs d'honneur et les cimetières du Canada.

Entrevues auprès des principaux intervenants
Les entrevues ont été menées auprès d'un éventail d'intervenants clés afin de fournir des données qualitatives fondées sur les perceptions et les opinions des personnes qui jouent un rôle au sein du programme ou qui jouent un rôle clé dans son exécution. L'équipe d'évaluation a mené au total 24 entrevues (en personne, par téléphone et par vidéoconférence). Étant donné que le programme ne comporte aucun demandeur, la direction et les employés d'ACC ont constitué la majeure partie des répondants aux entrevues; 18 d'entre eux y ont participé et ont donné des renseignements ainsi que leurs opinions sur le programme. Quatre intervenants ont également été interrogés, dont des représentants du MDN et de la CSGC. Enfin, un représentant de l'American Battle Monuments Commission et un représentant du ministère des anciens combattants d'Australie, ont été interrogés en tant qu'experts en la matière. Les membres de l'équipe d'évaluation étaient aussi présents à titre d'observateurs lors de deux réunions des intervenants concernant les plans d'avenir du cimetière des anciens combattants du Ministère, à Esquimalt, Colombie-Britannique.

Visite des lieux
L'équipe d'évaluation a visité deux cimetières ministériels (le Cimetière des anciens combattants à Esquimalt, en Colombie-Britannique, et le cimetière de Fort Massey à Halifax, en Nouvelle-Écosse, afin d'observer leur état et l'état des sépultures. En outre, l'équipe a visité cinq cimetières privés contenant des sépultures d'anciens combattants afin de recenser le nombre de sépultures et d'observer l'aménagement physique des lieux ainsi que l'état général des cimetières, des sépultures et des monuments funéraires d'anciens combattants. La visite des lieux a permis aux membres de l'équipe d'évaluation de travailler avec les employés du programme et de les observer en évaluant les questions liées à l'entretien des sépultures d'anciens combattants et certains défis liés à l'accessibilité et à la diversité des pratiques en matière d'entretien des divers cimetières.

Analyse des données
Les données administratives concernant les programmes ont été recueillies et examinées afin de cerner les éléments de succès et d'efficience de l'évaluation (p. ex. ressources du programme allouées et dépenses, nombre de visites sur les sites, etc.).

Le Système de suivi des tombes du Canada se souvient (SSTCS) est un registre électronique des sépultures dont est responsable ACC. Les données continues dans le SSTCS ont été examinées afin de déterminer les éléments qui ont trait à la pertinence et au succès. Un échantillon de 150 dossiers[20] choisis aléatoirement à partir du SSTCS a été examiné afin de fournir des renseignements supplémentaires sur l'état des sépultures d'anciens combattants et le type d'entretien effectué. Vu la façon dont les données sont saisies et transmises, il n'a pas a été possible de déterminer le coût moyen des réparations par type d'entrepreneur. Les dossiers examinés ont été stratifiés proportionnellement selon la province. L'équipe d'évaluation a également demandé et reçu plusieurs données brutes personnalisées provenant de la base de données du SSTCS et elle a procédé à l'analyse des paramètres d'exécution et de rendement.

Enfin, l'équipe d'évaluation a examiné les données recueillies par le personnel des communications du Ministère concernant les tendances sur le Web et l'utilisation du Web par le public.

Considérations et limites

La principale limite de cette évaluation réside dans le fait que la stratégie de mesure du rendement est incomplète et que les données connexes sont manquantes. Ces données auraient permis d'effectuer une analyse plus exhaustive des intrants par rapport aux résultats.

En outre, l'utilisation d'un modèle non expérimental limite la capacité à mesurer l'incidence ultime sur les Canadiens.

La variété des activités incluses dans le mandat du programme, sa portée mondiale ainsi que l'incidence indirecte des activités sur les résultats ultimes du programme constituaient un obstacle de taille dans le cadre de l'évaluation. Par exemple, lorsqu'ACC reçoit un appel du public concernant l'état d'une sépulture d'ancien combattant qui se trouve dans un cimetière local, cela indique que le public est au courant du rôle que joue le Ministère dans la commémoration; toutefois, parmi les monuments commémoratifs faisant l'objet d'un examen, quatorze d'entre eux sont situés en Europe, et malgré les plus grands efforts déployés par ACC pour informer le public, la plupart des Canadiens ne connaissent que les deux principaux sites nationaux situés en France, à savoir Vimy et Beaumont-Hamel.

Un autre facteur limitant l'évaluation tient au fait que l'entretien des cimetières et des sépultures d'anciens combattants constitue une responsabilité relativement nouvelle, étant donné qu'ACC s'est vu confier la responsabilité de la plupart de ces sépultures par d'autres ministères et compte tenu de ses responsabilités à l'égard des militaires inhumés dans le cadre du Fonds du Souvenir. Les dossiers d'archives sont incomplets en raison du roulement du personnel et des changements de responsabilités. ACC

[20] L'échantillon a été prélevé à partir de l'ensemble des dossiers contenus dans la base de données, y compris les dossier relatifs aux sépultures des 18 489 morts de la guerre qui sont sous la responsabilité de la CSGC.

travaille actuellement à créer une banque de données exhaustive de tout ce dont il est responsable.

Il est également pertinent de noter que les pratiques et les décisions historiques ont influencé la conception du programme depuis le début des années 1900 et ont eu une incidence sur la souplesse du programme.

Enfin, les questions posées dans le cadre des trois sondages mentionnés dans le présent rapport n'étaient pas assez précises pour évaluer pleinement la sensibilisation et la satisfaction du public à l'égard des volets ou des activités qui font l'objet de l'évaluation, même si certaines questions y étaient liées.

Stratégies d'atténuation

Les stratégies d'atténuation énoncées ci-après ont été appliquées pour remédier aux limites de l'évaluation susmentionnées :

- des sources de données multiples pour tous les points d'évaluation et toutes les questions;
- l'examen des dossiers en fonction de la répartition provinciale des sépultures d'anciens combattants à l'aide du SSTCS; ce système de suivi comprenait notamment des photographies de sépultures ainsi que des renseignements administratifs, ce qui a permis de compenser là où il n'a pas été possible d'observer directement les sépultures d'anciens combattants;
- des entrevues avec des employés régionaux qui ont déjà joué un rôle dans le cadre du programme;
- de multiples entrevues avec les principaux responsables du programme afin d'assurer une compréhension exacte des données recueillies et de l'historique du programme;
- l'examen comparatif de la documentation et des sites Web de programmes d'autres pays portant sur les monuments commémoratifs, et entrevues avec des experts en la matière étrangers.

Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

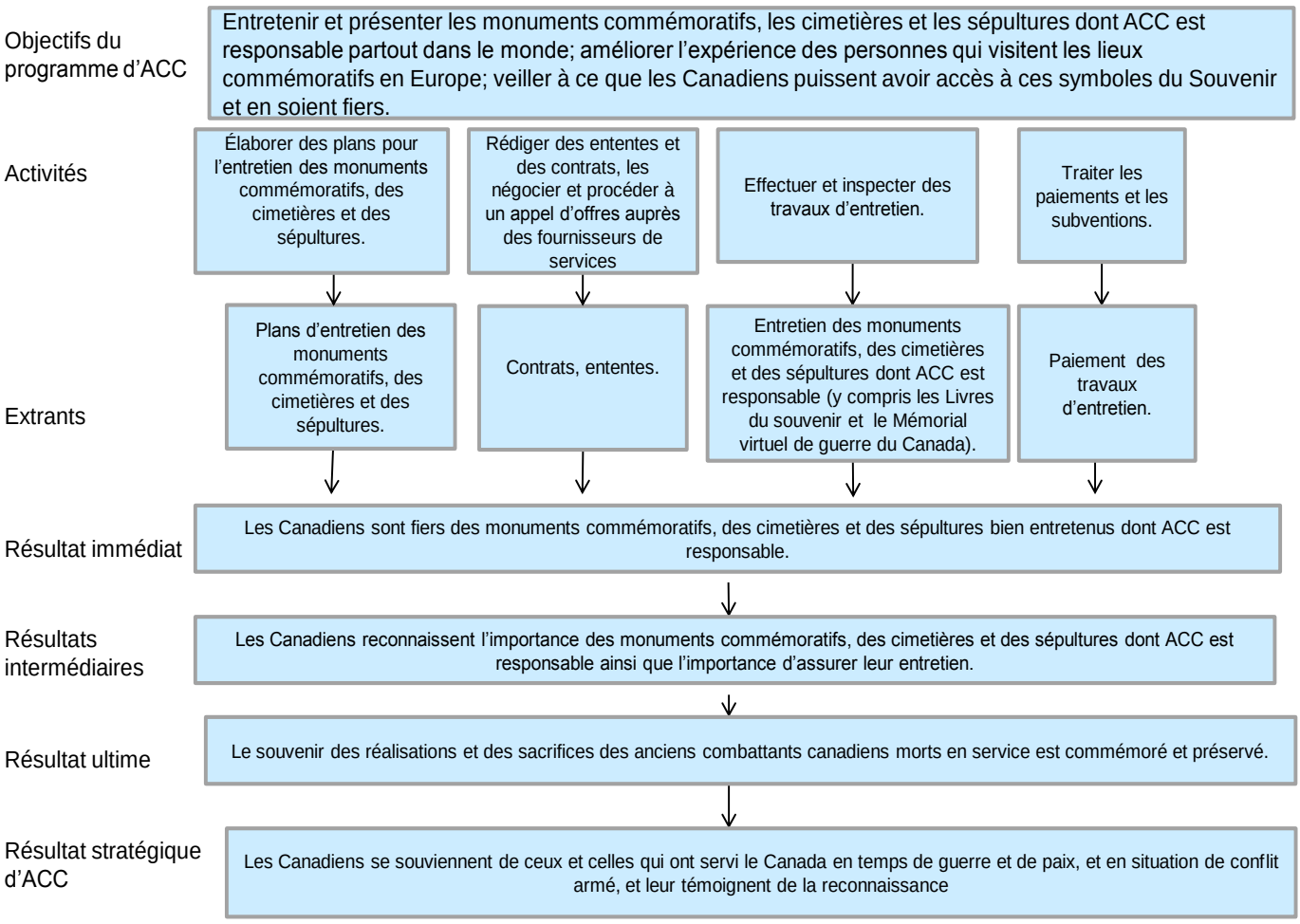
La Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'ACC est l'autorité responsable de la présente évaluation. Le plan d'évaluation a été transmis au secteur de programme aux fins d'examen et de commentaires avant le début des travaux sur le terrain (voir annexe G).

D'autres mesures d'assurance de la qualité ont été prises lors de cette évaluation, notamment la validation auprès du secteur de programme et de la Direction de la statistique, et l'examen interne par les pairs.

Le rapport a été examiné par le directeur de l'Évaluation, le directeur général, Vérification et évaluation, et le Comité ministériel d'évaluation.

ANNEXE E – MODÈLE LOGIQUE PROVISOIRE DU PROGRAMME

SA 2.1.4 Entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures
Modèle logique 2012-2013



ANNEXE F – MANDAT

Titre et numéro du projet	***Évaluation du programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures***					**2011-2012**
Type de projet	Évaluation sommative					
Chargés de projet	DG : Don Love, DG, DGVE DIR/GEST(s) : Kevin Edgecombe, directeur, DGVE					
Renseignements généraux	• Anciens Combattants Canada aide à rendre hommage aux anciens combattants décédés et aux morts de la guerre, en assurant l'entretien des monuments commémoratifs, dont les sépultures, les monuments funéraires et les cimetières et la tenue à jour des Livres du Souvenir. • Les sépultures des morts de la guerre sont entretenues en partenariat avec la Commission des sépultures de guerre du Commonwealth. Le Ministère gère l'entretien des sépultures des anciens combattants et de ses deux cimetières. • L'entretien des cimetières et des sépultures compte parmi les cinq domaines budgétaires prioritaires auxquels le Ministère compte affecter des fonds au cours des prochaines années.					
Objectifs du projet	• Évaluer la mesure dans laquelle le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures répond encore à un besoin démontrable et répond aux besoins des vétérans et des anciens combattants. • Évaluer les liens entre les objectifs du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et i) les priorités du gouvernement fédéral, et ii) les résultats stratégiques du Ministère. • Évaluer les rôles et les responsabilités liés à l'exécution du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures. • Évaluer les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures, en ce qui a trait aux objectifs de rendement, à la portée du programme et à la conception du programme, y compris les liens et la contribution des extrants aux résultats. • Évaluer l'utilisation des ressources par le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures relativement à la production des extrants et les progrès par rapport aux résultats escomptés.					
Portée	Couvre la SA 2.2.2 (Entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures).					
Personnel	**Heures**	**DG**	**DIR**	**GEST**	**AGENT**	**TOTAL**
	Planification	27	27	243	243	540
	Travail sur le terrain	27	27	243	243	540
	Rapport	13,5	13,5	121,5	121,5	270
	Total	67,5	67,5	607,5	607,5	**1,350**
Notes	• Une évaluation du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures fait partie de la portée requise par la Politique sur l'évaluation pendant le cycle quinquennal de l'ensemble des paiements de transfert.					

ANNEXE G – PLAN D'ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ENTRETIEN DES MONUMENTS COMMÉMORATIFS, DES CIMETIÈRES ET DES SÉPULTURES

Plan de travail de l'évaluation du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures (8900-192)

30 septembre 2011

1.0 CONTEXTE

Le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures vise à rendre hommage aux anciens combattants décédés et aux morts de la guerre canadiens en veillant à l'entretien des monuments commémoratifs, dont les sépultures, les monuments funéraires et les cimetières, et par l'entremise des Livres du Souvenir.

La Commission des sépultures de guerre du Commonwealth (CSGC) assure la préservation des monuments commémoratifs et l'entretien des cimetières et des sépultures des Canadiens et des militaires de l'ancien Dominion de Terre-Neuve qui sont morts pendant les deux guerres mondiales. Le Canada est un des six pays partenaires (Australie, Inde, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud et Royaume-Uni) qui fournissent un financement à la CSGC. Le financement octroyé est proportionnel au nombre de sépultures, et la part du Canada est d'environ 10 % des coûts de la CSGC, soit 9 M$. Il y a 82 855 sépultures identifiées et le nom de 27 504 morts au cours des deux guerres mondiales est gravé sur des monuments commémoratifs[21] au Canada et dans 74 pays étrangers. Cette entente permet également à la CSGC d'entreprendre des travaux horticoles et des travaux mineurs d'entretien et de restauration aux 13 champs de bataille du Canada en France et en Belgique.

La Commission responsable du Cimetière commémoratif des Nations Unies veille à l'entretien du cimetière et des 378 sépultures de soldats canadiens morts à la guerre et inhumés en Corée. La Commission compte 11 pays membres (Afrique du Sud, Australie, Canada, Corée, États-Unis, France, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Turquie) dont les soldats morts pendant la guerre de Corée sont inhumés dans le Cimetière commémoratif des Nations Unies.

En plus des responsabilités susmentionnées, le Ministère assure également l'entretien des monuments funéraires d'anciens combattants de l'après-guerre fournis en vertu du *Règlement de 2005 sur les sépultures des anciens combattants* dans le cadre du Fonds du Souvenir. Un protocole d'entente a été signé avec la CSGC pour l'entretien de ces monuments funéraires au Canada.

2.0 PORTÉE

Cette évaluation est nécessaire en raison de l'examen quinquennal exigé par la Politique sur les paiements de transfert. Les activités du programme au cours des cinq dernières années (2006-2011) seront examinées.

L'équipe d'évaluation examinera la pertinence, le succès, la rentabilité et l'efficience du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures (c.-à-d. son lien aux priorités du gouvernement fédéral, la mesure selon

[21] Le nom des morts qui n'ont pas de tombe connue ou qui ont été inhumés en mer est gravé sur des monuments commémoratifs.

laquelle un programme atteint les résultats escomptés et la mesure selon laquelle les ressources sont utilisées de façon rentable et efficiente).

3.0 OBJECTIFS

L'évaluation du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures visera les objectifs suivants :

Pertinence

1. Évaluation de la mesure dans laquelle le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures continue de répondre à un besoin démontrable et répond aux besoins des Canadiens.
2. Évaluation des liens entre les objectifs du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et i) les priorités du gouvernement fédéral, et ii) les résultats stratégiques du Ministère.

Rôles et responsabilités

3. Évaluation des rôles et des responsabilités de la Direction générale de la commémoration relativement à l'exécution du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

Succès

4. Évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des résultats escomptés (y compris les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes) par rapport aux cibles et à la portée du programme, à la conception du programme, ce qui comprend les liens et la contribution des extrants aux résultats.

Efficacité et efficience

5. Évaluation de l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et aux progrès réalisés concernant l'atteinte des résultats escomptés.

4.0 APPROCHE DE L'ÉTUDE

Objectif 1 : Évaluer la mesure dans laquelle le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures continue de répondre à un besoin démontrable et répond aux besoins des Canadiens.

L'équipe d'évaluation examinera et analysera les résultats du Sondage national sur la satisfaction des clients d'ACC ainsi que les résultats des récents sondages effectués par des fournisseurs externes pour le Ministère en vue de connaître l'opinion des Canadiens sur les activités de commémoration menées par ACC. Il y aura également des entrevues avec les intervenants et les partenaires clés afin de connaître leur point de vue.

Objectif 2 : Évaluer les liens entre les objectifs du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures et i) les priorités du gouvernement fédéral, et ii) les résultats stratégiques du Ministère.

Le ton et les priorités d'Anciens Combattants Canada et ses activités de commémoration sont inclus dans le mandat et les priorités présentés dans le discours du Trône. L'équipe d'évaluation examinera les documents pertinents (discours du Trône, plans stratégiques d'ACC, etc.) pour s'assurer que le programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures s'harmonise aux priorités du gouvernement fédéral.

Un plan solide est fondé sur le mandat organisationnel et les objectifs opérationnels du Ministère. L'équipe d'évaluation examinera le Plan stratégique quinquennal d'ACC et discutera avec les gestionnaires d'ACC de l'orientation stratégique du Ministère pour s'assurer que le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures reflète la vision à long terme du Ministère.

Objectif 3 : Évaluer les rôles et les responsabilités liés à l'exécution du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

L'équipe d'évaluation analysera les rôles et les responsabilités de la Direction générale de la commémoration et de ses partenaires relativement à l'exécution du programme. Cela comprendra une analyse documentaire et la révision de documents ainsi que des entrevues avec des intervenants clés.

Objectif 4 : Évaluer les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures.

Cet objectif vise à déterminer dans quelle mesure le plan lié au programme est mis en œuvre de façon efficace.

L'équipe examinera les cibles de rendement, la portée et la conception du programme, y compris les liens et la contribution des extrants aux résultats. Un problème a été cerné au début de ce processus car la Direction générale de la commémoration élabore à l'heure actuelle des normes de mesure du rendement, ce qui limitera la capacité de l'équipe d'évaluation à évaluer efficacement la mesure dans laquelle les résultats correspondent aux attentes du programme.

Objectif 5 : Évaluer l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et les progrès par rapport aux résultats escomptés.

L'équipe d'évaluation utilisera plusieurs méthodes de collecte de données pour évaluer l'utilisation des ressources relativement à la production des extrants et aux résultats escomptés. Dans la mesure du possible, les coûts du programme seront analysés par rapport aux extrants et aux résultats du programme, afin de déterminer si le Programme

d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures est rentable et économique.

Les rôles et les responsabilités d'ACC relativement à l'exécution du Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures seront analysés afin de déterminer s'il est possible d'affecter les fonds du programme de façon plus rentable et économique.

5.0 MÉTHODES

Plusieurs méthodes de collecte de données combinant des approches qualitatives et quantitatives seront utilisées, notamment :

- Entrevues avec les principaux répondants (p. ex., le personnel et des partenaires d'ACC, de la CSGC, du Fonds du Souvenir, du Cimetière commémoratif des Nations Unies)
- Examen des rapports et des plans du Ministère et du gouvernement du Canada, etc.
- Examen et analyse des résultats de sondages internes et externes
- Examen des rapports statistiques internes d'ACC
- Comparaison avec d'autres programmes semblables du gouvernement du Canada et d'autres pays
- Examen de documents
- Observations directes

6.0 LIMITES DE L'ÉVALUATION

Le gouvernement du Canada a établi depuis longtemps un partenariat avec la CSGC en ce qui concerne l'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures ainsi que les travaux horticoles et l'entretien annuel et la restauration des 13 champs de bataille canadiens en France et en Belgique. ACC compte sur les rapports de la CSGC et sur le personnel du Ministère affecté en Europe pour superviser les activités quotidiennes. À l'heure actuelle il n'y a aucune stratégie de mesure du rendement en place, elle est en cours d'élaboration et sera prête en septembre 2012. Les indicateurs de rendement visant à évaluer la façon dont le Ministère gère le Programme d'entretien des monuments commémoratifs, des cimetières et des sépultures sont limités. Cela restreint donc les sources d'information dont dispose l'équipe d'évaluation pour évaluer entièrement l'atteinte des résultats du programme. Pour répondre à cette situation, l'équipe d'évaluation utilisera plusieurs méthodes de collecte de données combinant des approches qualitatives et quantitatives, notamment des entrevues avec les principaux intervenants internes et externes, des analyses de données des récents sondages d'opinion publique sur le programme, l'analyse des données de l'information consignée dans la Base de données des rapports de l'entreprise (BDR) et le Système d'Information ministérielle (SIM), l'examen de fichiers sélectionnés au hasard dans le Système de suivi des tombes du Canada se souvient (SSTCS), l'observation directe, l'analyse de rapports de gestion, des rapports annuels de la CSGC et l'examen d'autres documents.

7.0 CALENDRIER DU PROJET

Activité :	Date cible
Date du début :	3 octobre 2011
Travail sur le terrain :	Novembre 2011
Rapport d'évaluation :	Janvier 2012
Présentation des résultats et mise au point du rapport :	Février 2012
Date d'achèvement :	Mars 2012