

Chapitre 32

Défense nationale

La productivité des services
de soutien de la Défense :
un rapport d'étape

Table des matières

| | Page |
|---|-------------|
| Points saillants | 32-5 |
| Introduction | 32-7 |
| Constatations découlant de la vérification de 1996 sur la productivité des services de soutien de la Défense | 32-7 |
| Objet de la vérification | 32-9 |
| Observations et recommandations | 32-9 |
| Planification des activités | 32-9 |
| Il manque encore des données sur les coûts | 32-10 |
| Retards concernant les efforts consacrés à l'élaboration d'une méthode de comptabilité par activités | 32-11 |
| Le processus de planification des activités est une source de frustration pour le personnel des bases/escadres | 32-11 |
| État de la mesure du rendement | 32-13 |
| Budgets de fonctionnement | 32-13 |
| Qu'est-ce qu'un budget de fonctionnement? | 32-13 |
| Incidence du transfert des budgets de fonctionnement | 32-13 |
| Efforts visant à résoudre les problèmes liés au transfert des budgets de fonctionnement | 32-14 |
| Changement de la culture organisationnelle | 32-15 |
| Les efforts visant à réformer la culture organisationnelle ne reposent sur aucun plan de changement détaillé | 32-15 |
| Coordination des changements | 32-16 |
| Diversification des modes de prestation des services | 32-18 |
| Deux grands projets de diversification des modes de prestation de services devraient engendrer des économies à partir de 2004 | 32-18 |
| Productivité du Ministère — Instruction individuelle | 32-19 |
| La Défense nationale possède un vaste service d'instruction | 32-19 |
| Les mesures de rendement n'ont pas été mises en oeuvre | 32-20 |
| Dans les écoles, la productivité du travail semble avoir diminué | 32-20 |
| La prévision de la production requise a posé un défi | 32-21 |
| Les lignes directrices stratégiques fournies au personnel d'instruction ont été insuffisantes | 32-22 |
| Le but de la validation de l'instruction individuelle n'a pas encore été atteint | 32-23 |
| Le système de gestion de l'instruction présente des problèmes | 32-23 |
| Les méthodes d'établissement des coûts de l'instruction individuelle sont incohérentes | 32-23 |
| Productivité du Ministère — Maintenance des aéronefs | 32-24 |
| La délégation du contrôle budgétaire a connu un succès mitigé | 32-24 |
| Il demeure difficile de déterminer les économies | 32-25 |
| La mise en oeuvre d'un système de gestion de la qualité de la maintenance a été retardée | 32-25 |
| Les efforts déployés dans le but de former des techniciens de maintenance d'aéronef polyvalents ont échoué | 32-25 |
| Approvisionnement des bases/escadres | 32-26 |
| Les renseignements sur le rendement demeurent limités | 32-26 |
| D'énormes changements ont été apportés sur les plans des organisations, des opérations et des processus | 32-27 |

| | Page |
|--|-------------|
| Maintenance des véhicules commerciaux des bases/escadres | 32–28 |
| Difficile collecte de l’information sur la productivité et l’utilisation des garanties | 32–28 |
| Des progrès ont été accomplis sur le plan de l’aliénation des véhicules | 32–29 |
| Sections de transport des bases/escadres | 32–30 |
| Grande amélioration de l’information sur le rendement | 32–30 |
| Il reste encore à faire pour tirer le maximum du nouveau système | 32–30 |
| On ignore dans quelle mesure la productivité des opérations de transport des bases/escadres a changé | 32–31 |
| Information communiquée au Parlement | 32–32 |
| Deux rapports principaux sont présentés au Parlement | 32–32 |
| Aucun système de mesure du rendement n’a encore été mis en place | 32–32 |
| Peu de progrès ont été réalisés sur le plan du renouvellement | 32–32 |
| Conclusion | 32–36 |
| À propos de la vérification | 32–37 |
| Pièces | |
| 32.1 Bases et escadres des Forces canadiennes | 32–8 |
| 32.2 Chronologie de l’évolution des initiatives de comptabilité par activités | 32–12 |
| 32.3 Jours d’instruction par membre du personnel des écoles | 32–21 |
| 32.4 Changements apportés sur les plans des opérations et des processus dans les organisations d’approvisionnement des bases et des escadres | 32–28 |
| 32.5 Modèle de réforme institutionnelle | 32–33 |
| 32.6 Analyse des retards accusés sur le plan de la mise en oeuvre des recommandations de 1996 | 32–34 |
| Annexe | |
| Progrès réalisés par le Ministère à l’égard des recommandations faites par le vérificateur général en 1996 | 32–39 |



Défense nationale

La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

Points saillants

32.1 La Défense nationale n'a pas encore terminé la mise en oeuvre des mesures qu'elle a prises depuis 1994 afin de se transformer en une organisation davantage axée sur le modèle de l'entreprise privée et afin de maintenir ses capacités militaires malgré la réduction des ressources financières et humaines. Elle poursuit toujours ses efforts en vue de réformer les services que nous avons examinés en 1996 et qui sont offerts en soutien aux équipages des navires, aux brigades de la Force terrestre et aux escadrons aériens des Forces canadiennes.

32.2 En 1996, nous avons signalé que la productivité des fonctions de soutien des bases/escadres, à savoir la maintenance des véhicules, l'approvisionnement et le transport, avait baissé ou qu'elle était inférieure à celle enregistrée par les fournisseurs de services similaires. Cette année, nous avons constaté qu'en raison de vastes changements apportés à l'organisation et aux processus nous ne pouvions plus mesurer la productivité. En outre, les gestionnaires des bases/escadres ne pouvaient pas nous dire s'ils étaient plus productifs ou moins productifs qu'en 1996.

32.3 Bien que le nombre de jours d'instruction produits par chaque membre du personnel des écoles des Forces canadiennes ait diminué depuis 1996, 14 écoles pourraient ne pas être en mesure d'offrir toute l'instruction individuelle requise dans l'avenir.

32.4 Les efforts déployés par la Défense nationale en vue d'accroître la productivité de la maintenance des aéronefs ont été relativement fructueux, mais la mise en place du système de gestion de la qualité FA 9000 Plus est au point mort.

32.5 Le Ministère a connu un succès limité pour ce qui est de créer un contexte plus proche du modèle de l'entreprise privée dans le cadre des initiatives de renouvellement que nous avons examinées.

- Les plans d'activités, bien qu'ils aident à rationner des ressources de plus en plus limitées, ne présentent toujours pas de mesures du rendement. Les gestionnaires s'interrogent encore sur la pertinence de l'information sur les coûts. C'est pourquoi ils ont du mal à déterminer si la productivité augmente ou diminue.
- Le transfert des budgets de fonctionnement à l'échelon le plus bas de l'organisation a semé la confusion au sujet des rôles et des responsabilités. Les gestionnaires ne possèdent ni les connaissances ni l'expérience voulues pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Le Ministère n'a pas offert une instruction adéquate en ce qui a trait aux nouveaux systèmes d'information et la complexité des systèmes a compliqué plutôt que simplifié les initiatives de restructuration et de transfert. Le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour régler ces problèmes.
- Le Ministère poursuit ses efforts en vue de transformer sa culture organisationnelle, mais il n'a pas encore défini les priorités en matière de changement culturel.
- Comme on pourrait s'y attendre, les deux grands projets de diversification des modes de prestation des services qui sont le plus étroitement liés à la productivité des services de soutien de la Défense se heurtent à une forte résistance de la part des employés potentiellement touchés. Le Ministère compte réaliser des économies dès 2004.

32.6 Nous avons constaté que l'absence de progrès mesurables en ce qui concerne l'accroissement de la productivité des services de soutien est attribuable à plusieurs facteurs, notamment :

- la priorité relativement faible accordée à l'accroissement de la productivité des services de soutien de la Défense dans les nombreux programmes du Ministère;
- la nécessité de faire face continuellement à des réductions d'effectifs et à des compressions budgétaires pendant toute la période de renouvellement;
- l'absence de plan stratégique pour guider les efforts de réforme du Ministère durant la période quinquennale de renouvellement (1994 à 1999).

Contexte et autres observations

32.7 Les navires, les brigades de la Force terrestre et les escadrons aériens qui sont opérationnels peuvent compter sur un système de soutien qui, entre autres choses, assure l'administration du personnel, la maintenance et l'instruction et fournit des vivres, du carburant et du matériel. Sur un effectif d'environ 60 000 membres, quelque 36 000 personnes se consacrent aux opérations et à l'instruction tandis que les autres s'occupent principalement du soutien continu. Sur le plan financier, les services de soutien absorbent environ 45 p. 100 du budget de la Défense nationale (11 milliards de dollars). Lors de la présente vérification, nous avons examiné la mesure dans laquelle le Ministère avait réussi à améliorer la productivité des fonctions de soutien vérifiées en 1996. Ces fonctions ne représentent qu'une partie des ressources utilisées par les services de soutien. Il est important de mesurer et d'accroître la productivité des services de soutien de la Défense afin de s'assurer que les fonctions de soutien accaparent le moins possible de ressources de sorte que l'on puisse affecter un maximum de ressources aux opérations.

32.8 En 1994, pour donner suite au *Livre blanc sur la défense de 1994*, la Défense nationale a entrepris un programme quinquennal de renouvellement dans le but de consacrer un maximum de ressources au potentiel de combat des Forces canadiennes en réduisant le coût des activités de soutien. De 1994 à 1999, l'effectif militaire est passé de 76 000 à quelque 60 000 membres. L'effectif civil est passé quant à lui de 32 000 à environ 20 000 employés. Durant cette période de rapides réductions de l'effectif, la Défense nationale a effectué plusieurs déploiements importants au pays et à l'étranger.

Le présent chapitre présente la réponse de la Défense nationale (paragraphe 32.126) à nos observations et recommandations. Le Ministère souligne le fait qu'il a dû relever de nombreux défis et faire face à des priorités concurrentes qui ont entravé sa capacité d'améliorer la productivité. Des représentants du Ministère nous ont déclaré que la planification des activités les avait davantage sensibilisés à la nécessité de l'efficacité et que le document qui traitera de la stratégie pour l'année 2020 présentera un cadre général du processus de changement.

La Défense nationale reconnaît que l'élaboration de données sur les coûts par activité a été lente, mais affirme que cela, par contre, n'a pas affecté le processus de prise de décisions. Le Ministère poursuit son élaboration d'un cadre de mesure du rendement.

Introduction

Constatations découlant de la vérification de 1996 sur la productivité des services de soutien de la Défense

32.9 Les navires, les brigades de la Force terrestre et les escadrons aériens des Forces canadiennes qui sont opérationnels peuvent compter sur un système national de soutien qui leur fournit du soutien en personnel, du matériel, des vivres, du carburant et des services de maintenance et d'instruction. Le système de soutien englobe un certain nombre de systèmes et de processus, notamment ceux ayant trait aux achats, à l'approvisionnement, à la maintenance, aux finances et au transport. Ces services de soutien sont assurés en partie par les 23 bases et escadres des Forces canadiennes où sont stationnées les unités opérationnelles ainsi que par le quartier général national et les quartiers généraux de formation qui assurent la gestion générale des diverses fonctions de soutien (voir la pièce 32.1).

32.10 En novembre 1996, nous avons fait rapport de la situation générale concernant la productivité des services de soutien de la Défense. Nous avons défini la productivité comme étant fonction du taux d'utilisation des ressources qui servent à produire ou à livrer des biens et des services d'une quantité et d'une qualité données. Plus une opération de soutien est productive, moins elle utilisera de ressources pour obtenir le même résultat et plus grande sera la quantité de ressources pouvant être affectée aux unités de combat et de soutien au combat. Nous avons alors tiré les conclusions suivantes :

- La Défense nationale avait entrepris de renouveler ses méthodes administratives, mais elle avait été obligée par la force des choses de se concentrer sur la mise en oeuvre des réductions en personnel et des autres compressions découlant des budgets fédéraux de 1995 et 1996.

- Les initiatives importantes de restructuration semblaient suivre leur cours normal, mais elles n'en étaient alors qu'au début de leur mise en oeuvre, de sorte qu'elles étaient difficiles à évaluer.

- Les plans d'activités et les budgets de fonctionnement commençaient à peine à entrer en vigueur. Il faudra probablement un certain temps avant qu'ils n'influent sur le comportement des gestionnaires.

- Les gestionnaires supérieurs avaient reconnu la nécessité de modifier les valeurs et les convictions de façon à favoriser l'initiative personnelle et la sensibilisation aux coûts plutôt que la conformité servile à des règles bureaucratiques.

- Les sondages que le Ministère avait menés auprès des employés avaient révélé un grand écart entre la culture organisationnelle actuelle et celle requise pour que le Ministère puisse tirer profit de la planification des activités et de l'utilisation de budgets de fonctionnement.

- La productivité du Ministère, lorsqu'il était possible de la comparer à celle de fournisseurs de services externes, était plus faible parce que les coupes budgétaires et la réduction de l'effectif avaient diminué le besoin de services de soutien plus rapidement que la réduction correspondante, par le Ministère, du personnel fournissant ces services.

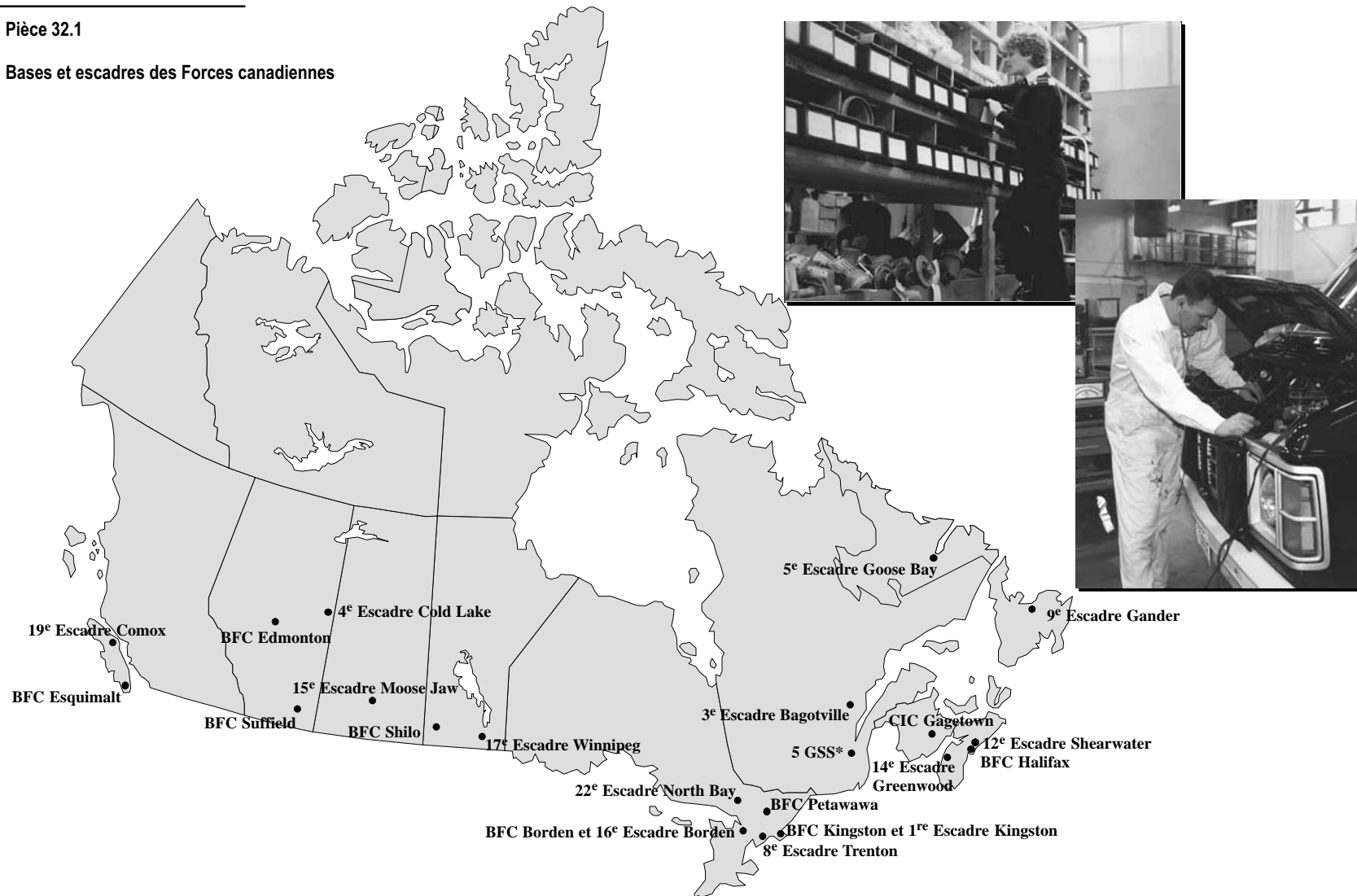
- Les gestionnaires ne possédaient pas l'information leur permettant de détecter les baisses de productivité, voyaient souvent restreinte leur capacité d'intervenir, souffraient de l'absence de mesures incitatives et avaient dû, en priorité, effectuer les coupes budgétaires imposées.

- La stratégie de renouvellement du Ministère reposait sur l'attribution d'une plus grande latitude aux gestionnaires intermédiaires et sur l'encouragement d'initiatives visant à hausser la

En 1996, nous avons signalé que, malgré les initiatives du Ministère, la productivité des services de soutien de la Défense connaissait une baisse dans les secteurs que nous avons examinés.

Pièce 32.1

Bases et escadres des Forces canadiennes



Les unités opérationnelles des Forces canadiennes, y compris le personnel, les navires, l'équipement de l'armée de terre et les flottes d'aéronefs, sont réparties un peu partout au pays. Le personnel des bases et des escadres fournit les services de soutien aux unités opérationnelles. Ces services englobent la maintenance de l'équipement, l'approvisionnement, le transport du personnel et des marchandises et de nombreux autres services qui font que les unités opérationnelles sont en mesure d'accomplir leurs missions. Nous avons vérifié les 23 bases et escadres mentionnées ici.

* Le 5^e Groupe de soutien de secteur comprend la Base des Forces canadiennes / l'Unité de soutien de secteur (USS) Valcartier, l'USS Saint-Jean, l'USS Montréal.

productivité, principalement l'instauration de la planification des activités et des budgets de fonctionnement.

- Au moment de notre vérification de 1996, c'est-à-dire après l'instauration de la planification des activités et des budgets de fonctionnement, il était évident que les gestionnaires ne disposaient toujours pas des données sur les coûts et le rendement qui leur permettraient d'élaborer des scénarios de changement.

Objet de la vérification

32.11 La présente vérification comportait les objectifs suivants : indiquer au Parlement si la Défense nationale avait donné suite aux recommandations et aux observations formulées dans le rapport de 1996; déterminer si les mesures prises par la direction combleraient les lacunes; révéler la productivité des services de soutien dans les domaines de l'instruction individuelle, de la maintenance des véhicules commerciaux des bases et des services de transport des bases, puis faire rapport des changements au Parlement; enfin, déterminer les raisons du retard dans la mise en oeuvre des recommandations de 1996 visant à accroître la productivité des services de soutien de la Défense. Nous donnons, en annexe, un aperçu des progrès réalisés à l'égard de chaque recommandation.

32.12 Au niveau stratégique, nous avons examiné les plans d'activités, les budgets de fonctionnement, la culture et la fonction de coordination des changements. Chacun de ces domaines avait été choisi aux fins de la vérification de 1996 étant donné leur importance pour le programme quinquennal de renouvellement du Ministère. Pour la présente vérification, nous avons ajouté deux projets du programme de diversification des modes de prestation des services, programme que le Ministère venait tout juste d'implanter lorsqu'a pris fin notre vérification de 1996. Au niveau organisationnel, tout comme en 1996, nous nous sommes

penchés sur l'instruction individuelle et la maintenance des aéronefs, ces deux secteurs ayant été choisis à cause de leurs coûts élevés. Enfin, nous avons examiné les mêmes services de soutien offerts dans les bases et les escadres, à savoir les fonctions de maintenance, d'approvisionnement et de transport. Comme en 1996, nous avons choisi ces services en raison de leur importance et du nombre élevé d'employés de soutien chargés de leur prestation. D'autres détails concernant la vérification sont présentés à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification.**

Observations et recommandations

Planification des activités

32.13 L'un des principaux éléments de la stratégie de réforme du Ministère consistait à déléguer des objectifs et des ressources à chaque niveau de gestion et à confier aux gestionnaires locaux la tâche d'accroître l'efficacité dans leurs secteurs de responsabilité. La planification des activités a été l'outil essentiel pour la détermination et la délégation des objectifs.

32.14 La Défense nationale définit la planification des activités comme un processus fondé sur la reddition de comptes qui établit un lien entre les sous-activités de programme et le rendement par l'établissement d'un contrat entre le commandement supérieur et les commandements subordonnés. Ce contrat indique les tâches ou fonctions à accomplir, les ressources attribuées et les résultats attendus.

32.15 En 1996, le processus de planification des activités, dans sa presque totalité, s'appliquait uniquement aux hauts niveaux du Ministère, soit ceux de la Marine, de l'Armée de terre, de la Force aérienne et des groupes du Quartier général de la Défense nationale. Depuis ce temps, le Ministère a étendu le processus

En raison de la réduction des ressources, la planification des activités a été axée sur la rationalisation des activités plus que sur l'accroissement de la productivité.

aux commandements subordonnés et aux bases/escadres. En 1996, nous avons constaté que même si les activités et les objectifs y avaient été définis, les plans des niveaux supérieurs ne renfermaient pas de données sur les coûts et le rendement, ce qui limitait leur utilité comme outils pour accroître la productivité. Au cours de la présente vérification, nous avons encore constaté que les plans d'activités au niveau des bases et des escadres n'indiquaient pas les données sur les coûts et le rendement qui sont nécessaires comme outils pour accroître la productivité.

32.16 Le Ministère a continué de faire face à des compressions budgétaires tout au long de la période allant de 1996 à 1999. Pour cette raison, la planification des activités est devenue davantage un processus qu'utilisent tous les niveaux du Ministère afin de désigner les activités qui ne pourront être menées pour appuyer les capacités opérationnelles compte tenu des ressources allouées. En général, le processus de planification des activités permet de rationaliser l'élimination ou la réduction des activités qui influent le moins sur la prestation des capacités exigées dans le *Livre blanc sur la défense de 1994*.

Il manque encore des données sur les coûts

32.17 Afin de maximiser la productivité, les gestionnaires de ressources au niveau des bases et des escadres ont besoin de suffisamment de données détaillées sur les coûts. Ils peuvent ainsi prendre des décisions à la manière du secteur privé et de telle sorte que les ressources soient utilisées de la façon la plus rentable possible. Nous avons noté plusieurs préoccupations dont on nous a fait part au sujet des outils et de la formation dans ce domaine.

32.18 Nous avons fait un sondage auprès de tous les commandants des 23 bases et escadres. Seize des

21 personnes qui ont répondu à notre demande d'information sur la planification des activités étaient d'avis qu'elles pouvaient prévoir en temps opportun ce qui peut avoir une incidence sur les ressources et sur les produits livrables en utilisant les outils mis à leur disposition. Néanmoins, la plupart se sont dites préoccupées soit par le manque d'outils appropriés pour le calcul des coûts, soit par le manque de formation pour l'utilisation de ces outils, ou par les deux. Les préoccupations des commandants des bases et des escadres portaient plus précisément sur des outils tels que la comptabilité par activités (CPA) et l'outil de gestion de centres de coûts (GCC) de la Force aérienne, ainsi que sur les limites actuelles du principal système de comptabilité financière du Ministère, le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG). Quatre des commandants de bases/escadres ont fait état de pénuries de main-d'oeuvre, deux ont mentionné des problèmes au sujet du roulement du personnel et trois autres s'inquiétaient de ce que l'on confie des postes de supervision, dans le cadre de la fonction de gestion des ressources, à des militaires ayant un grade inférieur à celui des détenteurs préalables de ces postes.

32.19 La majorité des commandants des bases et des escadres ont répondu par l'affirmative lorsque nous leur avons demandé si les liens offerts par les moyens actuels d'établissement des coûts étaient suffisants pour prévoir ce qui peut avoir une incidence sur les ressources et sur les produits livrables. Par conséquent, nous estimons que la Défense nationale a établi une assise adéquate pour la fonction d'établissement des coûts. Toutefois, compte tenu des préoccupations exprimées par ces mêmes commandants de bases/escadres, il reste encore du travail à faire.

32.20 Les organisations des bases et des escadres qui assurent des services de soutien comme l'approvisionnement, le

transport et la maintenance des véhicules commerciaux ont formulé des préoccupations analogues. Un peu plus de la moitié des gestionnaires des services de soutien croyaient avoir les données sur les coûts nécessaires pour s'assurer que les ressources allouées étaient suffisantes pour financer les produits livrables précisés dans leurs plans d'activités. Cependant, environ 40 p. 100 d'entre eux ont répondu que leurs moyens actuels d'établissement des coûts ne suffisaient pas pour prévoir l'incidence que la réduction des ressources ou l'augmentation des taux d'activité aurait sur les produits livrables. Les 31 escadrons de la Force aérienne ayant répondu à notre demande d'information nous ont fait part de préoccupations similaires. Les cadres supérieurs du Ministère soutiennent que les outils nécessaires pour se doter d'une capacité adéquate d'établissement des coûts sont déjà mis à la disposition du personnel des bases, des escadres et des escadrons mais que les gestionnaires n'en sont pas tous informés. Ils nous ont dit que leur initiative liée à la fonction de contrôleur devrait remédier à cette lacune.

32.21 Un nombre appréciable de représentants de bases étaient d'avis qu'il fallait donner une meilleure formation concernant le Système de comptabilité financière et de gestion du Ministère, l'outil de gestion des centres de coûts de la Force aérienne et les nombreuses variantes de la méthode de comptabilité par activités utilisée dans l'ensemble des bases et escadres.

32.22 Nous avons constaté que 22 des 33 escadrons de la Force aérienne avec lesquels nous avons communiqué n'avaient pas entièrement appliqué le modèle de gestion des centres de coûts comme outil servant à appuyer les activités d'établissement des coûts et la prise des décisions connexes. Les représentants de la Force aérienne ont

expliqué qu'ils mettaient en oeuvre un plan visant à revitaliser le modèle.

Retards concernant les efforts consacrés à l'élaboration d'une méthode de comptabilité par activités

32.23 La pièce 32.2 résume la chronologie de l'évolution de la comptabilité par activités, du modèle de gestion des centres de coûts et du Système de comptabilité financière et de gestion du Ministère. Elle présente la série d'initiatives visant à améliorer les moyens d'établissement des coûts dont disposent les gestionnaires de ressources dans l'ensemble du Ministère. Selon une estimation prudente faite dans le cadre d'une vérification interne, le coût de ces efforts s'établissait à environ 11 millions de dollars à la fin de 1997.

32.24 L'absence d'un cadre global pour guider le Ministère dans son élaboration d'une méthode de comptabilité par activités constitue l'un des principaux problèmes décelés lors de la vérification interne. De nombreuses organisations ont investi des ressources considérables dans l'élaboration d'outils d'établissement des coûts; or, sauf quelques exceptions, les progrès se font attendre pour ce qui est de fournir de meilleures données sur les coûts grâce à l'instauration de la comptabilité par activités aux niveaux de gestion autres que ceux de la haute direction.

32.25 À l'heure actuelle, la voie à suivre pour l'élaboration et l'utilisation de ces outils est incertaine. En outre, de nombreux représentants du Ministère se sont dits préoccupés par le fait qu'ils n'avaient ni le personnel ni les ressources nécessaires pour faire en sorte que ces modèles d'établissement des coûts demeurent à jour et utilisables.

Le processus de planification des activités est une source de frustration pour le personnel des bases/escadres

32.26 Nous avons constaté que le processus de planification des activités et

les plans qui en résultent sont une source de frustration pour les commandants des bases et des escadres et leurs subordonnés immédiats (c'est-à-dire les personnes directement responsables de la prestation des services de soutien comme l'approvisionnement, le transport et la maintenance des véhicules commerciaux).

32.27 Six des 21 commandants de bases et d'escadres que nous avons contactés ont exprimé leur frustration à l'égard du fait que le transfert d'activités au sein du Ministère ne s'accompagne d'aucun apport de fonds. Le quartier général de la Force aérienne qui est chargé d'examiner tous les plans d'activités au niveau des

escadres affirme que les plans sont remplis d'exemples d'activités « refilees et/ou confiées à des niveaux inférieurs ». Il semble que ces mesures aient été prises avec une participation limitée des intervenants et, pour ainsi dire, sans transfert de fonds connexes. En conséquence, les planificateurs doivent financer ces activités en utilisant les ressources qui leur étaient allouées à l'origine, lesquelles ont considérablement diminué ces dernières années. Un certain niveau de frustration n'est pas étonnant si l'on considère que transfert d'activités et réductions budgétaires se sont produits simultanément.

Pièce 32.2

Chronologie de l'évolution des initiatives de comptabilité par activités

| Initiative de comptabilité par activités | 1992 | 1996 | 1998 | 2000 |
|--|------|------|------|------|
| La Force aérienne met en place son outil de gestion de centres de coûts (GCC) en vue d'améliorer sa capacité en matière d'établissement des coûts. | ✓ | | | |
| La Marine, l'Armée de terre et le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires) contribuent au financement de la mise sur pied du système de GCC (1994–1996). | | ✓ | | |
| Le Ministère indique au vérificateur général que la comptabilité par activités (CPA) devrait être mise en oeuvre à l'échelle du Ministère au plus tard en juin 1998, dans le cadre du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG). | | ✓ | | |
| L'Armée de terre, craignant de manquer de fonds, opte pour une approche axée sur le processus et investit dans une version réseau de la CPA. | | ✓ | | |
| Les CEMA et les chefs de groupes collaborent ensemble à l'élaboration de modèles de CPA (1996–1998), tout en évitant autant que possible de prendre une direction qui s'éloignerait du concept de SCFG appliqué à l'ensemble du Ministère. | | | ✓ | |
| Le SCFG a été mis en oeuvre à l'échelle du Ministère sans la CPA. | | | ✓ | |
| Les CEMA et les chefs de groupe continuent d'élaborer des modèles de CPA, mais ils trouvent que les nouvelles sources de données, comme le SCFG et PeopleSoft, doivent d'abord se stabiliser. | | | ✓ | ✓ |
| Le Ministère indique au vérificateur général que la CPA ne sera pas mise en oeuvre au niveau national tant que n'aura pas été implantée avec succès la comptabilité d'exercice. | | | | ✓ |
| La Force aérienne indique au vérificateur général qu'elle prévoit terminer la mise en oeuvre de la GCC aux niveaux opérationnel et stratégique au cours des deux prochaines années. | | | | ✓ |
| Le Ministère indique au vérificateur général qu'il donnera une idée plus claire de l'orientation que prendra l'initiative de CPA à l'échelle nationale vers la mi-juillet 2000. | | | | ✓ |

32.28 Outre la frustration suscitée par le manque de formation et d'outils, les réponses reçues au niveau des bases et des escadres indiquent que le processus de planification des activités est perçu comme un exercice sur papier et non comme un outil de gestion utilisable. Les participants considèrent toutefois que ce processus leur permet de jouer un rôle dans l'affectation des ressources et que, de ce fait, il leur est utile. La plupart d'entre eux ont affirmé qu'une participation étendue augmente la visibilité des ressources et des activités à tous les niveaux au sein de l'organisation des bases et des escadres et leur permet d'établir des priorités.

État de la mesure du rendement

32.29 La Marine, l'Armée de terre, la Force aérienne, le groupe du Sous-ministre adjoint (Ressources humaines — Militaires) et le groupe du Sous-ministre adjoint (Matériels) dépensent cumulativement environ 75 p. 100 des fonds alloués à la Défense nationale. Ces organisations diffèrent les unes des autres par leur mandat, leur structure organisationnelle, leurs opérations et les services de soutien fournis pour les opérations.

32.30 En 1996, nous avons examiné trois services de soutien communs que les sections de soutien des bases et des escadres assurent à la Marine, à l'Armée de terre et à la Force aérienne : l'approvisionnement, le transport et la maintenance des véhicules commerciaux. Cette année, nous avons constaté que les organisations assurant ces services avaient subi des changements importants. Bien que ces dernières travaillent à la mise au point de systèmes de mesure du rendement, très peu d'entre elles utilisent effectivement l'information sur le rendement dans le cadre d'un système de gestion du rendement pour accroître la productivité des services de soutien.

32.31 Il est clair que les bases et les escadres n'intègrent pas dans leurs plans d'activités l'information sur le rendement des années antérieures pour définir des objectifs quant à l'amélioration de la productivité des services de soutien.

Budgets de fonctionnement

Qu'est-ce qu'un budget de fonctionnement?

32.32 Par budget de fonctionnement, la Défense nationale entend les sommes affectées directement aux chefs d'état-major des armées et aux autres gestionnaires de premier niveau au sein du Ministère. Les budgets de fonctionnement comprennent principalement les fonds au titre des opérations et de l'entretien, des salaires du personnel civil et des dépenses en capital secondaires. Ils sont confiés à chaque échelon de l'organisation, depuis le quartier général jusqu'aux niveaux des bases/escadres et des unités/escadrons. Leur but consiste à donner aux gestionnaires locaux, en particulier ceux des bases/escadres et des unités/escadrons, la liberté d'action nécessaire pour rendre leurs opérations plus efficaces en décidant eux-mêmes des fonds à engager aux chapitres des dépenses en capital secondaires, du personnel et des activités opérationnelles, tout en respectant les engagements précisés dans leurs plans d'activités.

32.33 Dans notre vérification de 1996, nous avons conclu que les budgets de fonctionnement étaient en effet un outil utile, mais que leur utilité n'avait pas encore été exploitée à fond au niveau local. De plus, les gestionnaires devraient savoir les utiliser et être incités à le faire.

Incidence du transfert des budgets de fonctionnement

32.34 Le transfert des budgets de fonctionnement aux échelons les plus bas de l'organisation a engendré plusieurs problèmes. Les représentants du Ministère nous ont informés qu'ils étaient déjà au

Au cours des quatre dernières années, peu d'organisations d'approvisionnement, de transport et de maintenance au niveau des bases et des escadres ont élaboré des mesures du rendement.

courant de certaines des conséquences de ces derniers, mais un rapport de vérification interne publié en septembre 1999 a mis en évidence quatre grands secteurs problèmes : les rôles et les responsabilités; la formation; la communication; la complexité des nouveaux systèmes d'information.

32.35 La vérification a révélé que le transfert des budgets de fonctionnement, de nombreux aspects du processus d'acquisition, la gestion des ressources humaines et d'autres fonctions avaient créé beaucoup de confusion en ce qui a trait aux rôles et aux responsabilités des gestionnaires de ressources locaux. Bon nombre de gestionnaires de ressources et de directeurs des activités ne possédaient ni les connaissances ni l'expérience nécessaires pour faire leur travail et, en l'absence d'une stratégie de formation coordonnée, il sera peut-être impossible de se prévaloir des avantages de la planification des activités. Parce que la restructuration, le transfert et les compressions d'effectifs avaient fondamentalement modifié les rapports, les rôles et les responsabilités, le personnel fonctionnel central ne pouvait communiquer la politique et les procédures aux gestionnaires de ressources de manière efficace et opportune. Par surcroît, la complexité des nouveaux systèmes d'information avait compliqué plutôt que simplifié leur travail. Pour résoudre ces questions, le Ministère a élaboré et publié une politique et des directives financières nouvelles ainsi que des guides de gestion financière et de gestion du matériel à l'intention des gestionnaires de ressources, et élaboré des cours de formation spécialisée, veillant ainsi à définir les rôles et les responsabilités tant des gestionnaires de ressources que des gestionnaires financiers.

32.36 Notre vérification a confirmé les constatations découlant de la vérification interne. Douze des vingt-deux comman-

dants de bases ou d'escadres qui ont répondu à notre demande d'information sur les budgets de fonctionnement ont déclaré que la formation reçue par leur personnel à ce sujet était insuffisante, et quatorze commandants ont exprimé des préoccupations à propos des budgets de fonctionnement et des systèmes d'information. Neuf commandants estimaient qu'il y avait des problèmes quant aux rôles et aux responsabilités, notamment une pénurie de personnel, et sept d'entre eux ont signalé que le manque de compétences posait problème.

Efforts visant à résoudre les problèmes liés au transfert des budgets de fonctionnement

32.37 En tant que l'un des ministères pilotes ayant participé à l'initiative du Conseil du Trésor sur la modernisation de la fonction de contrôleur, la Défense nationale a effectué une vérification des capacités à l'automne 1999. Cette auto-évaluation ministérielle a permis d'identifier 13 secteurs à améliorer. Dans le cadre de son plan d'action visant à promouvoir des pratiques modernes de gestion, le Ministère a défini trois grands projets qui permettront d'examiner ces 13 secteurs. Ce sont : le Cadre de gestion intégrée de la Défense, l'Environnement informationnel intégré et la Stratégie d'information financière (SIF) du Ministère.

32.38 Les représentants du Ministère ont expliqué que ce plan d'action, intitulé *Vers un programme de gestion moderne*, servira à cerner divers problèmes liés au transfert des budgets de fonctionnement, par exemple la défaillance des processus de contrôle interne, des pratiques ministérielles de base et des chaînes de soutien fonctionnel.

32.39 Selon eux, le plan d'action sera publié plus tard cette année et devrait être mis en oeuvre au cours de la période de cinq ans allant de 2000 à 2005. Vu la taille et la complexité de la Défense nationale et des Forces canadiennes, il faudra déployer

d'énormes efforts pour en assurer la mise en oeuvre intégrale.

Changement de la culture organisationnelle

Les efforts visant à réformer la culture organisationnelle ne reposent sur aucun plan de changement détaillé

32.40 En 1996, nous avons signalé que l'évolution des valeurs et des convictions du personnel du Ministère ne faisait que commencer et que changer la culture organisationnelle serait probablement un processus long et difficile. Les représentants du Ministère croyaient qu'il faudrait modifier cette culture pour passer d'une organisation centralisée, hiérarchisée et peu encline à prendre des risques à une organisation décentralisée où les gardiens de ressources deviendraient des gestionnaires de ressources.

32.41 Les efforts visant à concrétiser le changement susmentionné n'ont pas abouti. Le Ministère a publié la Stratégie 2020, qui énonce des objectifs à long terme et à court terme devant faciliter la détermination des priorités relatives à ce changement. Toutefois, il n'a pas encore dressé un plan clair et détaillé visant à donner à la culture organisationnelle l'orientation voulue. Il a plutôt choisi une approche indirecte, s'appuyant sur la mise en place de nouveaux systèmes de gestion comme la planification des activités pour entraîner les changements visés. De plus, nous avons noté que le Comité de gestion de la Défense a confié aux chefs d'état-major des armées et aux chefs de groupe la responsabilité de diriger le changement de la culture organisationnelle sans d'abord établir des priorités claires à cet égard. À notre avis, l'approche du Ministère ne sera pas suffisante pour produire le changement désiré.

32.42 En 1996, nous avons recommandé que la Défense nationale continue de surveiller l'état, chez son

personnel, de l'adhésion aux convictions et aux valeurs sur lesquelles reposait son nouveau système de gestion. Le Ministère a répondu en menant, en 1999, un sondage sur la culture organisationnelle, sondage dont les résultats ont été comparés à ceux de deux sondages analogues effectués au milieu des années 1990. Nous avons évalué la cohérence de la méthode d'enquête, mais nous n'avons pas vérifié la fiabilité ni la validité des résultats.

32.43 Les répondants au sondage de 1999 ont exprimé des opinions beaucoup plus positives à l'égard des nouvelles pratiques, de l'ouverture d'esprit face à l'innovation en milieu de travail, de la contribution optimale du personnel, de l'utilisation judicieuse des ressources, du travail d'équipe et de l'intégration, du climat de gestion en général, du renouveau et du changement. Par contre, ils se sont montrés beaucoup plus négatifs en ce qui touche les procédures de planification, les reportages des médias, les perceptions personnelles et publiques, le stress, le soutien organisationnel et les compressions d'effectifs.

32.44 Les employés de la Défense nationale ont également pris part au sondage que le Conseil du Trésor a mené auprès des fonctionnaires fédéraux en 1999. Les résultats du sondage ont révélé peu de différences entre les employés de la Défense nationale et le reste de la fonction publique fédérale. Toutefois, du côté positif, les employés de la Défense nationale se sont donné une meilleure cote quant à la probabilité qu'ils fassent preuve d'initiative au travail. Sur le plan négatif, les employés de la Défense étaient plus nombreux que les autres fonctionnaires à croire que l'instabilité organisationnelle nuisait à la qualité de leur travail.

32.45 Le sondage interne de 1999 laisse supposer des changements positifs dans la culture du milieu de travail; or, en l'absence de priorités, il est difficile de déterminer si ces changements étaient les plus cruciaux. La nouvelle Direction des changements stratégiques, dont nous

Le Ministère a affirmé que le changement de la culture organisationnelle était essentiel à l'amélioration de la productivité, mais il n'a pas dressé de plan global.

expliquons le mandat au paragraphe 32.50, a élaboré un plan d'action afin d'améliorer la culture du milieu de travail. Certains éléments de ce plan consistent à fixer les priorités en matière de changement de la culture organisationnelle, à déterminer l'écart entre la culture actuelle et la culture souhaitée et à mettre en oeuvre les initiatives visant à combler cet écart. Aucun calendrier de mise en oeuvre de ce plan n'était disponible.

Coordination des changements

32.46 En 1996, la Défense nationale amorçait la deuxième année de son programme quinquennal de renouvellement. Elle en était encore aux premiers stades des changements majeurs qui devaient être introduits entre 1994 et 1999. Le Ministère a affirmé que le monumental projet de restructuration et de réingénierie commençait tout juste à produire des résultats positifs. Dès janvier 1995, il avait décidé de confier cette tâche gigantesque à un seul organisme de coordination, l'Équipe de restructuration — Gestion, commandement et contrôle (ERGCC). Cette équipe comptait 110 employés affectés aux activités de restructuration dans tous les principaux secteurs du Ministère. L'équipe a mis fin à ses travaux après 30 mois en juin 1997.

32.47 Lors de notre vérification de 1996, nous avons recommandé que la Défense nationale veille au maintien d'un centre de coordination des changements, afin de suivre les activités menées dans le cadre des principales initiatives, de s'occuper des problèmes communs et de faire rapport à la haute direction. Le Ministère a accepté notre recommandation mais a répondu qu'il n'avait pas l'intention de créer ni de promouvoir un contrôle centralisé des initiatives de changement. Il croyait que ce travail relevait de la chaîne de commandement. Le Ministère a rejeté la coordination centrale des programmes de

renouvellement, et il n'a pas assuré un suivi des efforts individuels pendant plusieurs années.

32.48 Nous avons constaté que le mandat consistant à coordonner et à suivre les principales initiatives de changement en cours à ce moment-là, ainsi qu'à en faire rapport à la haute direction, n'a jamais été rempli. Même si le Comité de gestion de la Défense a conféré à l'organisation du Chef (Services du nouveau de la gestion) le mandat de coordonner les initiatives de changement transorganisationnelles, cette organisation a elle-même été restructurée. En outre, l'organisation du Directeur général (Services du nouveau de la gestion) a dû rapidement s'occuper à plein temps du programme de diversification des modes de prestation des services, si bien qu'elle n'a pas coordonné les principales initiatives de renouvellement. Des représentants du Ministère nous ont informés que la Direction des changements stratégiques a été créée en mars 1999 pour assurer la coordination des changements au sein du Ministère. Ils affirment que la Direction adopte une approche de coordination décentralisée dans le cadre de laquelle la chaîne de commandement et les exécutants sont essentiels à la réussite de la mise en oeuvre des initiatives de changement. En outre, la Direction aidera la chaîne de commandement à mettre en oeuvre les initiatives en jouant à ce titre le rôle de catalyseur, et d'intégrateur et de coordonnateur des changements, auprès des diverses organisations.

32.49 De plus, les représentants de la Défense nous ont fait savoir que quelque temps avant la formation de la Direction des changements stratégiques, le Ministère avait décidé d'utiliser les plans d'activités pour suivre de près les dossiers importants. En 1998, les services de vérification interne ont examiné tous les plans d'activités afin de déterminer dans quelle mesure ils tenaient compte de la question des changements. L'examen a

révélé que la planification des activités n'avait pas suffisamment évolué pour cerner toutes les questions interfonctionnelles et qu'elle ne permettait pas de faire le suivi des initiatives de changement.

32.50 La Direction des changements stratégiques, en tant que coordonnatrice des initiatives de changement au sein du Ministère, doit :

- élaborer la stratégie et diriger la mise en oeuvre des grandes initiatives de changement du Ministère;
- dresser un plan d'amélioration continue pour la Défense nationale;
- coordonner la mise en oeuvre de l'initiative liée au Système de gestion intégrée de la Défense;
- promouvoir l'intégration du programme de gestion moderne, notamment les concepts propres à la fonction moderne de contrôleur, au sein de la Défense nationale en créant un centre d'excellence pour le changement afin d'aider le Ministère à adopter des pratiques de gestion plus progressistes;
- favoriser différents modes de prestation des services afin d'assurer une prestation plus rentable des activités complémentaires et de fournir les politiques, les procédures et le soutien connexes.

32.51 Nous avons également examiné un rapport de vérification interne publié par le Ministère en mai 1999 et intitulé *QGDN 99 : Examen de la restructuration et de la réingénierie*. Cet examen a été entrepris parce qu'on craignait un ralentissement des efforts de changement au Quartier général de la Défense nationale à moins que soit mise en place une forme quelconque de mesure, surtout après la dissolution de l'ERGCC. Les auteurs du rapport concluent que presque tous les processus du QGDN ont été restructurés dans une certaine mesure, mais que, de l'avis de bon nombre des

personnes interviewées, il reste encore beaucoup à faire dans les domaines du personnel et du matériel. Ils ajoutent qu'on croit généralement que les activités de réingénierie transorganisationnelles ont été limitées et que le centre n'a pas une perception globale de l'étendue et du progrès des travaux de réingénierie ni de leur incidence sur les résultats et sur les personnes.

32.52 Les représentants du Ministère nous ont dit qu'il est maintenant trop tard pour surveiller les initiatives de l'ERGCC de façon utile. Ils ont cependant l'intention, à l'avenir, de suivre les grandes initiatives de changement par le biais de la planification des activités, des mécanismes de mesure du rendement et de la nouvelle Direction des changements stratégiques. Ils ont ajouté que plusieurs initiatives de l'ERGCC ont été surveillées, particulièrement les réductions de personnel au Quartier général et la rationalisation de ses locaux.

32.53 Nous demeurons préoccupés par la gestion du changement au sein de la Défense nationale, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, nous avons constaté que le Ministère n'avait eu aucune stratégie globale de gestion du changement de 1996, année de notre dernière vérification, à 1999. Pendant une bonne partie de cette période, aucun centre n'était responsable de la coordination globale de la gestion du changement. Toutefois, à partir de 1999, le Guide principal de planification de la Défense a précisé un certain nombre d'objectifs de changement. Pris dans leur ensemble, ces objectifs semblent aborder la gestion du changement par le biais du processus de planification des activités.

32.54 Deuxièmement, nous avons remarqué un profond sentiment de frustration et une certaine lassitude face au changement chez bon nombre des militaires et des employés civils que nous avons interviewés. Même si beaucoup ont dit que les projets de renouvellement en cours étaient moins nombreux que ces dernières années, ils étaient préoccupés

**Deux grands projets
de diversification des
modes de prestation
des services liés à la
productivité des
services de soutien
devraient engendrer
des économies
dès 2004.**

par le fait qu'ils n'avaient plus assez de temps ni de personnel pour s'occuper de questions de gestion comme l'accroissement de la productivité des services de soutien. Le modèle de changement institutionnel décrit plus loin dans le présent chapitre laisse supposer que la confusion, la lassitude et l'improductivité sont des phénomènes normaux en période de grand bouleversement. Les préoccupations exprimées au sujet des pénuries de personnel sont donc compréhensibles étant donné que le Ministère a réduit de plus du tiers le personnel du Quartier général.

**Diversification des modes de
prestation des services**

**Deux grands projets de diversification
des modes de prestation de services
devraient engendrer des économies à
partir de 2004**

32.55 En novembre 1999, nous avons fait rapport du programme de diversification des modes de prestation des services (DMPS) en vigueur à la Défense nationale et conclu que le programme avait connu un succès limité. Or, nous n'avons pu vérifier les économies déclarées par le Ministère. Sur les 16 projets de DMPS qui sont en cours au Ministère, deux peuvent générer des économies considérables et sont étroitement liés à la prestation des services de soutien de la Défense.

32.56 Le premier, soit le projet de la chaîne d'approvisionnement, a vu le jour à la fin de 1997. Son mandat consiste à examiner toutes les fonctions d'approvisionnement et de distribution au sein de la Défense nationale, de bout en bout, de l'achat de biens et de fournitures dans le secteur privé à leur distribution aux soldats sur le terrain. D'après l'analyse de rentabilisation de juin 1999, que nous n'avons pas vérifiée, le coût annuel prévu de la portion de la chaîne d'approvisionnement visée par

l'impartition s'élève à 366 millions de dollars. Le Ministère procède actuellement à la sélection d'un entrepreneur. Après avoir fait son choix, la Défense nationale entend travailler en collaboration avec l'entrepreneur pour définir les exigences du contrat. Ce travail conjoint peut prendre jusqu'à un an, après quoi la proposition finale se rapportant à la valeur du contrat, y compris l'estimation des économies totales, sera soumise à l'examen du gouvernement.

32.57 Lors d'un exposé interne présenté à la haute direction du Ministère en mai 2000, les responsables du projet de la chaîne d'approvisionnement ont indiqué des économies cumulatives de l'ordre de 569 millions de dollars sur une période de dix ans. Selon le modèle de prévision des coûts, les coûts de transition s'établissent à 70 millions de dollars au cours des trois premières années, et l'on prévoit commencer à réaliser des économies pendant la quatrième année. La mise en oeuvre, qui aura lieu lorsque l'entrepreneur choisi assumera le rôle de fournisseur de services dûment accrédité, est prévue au cours de 2001.

32.58 Durant la vérification, nous avons noté que le projet de la chaîne d'approvisionnement se heurtait à une forte résistance interne. Comme il fallait s'y attendre, les membres du personnel militaire et civil craignent que, malgré tous les efforts déployés pour accroître la productivité des services d'approvisionnement des bases/escadres, leurs emplois ne disparaissent ou que la nature de leur travail ne soit considérablement modifiée.

32.59 Le deuxième grand projet de diversification des modes de prestation des services qui pourrait entraîner des économies appréciables est celui des services de soutien sur place, dont les débuts remontent aussi à 1997. Ce projet, qui visait à l'origine six emplacements de l'Armée de terre, porte désormais sur au moins 19 emplacements. Les services sur place comprennent entre autres la gestion des biens immobiliers, les services

techniques, le soutien des opérations, l'administration, les finances et la fonction de contrôle. En juin 2000, le Ministère a publié le cadre de gestion pour la tenue des examens de ces services sur place. Les chefs d'état-major des armées et les chefs de groupe seront chargés d'effectuer les examens sur place, et notamment d'élaborer des analyses de rentabilisation et d'établir un régime d'appel d'offres dans le secteur privé, si cette option est retenue. Le Ministère a donné comme directive que tous les examens des services de soutien sur place soient terminés d'ici le 31 mars 2004.

32.60 Ces deux projets devaient initialement se terminer avant la fin de 1999. Les représentants du Ministère ont expliqué que dans le cas du projet de la chaîne d'approvisionnement, le calendrier initial était seulement approximatif et qu'il avait été révisé depuis. Le projet des services de soutien sur place a quant à lui connu des retards pour plusieurs raisons. La plus importante était la nécessité de réviser le processus d'appel d'offres pour tenir compte de la décision de fournir à des organisations internes les possibilités suivantes : dans un premier temps, atteindre les objectifs de l'examen des différents modes de prestation des services et, dans un deuxième temps, élaborer des normes de service communes à l'ensemble des Forces canadiennes, de sorte que le niveau des services de soutien examinés soit uniforme à l'échelle nationale. Les chefs d'état-major des armées et les chefs de groupe doivent présenter au Vice-chef d'état-major de la Défense leurs plans pour la tenue des examens des services sur place durant l'automne 2000.

32.61 En 1996, nous avons examiné des fonctions de soutien que remplissaient les bases et escadres et aussi deux importantes fonctions de soutien administrées par le Ministère, à savoir l'instruction individuelle et la maintenance des aéronefs. Nous avons choisi ces fonctions en 1996 en raison des

nombreuses ressources consacrées à chacune, ce qui est toujours le cas. Notre examen de chaque fonction est décrit dans les paragraphes qui suivent.

Productivité du Ministère — Instruction individuelle

La Défense nationale possède un vaste service d'instruction

32.62 Les Forces canadiennes donnent de l'instruction individuelle pour veiller à ce que son personnel acquière les connaissances et les compétences militaires et techniques nécessaires. Selon un examen mené pour le Ministère en 1998, l'instruction individuelle et l'éducation coûtent environ deux milliards de dollars par année. Cette estimation inclut les coûts suivants : personnel, élèves, fonctionnement et entretien, immobilisations et soutien. Les coûts relatifs au personnel correspondaient à 24 p. 100 (479,7 millions de dollars) de l'estimation totale. Nous considérons donc que la mesure de la productivité que nous avons établie en 1996, c'est-à-dire les jours d'instruction par membre du personnel d'une école, est à la fois pertinente et importante sur le plan des coûts. Il ne s'agit toutefois pas d'une mesure complète, vu que les coûts liés au personnel constituent seulement une partie des ressources d'instruction.

32.63 Au moment où a été effectuée la présente vérification, le Ministère comptait 51 écoles qui donnaient de l'instruction individuelle. Lors de la vérification de 1996, nous avons examiné 47 écoles pour déterminer dans quelle mesure la productivité avait changé depuis 1990–1991. Afin de poursuivre l'analyse des tendances, la présente vérification porte sur 37 écoles; étant donné que des écoles ont été fusionnées ou divisées, ces 37 écoles représentent 43 des 47 écoles examinées en 1996.

32.64 Les écoles visées par notre vérification emploient présentement plus

de 4 800 personnes et produisent environ un million de jours d'instruction par année. La taille des écoles varie grandement, et chacune emploie de 10 à 300 personnes environ. La responsabilité de l'instruction individuelle est passée d'une unité centrale du personnel à quatre autorités de gestion, c'est-à-dire une autorité pour chacun des services (l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne); par ailleurs, une autorité ministérielle est aussi l'autorité de gestion désignée pour toute activité d'instruction destinée à au moins deux services.

Les mesures de rendement n'ont pas été mises en oeuvre

32.65 Les écoles des Forces canadiennes n'utilisent pas un seul et même système de mesure du rendement pour évaluer la productivité de l'instruction individuelle. Le Ministère a proposé de comparer les écoles militaires canadiennes avec celles d'autres pays; cependant, comme il ne le fait pas actuellement, aucune donnée n'était disponible. Même si certaines autorités de gestion ont cerné diverses mesures du rendement, la moitié des écoles visées par

notre vérification ont indiqué qu'elles ne mesurent pas la productivité; le reste des écoles utilise des mesures diverses dont les données ne peuvent être compilées pour donner un aperçu global de la situation. L'autorité ministérielle chargée de l'instruction individuelle a élaboré, en collaboration avec les autorités de gestion, un système de vérification national qui contient des mesures et des indicateurs du rendement; or, ce système en est encore aux premières étapes de sa mise en oeuvre. En dépit de son caractère incomplet, la mesure que nous avons utilisée pour évaluer la productivité est la seule mesure pour laquelle des données étaient disponibles et l'une des mesures qui portent sur un aspect important de l'instruction individuelle.

Dans les écoles, la productivité du travail semble avoir diminué

32.66 Au cours de notre vérification menée en 1996, nous avons examiné le rapport entre le nombre de membres du personnel et le nombre de jours d'instruction fournis par les écoles des Forces canadiennes et de la Défense nationale. Nous avons signalé que la productivité du travail avait diminué de

La productivité du travail dans les écoles des Forces canadiennes continue de chuter (voir le paragraphe 32.66).



40 p. 100 depuis 1990–1991 dans les écoles. Ce phénomène semblait attribuable au fait que l'effectif des Forces canadiennes avait diminué sans que les écoles réduisent leur personnel en conséquence. Dans notre vérification effectuée en l'an 2000, nous avons constaté que la productivité du travail avait diminué d'un autre sept pour cent depuis notre vérification de 1996, en tenant compte des données de référence de 1990–1991. Depuis 1994–1995, une diminution de la productivité du travail a été observée dans 21 des 37 écoles et dans le cas des quatre autorités de gestion.

32.67 La pièce 32.3 illustre la réduction totale de la productivité du travail observée dans les 37 écoles. Les exercices 1990–1991 et 1994–1995 servent d'années de référence, puisqu'il s'agit de la première année et de la dernière année employées pour l'analyse effectuée dans le cadre de la vérification menée en 1996.

32.68 Dans 14 des 37 écoles, la productivité du travail a diminué de façon constante depuis 1990–1991. Seulement deux écoles ont continuellement augmenté la productivité du travail. Par ailleurs, 14 autres écoles ont vu leur productivité diminuer de 1990–1991 à 1994–1995; elles ont depuis relevé leurs niveaux de productivité du travail — dans le cas de quatre de ces écoles, les niveaux sont supérieurs à leurs niveaux respectifs établis en 1990–1991. Les sept autres écoles ont accru leur productivité de 1990–1991 à 1994–1995, mais, depuis ce

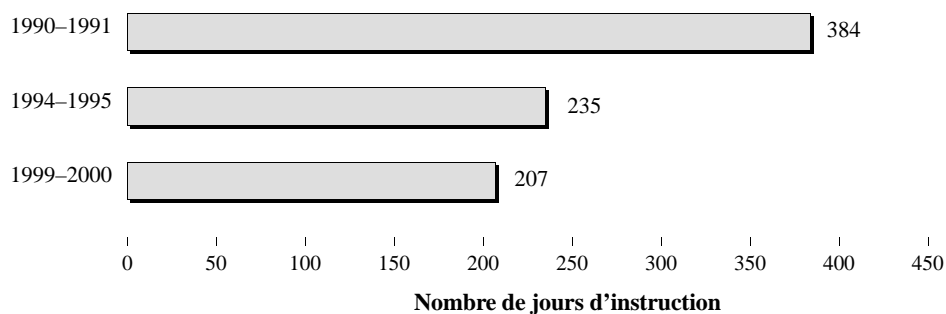
moment, leur productivité a chuté sous les niveaux de 1990–1991. Selon les représentants du Ministère, notre analyse donne à penser que les effets des compressions d'effectifs, et plus particulièrement le Programme de réduction des Forces, continuent de nuire à la productivité du travail des écoles. Notre analyse indique également qu'il a été difficile de prévoir les changements au chapitre des besoins en personnel.

La prévision de la production requise a posé un défi

32.69 Des représentants du Ministère nous ont dit que la taille des établissements d'instruction des Forces canadiennes est fondée sur la production requise par les Forces canadiennes. Dans le contexte de l'instruction individuelle, « la production requise » correspond au nombre de personnes formées dont il faut disposer pour répondre à un besoin opérationnel ou ministériel. Les Forces canadiennes ont eu beaucoup de difficulté à chiffrer la production requise; toutefois, les représentants du Ministère estiment que les procédures de modélisation et d'examen récemment mises en place devraient faciliter la prévision de la production requise à l'avenir.

32.70 Le nombre moyen de jours d'instruction requis pour chaque membre du personnel des écoles des Forces canadiennes a diminué depuis 1996. Malgré cela, 14 écoles ne seront peut-être pas capables de donner la quantité d'instruction individuelle requise à

Dans les Forces canadiennes, la productivité du travail a connu une autre diminution (7 p. 100) depuis notre vérification de 1996.



Pièce 32.3

Jours d'instruction par membre du personnel des écoles

Source : Sondage effectué par le Bureau du vérificateur général

l'avenir. La principale raison expliquant cette difficulté est le manque de personnel, particulièrement d'instructeurs possédant les compétences exigées. Il est clair que les réductions d'effectifs ont rarement été effectuées aux bons endroits et que peu de niveaux d'effectifs ont été redressés en fonction des besoins réels. Certaines écoles ont déjà une charge de travail trop lourde et ne réussissent pas à satisfaire aux besoins, tandis que d'autres prévoient qu'elles auront de la difficulté à faire face à l'augmentation prévue des besoins. Il s'agit d'un problème particulier dans le cas de l'instruction de base. Il semble que les réductions d'effectifs étaient fondées sur les besoins au moment des compressions; il y avait alors peu d'activités d'instruction. Maintenant que les besoins d'instruction augmentent dans de nombreuses écoles, le Ministère doit examiner les niveaux de dotation de toutes les écoles et doit les modifier en fonction des nouveaux besoins.

32.71 Lorsqu'il a été mis en oeuvre, le processus de planification des activités exigeait que les établissements d'instruction établissent leurs prévisions budgétaires avant leur prévision des jours d'instruction requis par année. Par conséquent, l'instruction individuelle était planifiée et donnée de manière à répondre le plus possible à la demande d'instruction sans dépasser les limites du budget établies durant l'année précédente. Au cours des dernières années, à cause de ce processus, la demande non prévue a été beaucoup plus grande que le budget alloué. Il est donc difficile de faire en sorte que le niveau approprié de ressources, y compris le personnel, soit en place afin de donner la quantité exigée d'instruction. Le Ministère a élaboré un modèle provisoire de processus administratif pour faire face à ce problème, mais il ne l'a pas encore mis en oeuvre en raison du manque à la fois de soutien en matière de technologie de l'information et de contribution de la part des intervenants.

Les lignes directrices stratégiques fournies au personnel d'instruction ont été insuffisantes

32.72 La première édition du Guide de planification stratégique des ressources humaines (GPSRH) a été diffusée à l'automne 1997. Ce guide complète les lignes directrices stratégiques qui ont été fournies par la haute direction du Ministère pour 1998. Ce document précise qu'il faut fournir des lignes directrices portant de façon particulière sur les ressources humaines pour bien établir la partie du plan d'activités ayant trait aux ressources humaines. En dépit de cette affirmation, le GPSRH de 1999 a été diffusé seulement sous forme d'ébauche, et la version de l'an 2000 n'a pas été communiquée avant janvier 2000, c'est-à-dire après la date où les plans d'activités devaient avoir été déposés. Le document de 2001 a été présenté en juin 2000, malgré le fait qu'il avait été affirmé dans le Guide principal de planification de la Défense pour 2001 que le GPSRH serait publié en avril de chaque année. Ces retards signifient que les planificateurs des activités ne sont pas informés en temps opportun des priorités ayant trait à l'instruction et aux restrictions relatives aux changements, ce dont les lignes directrices sur les ressources humaines doivent faire état.

32.73 Au cours de l'été 2000, de nouvelles Directives et ordonnances administratives de la Défense devaient être diffusées et remplacer l'instruction sur le cadre de gestion de l'instruction individuelle et du perfectionnement professionnel (II/PP) de 1994, laquelle est la directive en vigueur relativement à l'instruction individuelle. Cependant, cette diffusion a été reportée à cause des changements apportés à l'effectif militaire responsable de cette politique. Le Ministère a eu recours aux services d'un entrepreneur pour une période de neuf mois à compter de juin 2000; il lui a demandé de mettre sur pied un module de coordination chargé de faciliter la

production future des Directives et ordonnances administratives de la Défense.

32.74 Il a été difficile d'assurer la continuité du leadership, particulièrement dans le cas du poste d'autorité ministérielle. Quatre titulaires ont occupé ce poste depuis 1996. Or, il est essentiel d'assurer la continuité du leadership stratégique lors des périodes de changement.

Le but de la validation de l'instruction individuelle n'a pas encore été atteint

32.75 La validation est le processus qui permet de confirmer que des activités d'instruction appropriées sont exercées. En menant un sondage auprès de personnes ayant suivi les divers cours et auprès de leurs superviseurs pour déterminer si l'instruction donnée était nécessaire et si elle était mise en application, on peut éviter de surestimer ou de sous-estimer les besoins en instruction. Le système de vérification national et le Guide de planification stratégique des ressources humaines fixaient le but suivant : vérifier la validité d'environ 20 p. 100 des cours donnés chaque année, ce qui permettrait, au bout de cinq ans, d'avoir évalué tous les cours. À ce jour, ce but n'a pas été atteint.

Le système de gestion de l'instruction présente des problèmes

32.76 Lorsqu'il a été conçu, le Système d'information de gestion — Instruction individuelle (SIGII) devait être régi par la demande. En théorie, un horaire de cours ne devrait pas être établi avant que n'ait été précisé un besoin d'instruction précis et que n'ait été recensé le nombre d'inscriptions possibles. Néanmoins, la plupart des écoles des Forces canadiennes visées par la vérification ont annulé des cours prévus à cause d'un manque d'étudiants ou de personnel.

32.77 Il est prévu que le Système de gestion des ressources humaines (SGRH) de la Défense, dont le logiciel de base est un produit PeopleSoft, remplacera le SIGII en 2002. En février 2000, une analyse des écarts entre les besoins du Système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes (SIIEFC) et les extrants possibles du SGRH a été effectuée. Les auteurs du rapport en ont conclu qu'étant donné l'ampleur de l'écart et le nombre de questions importantes qui n'ont pas été réglées, la mise en place du soutien du SGRH aux fins de l'instruction individuelle et de l'éducation pourrait poser un défi de taille, notamment respecter le calendrier et le budget du projet et faire face aux contraintes relatives au produit. Les autorités de gestion craignent que le système proposé ne puisse pas apporter un aussi grand soutien en matière de gestion que le SIGII si d'autres mises au point ne lui sont pas apportées.

32.78 Certains problèmes découlent du fait que le SIGII n'a pas été accepté au départ, que sa mise en oeuvre a coûté cher et que certaines des fonctions prévues sont inutilisables. À moins que les préoccupations des autorités de gestion ne soient prises en compte, il est probable que des problèmes semblables feront surface au moment de la transition au SGRH. De plus, les sommes consacrées à l'amélioration du SIGII et à la formation à l'utilisation de ce système ont été réduites à cause de son remplacement prochain, bien que la transition ne doive pas avoir lieu avant deux ans.

Les méthodes d'établissement des coûts de l'instruction individuelle sont incohérentes

32.79 Même si le Système d'information de gestion — Instruction individuelle comprend depuis le départ une fonction limitée d'établissement des coûts, celle-ci n'est pas employée. Les écoles utilisent divers modèles qui

tiennent compte, à divers degrés, des coûts liés au personnel militaire, à l'infrastructure et au soutien des bases. Dans ce contexte, il est difficile d'établir le coût exact de l'instruction individuelle au sein des Forces canadiennes. Quoique les Forces aient récemment créé un nouveau poste afin d'examiner la méthode d'établissement des coûts de l'instruction individuelle, il est impossible à l'heure actuelle de déterminer si l'instruction est donnée de façon rentable à l'échelle de l'organisation.

Productivité du Ministère — Maintenance des aéronefs

32.80 En 1999–2000, la Défense nationale a consacré environ 428 millions de dollars à la maintenance de ses flottes d'aéronefs. La maintenance des aéronefs est assurée, d'une part, par l'industrie et, d'autre part, par les quelque 4 700 employés de la Défense nationale qui travaillent dans ce domaine. Notre vérification portait sur les services de maintenance fournis directement par les employés de la Défense nationale dans les unités de maintenance d'aéronefs qui font partie d'escadres.

32.81 En 1996, nous nous sommes penchés sur la maintenance des aéronefs et nous avons constaté que la productivité augmentait. Plus particulièrement, nous avons remarqué que l'Escadron de maintenance (Air) situé à Cold Lake, en Alberta, qui s'occupe de chasseurs CF-18, avait pris un certain nombre d'initiatives qui avaient permis d'améliorer la productivité. Cependant, nous avons également observé que les données sur les coûts servant à gérer les fonctions de soutien de la maintenance n'étaient pas suffisantes pour permettre aux gestionnaires des centres de responsabilité de prendre des décisions éclairées pour assurer la rentabilité des activités.

32.82 Lors de notre plus récente vérification, nous voulions déterminer

dans quelle mesure l'ensemble de la Force aérienne avait profité des leçons tirées à Cold Lake. Nous avions pour objectif de réévaluer le succès de certaines des améliorations cernées au cours de notre vérification de 1996 et de déterminer si un plus grand nombre de renseignements pertinents sur les coûts étaient disponibles.

32.83 Dans la présente vérification, nous nous sommes à nouveau penchés sur les leçons suivantes qui avaient été tirées à Cold Lake : la réduction du nombre d'approbations requises dans le cadre des processus de maintenance, la délégation du contrôle budgétaire aux gestionnaires des centres de responsabilité et l'adoption de FA 9000 Plus, un système de gestion de la qualité.

32.84 Nous avons constaté que les 33 escadrons avaient tous reçu de leur quartier général des lignes directrices visant à réduire le nombre d'approbations requises dans le cadre des processus de maintenance et que seulement trois escadrons n'avaient pas suivi ces lignes de conduite.

La délégation du contrôle budgétaire a connu un succès mitigé

32.85 Le principe qui sous-tendait la délégation du contrôle budgétaire consistait à donner aux gestionnaires une plus grande souplesse sur le plan des ressources, afin de leur permettre de respecter leurs priorités et leurs objectifs. En 1996, nous avons signalé qu'un tel processus incite les gestionnaires de centres de responsabilité à moins dépenser; ainsi, dans les budgets sous-utilisés, les sommes non dépensées peuvent être consacrées à l'achat de petites pièces d'équipement qui améliorent l'exécution du travail. Nous avons appris au cours de cette vérification que le contrôle budgétaire avait été délégué à 28 des 33 escadrons. Toutefois, 10 des 28 escadrons estimaient que cela ne leur avait procuré aucun avantage; sept de ces dix escadrons ont affirmé qu'ils

n'avaient pu utiliser l'argent qu'ils avaient économisé.

Il demeure difficile de déterminer les économies

32.86 Lorsque nous leur avons parlé de mesures d'économie particulières, 24 des 33 escadrons ont indiqué qu'ils avaient été encouragés à prendre de telles mesures. Or, seulement cinq de ces escadrons ont pu fournir une estimation des économies, qui se chiffraient entre 8 000 \$ et 500 000 \$. Le reste des escadrons n'ont pas procédé à l'estimation des économies.

La mise en oeuvre d'un système de gestion de la qualité de la maintenance a été retardée

32.87 La dernière leçon tirée à Cold Lake dont nous voulions faire bénéficier l'ensemble de la Force aérienne avait trait à l'adoption d'un système de gestion de la qualité. Depuis notre vérification menée en 1996, la Force aérienne a mis en place le FA 9000 Plus, un système de gestion de la qualité qui s'appuie sur la norme ISO 9001 et qui tient compte des besoins uniques de la Force aérienne. La Force

aérienne a accepté le FA 9000 Plus en tant que norme devant être mise en oeuvre dans tous les domaines du génie et de la maintenance. Même si 48 organisations de la Défense nationale, y compris des escadrons et les directions du Quartier général, ont arrêté des dates pour obtenir la certification FA 9000 Plus, seulement un escadron a obtenu cette certification. Les dates d'inscription de la plupart des organisations continuent d'être reportées.

Les efforts déployés dans le but de former des techniciens de maintenance d'aéronef polyvalents ont échoué

32.88 L'une des réussites dont nous avons fait état en 1996, c'est-à-dire le passage du nombre de groupes professionnels de techniciens d'aéronef de 12 à 3, a fini par poser problème. Cette mesure visait, d'une part, à répondre aux demandes de réduction du personnel et, d'autre part, à accroître la productivité en formant des techniciens d'aéronef polyvalents. Théoriquement, on supposait qu'on pourrait ainsi employer moins de personnes, mais des personnes possédant plusieurs compétences, des techniciens polyvalents.

Il faudra apporter des modifications à l'une des initiatives importantes visant à former un personnel polyvalent au chapitre de la maintenance.



Les efforts faits pour améliorer la productivité au chapitre de la maintenance des aéronefs ont été couronnés d'un certain succès (voir les paragraphes 32.84 à 32.86).

32.89 Toutefois, les mesures visant à faire en sorte que les techniciens possèdent des compétences multiples ont engendré d'importantes difficultés au sein de l'un des trois groupes professionnels de techniciens de maintenance des aéronefs. Certains groupes de techniciens ne possédaient pas l'expérience et les compétences élémentaires exigées. Des membres du personnel au sol nous ont dit qu'ils s'appuyaient encore sur les anciennes qualifications pour veiller à ce que le personnel reçoive l'instruction dont il a besoin pour réparer les aéronefs. Le problème est particulièrement évident dans le cas d'un des trois groupes professionnels; l'instruction donnée aux techniciens n'est pas suffisante pour leur permettre de comprendre de façon acceptable tous les aspects de leur nouveau champ de travail, y compris la théorie de l'électricité, la lecture de schémas, et les procédures liées à la sécurité des armes. Essentiellement, le groupe professionnel est tellement vaste que les techniciens sont incapables de maîtriser tous les domaines visés. Le Ministère analyse actuellement les trois groupes professionnels et affirme que l'examen pourrait donner lieu à la création de nouveaux groupes professionnels. Il se peut que les économies réalisées dans le cadre de l'initiative susmentionnée soient réduites, étant donné qu'il faudra peut-être faire appel à un plus grand nombre de spécialistes pour exécuter les travaux.

Approvisionnement des bases/escadres

32.90 Dans les cas où nous avons pu comparer directement le personnel employé dans les sections d'approvisionnement des bases/escadres et le personnel employé en 1996, nous avons constaté que l'effectif a subi une réduction de 540 personnes (24 p. 100). Selon l'analyse de rentabilisation menée en 1999 dans le cadre du projet de la chaîne d'approvisionnement, le coût estimatif total de fonctionnement de la partie

sédentaire de la chaîne d'approvisionnement (entreposage, distribution, gestion des stocks, et réception et expédition) se chiffrait à 366 millions de dollars en 1999–2000. Nous avons remarqué d'importants changements en ce qui concerne la nature et l'exécution des travaux actuels des sections d'approvisionnement des bases/escadres.

32.91 Lorsque nous avons mesuré la productivité du travail au cours de notre vérification en 1996, nous avons constaté qu'en dépit de certaines importantes initiatives visant l'apport d'améliorations, la productivité des services d'approvisionnement des bases/escadres avait diminué de 10 p. 100 de 1992–1993 à 1995–1996. Ce phénomène est dû au fait que le niveau d'activité a diminué plus rapidement que le personnel chargé de l'approvisionnement. Nous avons recommandé que la Défense nationale surveille les coûts et le volume des transactions par membre du personnel pour avoir une idée du rendement et qu'elle fasse en sorte que les gestionnaires aient facilement accès à de tels renseignements sur le rendement.

Les renseignements sur le rendement demeurent limités

32.92 La disponibilité des données sur le rendement qui permettent au personnel des bases et des escadres de mesurer le rendement s'est améliorée de façon limitée. Par exemple, seulement quelques bases/escadres ont signalé qu'elles utilisaient des données sur le rendement, comme les coûts et le volume des transactions par membre du personnel.

32.93 Dix des seize bases et escadres estimaient qu'elles disposaient de renseignements insuffisants ou limités concernant les coûts, le rendement ou la productivité, et la moitié de celles-ci ont signalé des lacunes précises ayant trait aux renseignements actuellement disponibles. Néanmoins, dix bases et escadres ont souligné des améliorations notables en ce qui touche les données sur le rendement

disponibles, tandis que six bases/escadres ont affirmé qu'il n'y avait aucune amélioration importante ou n'en ont pas signalé.

32.94 Les raisons citées le plus souvent comme faisant obstacle à la mesure et au contrôle de la productivité de la fonction d'approvisionnement par les organisations d'approvisionnement des bases/escadres étaient axées sur les quatre thèmes suivants : il n'y a pas suffisamment de systèmes et d'outils d'information, les pratiques de collectes et de mesure d'information exigent trop de main-d'oeuvre, les ressources humaines consacrées à la collecte et au suivi de l'information sont insuffisantes, et les procédures de mesure et de surveillance de la productivité ne sont pas essentielles à la mission.

32.95 Le Système de gestion de l'information sur le matériel des bases (SGIMB) a été mis en place au cours d'une période de trois ans qui a pris fin en décembre 1999. Il a pour but d'aider les utilisateurs à faire face aux compressions d'effectifs et à la transformation des procédés administratifs. Ce système est un outil provisoire qui sera utilisé jusqu'à ce qu'ait été effectuée la Modernisation du système d'approvisionnement des Forces canadiennes, prévue pour le printemps 2001. Même si le SGIMB possède une certaine capacité de suivi, les représentants du Ministère affirment que son utilité comme outil de mesure du rendement est limitée.

32.96 Les données sur le rendement sont généralement insuffisantes dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement, mais le Dépôt d'approvisionnement des Forces canadiennes situé à Montréal (25 DAFC) fait exception à la règle. Nous avons constaté qu'à cet endroit, la direction se sert des données sur le rendement à des fins de gestion. Des représentants du Ministère nous ont dit que des renseignements semblables de gestion du rendement étaient utilisés par

le 20^e Atelier, un dépôt de réparation de l'équipement, et par le Dépôt d'approvisionnement des Forces canadiennes situé à Edmonton.

D'énormes changements ont été apportés sur les plans des organisations, des opérations et des processus

32.97 La période qui s'est écoulée depuis notre vérification de 1996 a été tumultueuse au sein des organisations d'approvisionnement des bases/escadres. Les 16 bases et escadres qui ont répondu à notre demande d'information ont indiqué que des changements considérables avaient été apportés à la structure de leurs organisations d'approvisionnement. Plus de la moitié ont indiqué qu'au moins quatre changements importants avaient été effectués. Les bases et les escadres ont également fait état de nombreux changements sur les plans des opérations et des processus au cours des quatre dernières années. Certains de ces changements ont été apportés en réponse aux réductions budgétaires et aux compressions d'effectifs, tandis que

Le système provisoire d'information n'offre que des moyens limités de mesurer la productivité de la gestion de l'approvisionnement.



Les organisations d'approvisionnement des bases/escadres ne peuvent préciser si leur rendement s'est amélioré ou s'il s'est détérioré (voir le paragraphe 32.98).

d'autres résultaient du transfert de responsabilités auparavant assumées par d'autres organisations du Ministère.

32.98 Nous avons constaté qu'il n'existe pas de véritable consensus entre les bases et les escadres lorsqu'il s'agit de savoir si les changements récents ont entraîné l'amélioration ou la détérioration du rendement de leurs services d'approvisionnement. Enfin, et ce qui est le plus important, la Défense nationale ne peut mesurer l'incidence générale de tous ces changements sur le rendement des services d'approvisionnement au niveau des bases et des escadres. La pièce 32.4 présente les changements effectués au cours des dernières années au sein des organisations d'approvisionnement des bases et des escadres sur les plans des opérations et des processus.

Maintenance des véhicules commerciaux des bases/escadres

32.99 Le parc de véhicules commerciaux légers compte actuellement environ 5 100 véhicules, dont la valeur de remplacement s'élève à 132 millions de dollars. Les sections de maintenance des véhicules des bases/escadres visées par

notre examen emploient en ce moment 1 250 personnes.

32.100 En 1996, notre vérification a porté sur le parc d'automobiles et de camions commerciaux légers et nous avons recommandé que le Ministère revoie et contrôle l'incidence du vieillissement de son parc de véhicules sur la productivité globale des activités de maintenance des véhicules. Nous avons également recommandé que le Ministère évalue les résultats des projets-pilotes d'aliénation de véhicules en cours et qu'il mène des négociations avec le Conseil du Trésor pour en arriver à la solution la plus rentable possible; dans cette optique, il doit notamment déterminer quelles mesures incitatives devraient être intégrées à l'ensemble du système. De plus, nous recommandons que le Ministère utilise le mieux possible les garanties des véhicules qu'il avait achetés.

Difficile collecte de l'information sur la productivité et l'utilisation des garanties

32.101 La Défense nationale a acquis un logiciel de gestion de la maintenance afin d'automatiser un système manuel de contrôle qu'utilisaient les organisations de maintenance de l'équipement terrestre dans les bases et les unités des Forces canadiennes. L'installation du logiciel a

Pièce 32.4

Changements apportés sur les plans des opérations et des processus dans les organisations d'approvisionnement des bases et des escadres

| Changements aux opérations et aux processus | Nbre de bases/escadres déclarant des changements |
|--|--|
| Acquisition et achats locaux | 14 |
| Aide ou service à la clientèle | 14 |
| Entreposage | 13 |
| Vérification des factures/comptes | 11 |
| Réception et envoi (y compris le conditionnement) | 10 |
| Gestion et administration du matériel/Inventaire | 9 |
| Formation et éducation | 9 |
| Gestion et administration du matériel à l'unité (comptes de distribution, allocations) | 9 |
| Administration et gestion générales | 9 |
| Transport et livraison | 8 |
| Acheminement du matériel | 7 |
| Articles spéciaux (matières dangereuses, armes) | 7 |

Source : Sondage effectué par le Bureau du vérificateur général

pris fin en 1999. Cependant, étant donné les problèmes de mise en oeuvre au sein du Ministère, notamment un manque de formation sur la manière d'entrer les données dans le système, le Ministère a élaboré un plan de redressement. Le plan indique qu'est discutable l'exactitude des données sur la productivité et sur l'utilisation des garanties qui ont été entrées dans le nouveau programme en 1999. Selon les estimations, le plan de redressement se chiffrait, en janvier 2000, à 650 000 \$, ce qui inclut le recours à trois contractuels à temps complet.

32.102 Les demandes d'information que nous avons envoyées au personnel de maintenance des véhicules des bases et des escadres nous ont permis de confirmer les problèmes liés à la mise en oeuvre du nouveau logiciel. Seulement 10 des 17 bases et escadres ont indiqué qu'elles pouvaient extraire de l'information du programme. Huit des dix bases et escadres ont signalé divers problèmes, y compris l'existence de données incomplètes et inexactes ne pouvant servir à la planification de la maintenance et au contrôle de l'utilisation des garanties. Comme nous ne sommes pas parvenus à obtenir les données de rendement pour l'exercice 1999–2000 sur la maintenance des véhicules ou l'utilisation des garanties, nous n'avons pu évaluer les tendances relatives à la productivité depuis notre dernière vérification. Néanmoins, toutes les bases et escadres qui ont répondu à notre demande d'information ont affirmé qu'elles encourageaient l'utilisation des garanties lorsque cela s'avérait possible.

Des progrès ont été accomplis sur le plan de l'aliénation des véhicules

32.103 Grâce notamment à un projet-pilote qui a été élaboré et mené par la Défense nationale en 1996 et qui a été couronné de succès, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a lancé deux offres à commandes principales et nationales aux fins du remarketing. Ces

offres à commandes autorisent actuellement la Défense nationale et 25 autres ministères fédéraux à se défaire de véhicules par l'entremise de deux compagnies de vente aux enchères qui ont récemment fusionné.

32.104 Des représentants du Ministère affirment que les commissions auparavant exigées par le Centre de distribution des biens de la Couronne ont été ramenées de 30 à 4,45 p. 100 du prix d'achat de chaque véhicule. En 1999, c'est-à-dire la première année où le nouveau processus d'aliénation a été adopté dans l'ensemble du Ministère, les économies se sont élevées à 750 000 \$. Nous avons constaté que 14 bases et escadres avaient eu recours à ce processus et que la moitié de celles-ci avaient reçu les produits de la vente des véhicules afin de pouvoir réinvestir dans leurs parcs de véhicules. La politique du Ministère prévoit maintenant que les produits de la vente de matériel géré à l'échelle locale, y compris les véhicules, doivent être remis à une organisation qui dispose du budget nécessaire à l'achat de ce type de bien. Cette politique contient une mesure incitative qui n'existait pas auparavant dans le processus de gestion des parcs de véhicules.

32.105 Grâce au nouveau processus d'aliénation et au fait que les produits des ventes peuvent être remis au gestionnaire du parc de véhicules, le Ministère est maintenant en mesure de prendre de meilleures décisions sur le cycle de vie des véhicules dans le but de réduire l'âge du parc en général. Des représentants du Ministère ont présenté à un grand nombre de gestionnaires de parcs de véhicules et de responsables de la maintenance de ces derniers des exposés sur l'état de ces parcs et sur la manière d'établir un nouveau cycle de vie plus court. Sept gestionnaires de parcs ont déjà commencé à renouveler leur parc dans le but de réduire les répercussions liées à l'âge des véhicules.

La première mise en oeuvre d'un système de gestion de la maintenance des véhicules n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés.

Une meilleure gestion de l'aliénation des véhicules a permis d'économiser 750 000 \$ au cours de la première année du programme.

Sections de transport des bases/escadres

32.106 Les sections de transport des bases/escadres assurent localement le transport des passagers et des marchandises. Elles utilisent également des véhicules spécialisés comme des chariots élévateurs à fourche et des chasse-neige. En 1996, le Ministère comptait plus de 9 200 véhicules de type civil dans son parc de véhicules. En 2000, ce nombre est passé à environ 10 000. À l'heure actuelle, les sections de transport des bases/escadres emploient environ 1 300 personnes.

Grande amélioration de l'information sur le rendement

32.107 Grâce à la mise en place du Système de gestion du parc de véhicules dans toutes les bases et escadres en 1998–1999, les gestionnaires des services de transport ont maintenant accès à des données de gestion du rendement nettement améliorées. Nous avons examiné la documentation liée au Système de gestion du parc de véhicules et nous avons constaté que ce système contient

tout un éventail de données sur les activités de transport, les conducteurs et les véhicules, ainsi que des données sur le rendement et des indicateurs pertinents.

32.108 Presque tous les membres du personnel des sections de transport des bases/escadres qui ont répondu à notre demande de renseignements ont confirmé que depuis la mise en place du Système de gestion du parc de véhicules, il leur est plus facile d'obtenir des données sur le rendement pertinentes à la gestion de leurs parcs de véhicules.

Il reste encore à faire pour tirer le maximum du nouveau système

32.109 Bien que nous ayons constaté une grande amélioration sur le plan des données disponibles, nous croyons qu'il reste encore à faire pour assurer une utilisation efficace de l'information sur la gestion et sur le rendement et l'intégration de celle-ci dans les processus et les décisions de gestion. Environ la moitié des répondants à notre demande de renseignements sont de cet avis.

32.110 Selon les répondants, l'amélioration de l'utilisation de l'information sur la productivité aux fins

Il faudrait fournir une meilleure information pour la maintenance des véhicules et l'utilisation de leurs garanties (voir le paragraphe 32.102).



de la gestion est ralentie par certains obstacles. Il s'agit notamment du manque de formation relative au Système de gestion du parc de véhicules, d'un manque de ressources pour analyser et utiliser efficacement les données améliorées sur le rendement et enfin, de lacunes relevées sur le plan de l'interface du Système de gestion du parc de véhicules avec les autres applications de système. Des représentants du Ministère nous ont indiqué que des démarches sont actuellement en cours en vue de combler les lacunes sur le plan de la formation, notamment l'utilisation des mesures de rendement qui sont maintenant disponibles grâce au Système de gestion du parc de véhicules.

32.111 Nous craignons qu'en dépit de l'amélioration de la formation et de l'utilisation de données appropriées sur le rendement, certains aspects de la gestion globale de la fonction de transport continuent d'échapper au contrôle des responsables des services de transport des bases/escadres. Par exemple, si les sommes nécessaires à l'acquisition de nouveaux véhicules ne sont pas disponibles au moment opportun, les responsables ne pourront prendre les décisions appropriées en se fondant sur les données fournies par le système sur ce qui constitue un rendement optimal. Bien que le processus de gestion comporte toujours des compromis sur le plan du financement, il est important de veiller à ce que demeure la motivation incitant à prendre des décisions rentables.

On ignore dans quelle mesure la productivité des opérations de transport des bases/escadres a changé

32.112 Les opérations de transport des bases/escadres n'ont pas été épargnées par les immenses changements qui touchent les Forces canadiennes d'un bout à l'autre du pays. Cependant, on ne parvient pas à déterminer vraiment si les changements survenus à l'intérieur des organisations de transport des bases/escadres ont entraîné

une augmentation ou une baisse de la productivité.

32.113 Neuf des seize bases et escadres avec lesquelles nous avons communiqué ont signalé quatre changements importants ou plus ayant trait aux opérations, processus ou fonctions de transport au moyen de véhicules légers de type commercial au cours des quatre dernières années. Comme cela a été le cas pour d'autres opérations de soutien, il a régné une certaine confusion au chapitre du transfert des responsabilités, des obligations de rendre compte et des budgets de fonctionnement au niveau des bases/escadres. Compte tenu de l'importance des changements et de l'absence d'information de gestion sur la productivité, il nous a été impossible de déterminer s'il y avait eu des modifications au chapitre de la productivité de la fonction de transport au niveau des bases et des escadres.

32.114 Le plus important changement effectué par les sections de transport des bases/escadres de l'ensemble des Forces canadiennes est probablement l'adoption plus fréquente du concept de l'utilisateur-conducteur. Au moment de notre vérification de 1996, les chauffeurs professionnels affectés aux sections de transport conduisaient la majorité des voitures et des camions légers. Maintenant, les personnes qui ont besoin de transport conduisent elles-mêmes les véhicules, ce qui fait qu'on n'a pas besoin de chauffeur professionnel. Désormais, les chauffeurs qui restent conduisent, la plupart du temps, du matériel plus lourd ou des véhicules spécialisés. Bien que le nombre de chauffeurs professionnels ait diminué, on a besoin d'une plus grande quantité de véhicules. Les représentants du Ministère n'ont pu fournir d'analyse confirmant si le recours plus fréquent au concept de l'utilisateur-conducteur a donné lieu à une augmentation ou à une baisse de la productivité.

Le Ministère a modifié considérablement ses services de transport, mais n'a pas déterminé si la productivité a augmenté ou diminué.

Information communiquée au Parlement

Deux rapports principaux sont présentés au Parlement

32.115 Les deux principaux rapports que doivent présenter les ministères fédéraux au Parlement sont le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport ministériel sur le rendement. Ces documents doivent décrire avant tout les résultats visés, les stratégies établies dans le but de les obtenir et la mesure des résultats obtenus.

32.116 Le Système de gestion des dépenses (SGD) du gouvernement est un processus cyclique au moyen duquel le gouvernement définit ses grandes priorités nationales ainsi qu'une stratégie budgétaire, décide du budget national et émet des lignes directrices à partir desquelles les ministères fédéraux établissent leurs plans d'activité. Le Cadre de planification, de rapport et de responsabilisation (CPRR) décrit comment les ministères doivent s'y prendre pour mettre en oeuvre une méthode de planification semblable à celle utilisée dans l'entreprise privée, pour rendre compte des résultats obtenus par secteurs d'activités retenus. Le CPRR précise également le degré de responsabilité qui leur incombe pour ce qui est de l'atteinte des résultats exigés.

Aucun système de mesure du rendement n'a encore été mis en place

32.117 Bien que la Défense nationale et les Forces canadiennes essayent de mettre sur pied des systèmes de mesure du rendement depuis plus de deux décennies, l'ampleur de leurs efforts a varié en fonction des priorités de la direction et des problèmes qui se présentaient au jour le jour. Bien qu'il soit indiqué dans la principale directive stratégique publiée par le Ministère pour 2000 que des mesures et des indicateurs de rendement figureront dans la directive de l'année suivante, cette dernière ne mentionne que

brèvement ces mesures, sans autre précision, et ne traite aucunement des indicateurs. De même, le calendrier de trois ans prévu pour la mise en oeuvre des nouvelles mesures a été éliminé.

32.118 Des travaux visant à améliorer le système de mesure du rendement n'ont pas été menés à terme et la répartition des responsabilités à ce chapitre a manqué de cohérence. Les chefs d'état-major des armées (CEMA) et les chefs de groupe reconnaissent qu'ils doivent faire davantage pour intégrer leurs propres systèmes de mesure du rendement au système de rapports ministériel.

32.119 Pour se conformer aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère doit améliorer ses méthodes de rapport dans des domaines importants. Il faut établir de meilleurs liens entre activités (ou réalisations) et résultats (ou retombées). Le Ministère doit également établir un système mieux équilibré de présentation de rapports faisant état des lacunes, des points à améliorer et des mesures correctrices prises pour améliorer le rendement futur. En l'absence d'outils appropriés de mesure du rendement, il est impossible de comparer les réalisations et les résultats escomptés ou encore de déterminer l'ampleur des lacunes.

32.120 Lors de notre vérification de 1996, nous avons recommandé que le ministère de la Défense nationale élabore des mesures pertinentes de ses activités de soutien et en communique les résultats les plus significatifs dans les rapports qu'il présente au Parlement. Cela n'a pas encore été fait.

Peu de progrès ont été réalisés sur le plan du renouvellement

32.121 L'exécution du programme quinquennal de renouvellement du Ministère, est en cours depuis un bon moment, mais il reste du travail à faire. Bien que certains représentants de la Défense prétendent que le Ministère se

trouve actuellement « en mode d'amélioration continue », nous croyons qu'il est important de déterminer ce pourquoi la Défense semble tarder à mettre en oeuvre les recommandations de notre Rapport de 1996. Par conséquent, nous avons adopté un modèle qui classe par catégorie les facteurs qui pourraient nuire au renouvellement institutionnel. La pièce 32.5 décrit les quatre facteurs examinés dans le modèle. Les résultats de notre analyse sont présentés à la pièce 32.6.

32.122 Les pressions concurrentes constituent le facteur qui a le plus nui à la mise en oeuvre de nos recommandations de 1996. Cela semble indiquer que la Défense a classé la productivité de ses services de soutien au bas de la liste de ses objectifs. Il ne fait pas de doute que les effectifs et le budget du ministère de la Défense nationale ont subi d'importantes réductions et que le Ministère a eu bien

d'autres défis importants à relever au cours de la période de renouvellement de cinq ans.

32.123 Le deuxième facteur le plus susceptible d'avoir empêché le Ministère de réaliser des progrès est lié aux problèmes de transition. Cela donne à penser que le fait d'embrasser un trop grand nombre de projets à la fois, sans dresser de plan stratégique clair et sans posséder la formation et les outils nécessaires pour apporter les changements désirés, a contribué à ralentir les progrès. Nous avons constaté que le Ministère avait éprouvé des difficultés du fait qu'il avait entrepris un trop grand nombre d'activités de renouvellement sans avoir établi au préalable une vision ministérielle claire et un plan stratégique appuyant cette vision. Dans de nombreux cas, nous avons remarqué une rupture des communications et un manque de formation et d'outils permettant de mettre

| État de l'organisation | Caractéristiques |
|--------------------------------|--|
| Normal | <ul style="list-style-type: none"> On ne constate aucun dysfonctionnement. Il est normal que la confusion, la lassitude et l'improductivité se manifestent en période de changement radical; le personnel demeure motivé à poursuivre les changements. |
| Pressions concurrentes | <ul style="list-style-type: none"> Il est évident que les efforts déployés dans la réalité ne concordent pas avec les déclarations officielles; ces questions ne pèsent pas lourd par comparaison à d'autres questions. On se concentre sur d'autres priorités; on est à court de ressources (temps, argent, soutien); les gens doivent se débrouiller seuls avec leurs problèmes. Les calendriers sont irréalistes. |
| Problèmes idéologiques | <ul style="list-style-type: none"> Les objectifs ne conviennent pas (mauvais remède); ils sont incompatibles avec les besoins ou l'architecture (concept de base/escadre); on sous-estime les répercussions. On constate une franche résistance à la nature du changement et un dysfonctionnement évident. |
| Problèmes de transition | <ul style="list-style-type: none"> Le remède convient (les objectifs sont réalisables), mais il est mal dosé (problème administratif) : manque de soutien/de formation/de communication. On constate des lacunes sur le plan de la réattribution des ressources, on ne fait rien pour empêcher la résistance passive et aucune mesure positive n'a été prise pour contrebalancer le leadership négatif. Les problèmes ne sont pas liés au contenu, mais concernent plutôt la mise en oeuvre. |

Pièce 32.5

Modèle de réforme institutionnelle

Source : Gestion du changement, juin 1994

en oeuvre les changements. Cependant, dans le domaine de la planification stratégique, le Ministère a produit dernièrement un document intitulé : *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*. La stratégie énoncée dans ce document expose la vision de la Défense nationale, ainsi que ses objectifs généraux à court et à long terme, mais elle ne présente pas les détails de ses plans de renouvellement.

32.124 Des représentants du Ministère nous ont dit que la prochaine étape consistera à établir un plan d'action, lequel présentera des objectifs, des priorités, des plans de communication, ainsi que des programmes de formation qui non seulement appuieront la Stratégie 2020, mais aussi guideront sa mise en oeuvre pendant la période de transition. Ce plan d'action est actuellement en voie d'élaboration à la Direction des

changements stratégiques et il appuiera la Stratégie 2020 tout en reflétant la nouvelle réalité de la Défense nationale et des Forces canadiennes. Toutefois, le Ministère n'a pas encore précisé la date de la mise en oeuvre de son plan d'action.

32.125 Bon nombre des personnes que nous avons interviewées ont indiqué qu'elles éprouvaient de la confusion et une certaine lassitude face aux changements, ce qui est normal dans une institution subissant un renouvellement important. Cependant, elles demeuraient motivées à poursuivre le changement.

32.126 *La Défense nationale devrait poursuivre l'élaboration et la mise en oeuvre de son plan d'action, « Vers un programme de gestion moderne ». Le Ministère devrait s'occuper en priorité de donner aux responsables de la gestion des activités de soutien les outils*

Pièce 32.6

Analyse des retards accusés sur le plan de la mise en oeuvre des recommandations de 1996

| Domaine de vérification des réformes recommandées en 1996 | Catégorie de modèle la plus appropriée au retard accusé | | | |
|---|---|------------------------|------------------------|-------------------------|
| | Normal | Pressions concurrentes | Problèmes idéologiques | Problèmes de transition |
| Planification d'activités | | 1 | | 2 |
| Budgets de fonctionnement | | 2 | | 1 |
| Culture | | 1 | Y | |
| Coordination des changements | | 1 | | 2 |
| Différents modes de prestation des services | | | 1(X) | 2 |
| Instruction individuelle | | 1 | | 2 |
| Maintenance des aéronefs | | 1(Y) | | 2 |
| Approvisionnement de la base | | 1 | | 2 |
| Maintenance des véhicules de la base | | 1 | | 2 |
| Transport de la base | | 1 | | 2 |

Légende :

1 – Indique la catégorie de modèle « la plus appropriée ».

2 – Indique la « deuxième » catégorie de modèle « la plus appropriée ».

(X) Les deux grands projets de diversifications des modes de prestation des services que nous avons examinés risquent d'entraîner des pertes d'emploi ou d'importants changements d'emploi chez les employés civils du Ministère et les membres des Forces canadiennes.

(Y) On a constaté certains progrès réels dans l'amélioration de la productivité des services de maintenance des aéronefs, mais les efforts en vue de mettre en oeuvre un système de gestion de la qualité figurent au bas de la liste des priorités de la Force aérienne.

Source : Analyse du Bureau du vérificateur général

de mesure du rendement et les renseignements sur les coûts qui permettront d'assurer que les unités opérationnelles bénéficient de services de soutien rentables. Le ministère de la Défense nationale devrait autant que possible fournir à ces personnes les incitatifs appropriés, par exemple, la politique adoptée récemment qui autorise les unités à conserver les économies réalisées grâce à l'élimination de biens excédentaires.

Réponse de la Défense nationale : Le Ministère est aux prises avec de nombreuses exigences et des priorités concurrentes qui entravent ses efforts en vue d'améliorer la productivité du secteur de soutien de la défense. Il a réussi néanmoins à y apporter des améliorations substantielles, malgré les changements considérables d'ordre organisationnel, financier, doctrinal et culturel qu'il a connus. Par exemple, grâce aux plans d'activités, les intervenants de tous les niveaux sont maintenant mieux sensibilisés aux incidences sur les ressources du processus décisionnel en matière de défense. Outils importants de gestion, ces plans ont permis de composer, à tous les niveaux, avec des budgets réduits, en favorisant des modifications de structure plutôt que des compressions budgétaires arbitraires et des programmes de changement sans ordre de priorité. Comme autre exemple de réalisation majeure, citons le plan stratégique lancé récemment par le Ministère et intitulé « Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020 ». Ce document donne les orientations globales nécessaires pour apprivoiser les changements de demain.

Parce qu'il est l'un des douze ministères pilotes, le ministère de la Défense nationale (MDN) s'est engagé à élaborer un plan d'action visant à moderniser la fonction de contrôleur, en vue de faire un pas vers un programme de gestion moderne. Ce plan d'action s'inspire d'une étude de base qui cerne les secteurs à

améliorer en priorité. À la lumière du sondage mené auprès des fonctionnaires fédéraux et du sondage D2000 du MDN, qui font tous les deux état de lourdes charges de travail, le Ministère a décidé de s'appuyer sur quatre initiatives de gestion existantes, plutôt que de se lancer dans de nouveaux programmes, pour intervenir dans tous les secteurs prioritaires. Ces quatre initiatives clés constituent en fait les piliers qui sous-tendent le plan d'action sur la modernisation de la gestion. Il s'agit de la Stratégie d'information financière, du Cadre de gestion intégrée de la Défense, de la Stratégie de gestion de l'information et des programmes dans le domaine des ressources humaines. Un engagement clé consiste à confier l'intégration de ces quatre piliers de la gestion moderne à une structure de régie placée sous la direction du Sous-ministre.

Le Ministère reconnaît que les progrès accomplis en matière d'attribution des coûts sont en deçà des objectifs fixés. Les lenteurs observées tiennent principalement au fait que la comptabilité par activités n'a pas encore été pleinement appliquée et intégrée. Les préparatifs exigés par le passage à l'année 2000 et la nécessité de respecter d'autres priorités gouvernementales, telles que la Stratégie d'information financière et la mise en place de la comptabilité d'exercice, ont nécessairement retardé l'intégration complète du dispositif de comptabilité par activités à l'échelle du MDN. Peu importe les obstacles qu'il reste à franchir sur le plan de cette intégration, le processus décisionnel du Ministère n'a pas souffert entre-temps. Les décideurs ont accès à énormément de données, surtout au niveau stratégique. En fait, bien peu d'organismes du secteur public sont en mesure de fournir autant de renseignements sur les coûts et de directives d'orientation que la Défense nationale. Loin de s'arrêter là, le Ministère entend perfectionner les données sur les coûts et le rendement. Une évaluation exhaustive des renseignements

Les efforts de renouvellement de la gestion demeurent des projets en chantier, surtout en raison du manque de ressources nécessaires pour les mener à bien et de l'absence d'un plan global à partir duquel on pourrait les évaluer.

dont ont besoin les gestionnaires de tous les niveaux est en cours, grâce à l'élaboration du Cadre de gestion intégrée de la Défense. En ce qui concerne la mesure du rendement, la mise au point d'un cadre visant à mesurer le rendement du Ministère est un processus itératif que nous continuerons de perfectionner. Un jalon important sera atteint lorsque des objectifs de mesure du rendement seront incorporés dans ce cadre en 2001.

Le Ministère continuera à mettre en oeuvre les activités de changement qui ont un effet positif sur la productivité du secteur de soutien de la défense. Cela étant dit, les plans d'activités permettent de rationaliser le processus décisionnel : les activités qui ont le plus d'impact sur la mise en place des moyens demandés dans le Livre blanc sur la défense de 1994 se poursuivront, et celles de moindre importance seront réduites, voire éliminées.

Conclusion

32.127 Dans l'ensemble, le programme quinquennal de renouvellement du Ministère demeure un « projet en chantier ». Les organisations des services de soutien de la Défense des bases/escadres ont subi d'importants changements sur les plans de l'organisation, des opérations et des processus. Comme les gestionnaires de ressources des bases/escadres, nous n'avons pas pu déterminer si ces changements ont fait augmenter ou diminuer la productivité des services de maintenance des véhicules, d'approvisionnement et de transport.

32.128 Les outils essentiels créés dans le cadre du programme de renouvellement, notamment les plans d'activités et les budgets de fonctionnement, continuent d'évoluer en tant qu'outils de gestion.

32.129 Les plans d'activités établis à tous les niveaux du Ministère ne présentent pas une mesure de la productivité s'appuyant sur des données relatives au rendement exigé. La plupart des organisations des bases/escadres essaient de repérer les sources de données qui pourraient fournir de l'information sur le rendement.

32.130 La mise en vigueur des budgets de fonctionnement a entraîné une foule de conséquences imprévues. Le Ministère l'a reconnu et il élabore actuellement des plans d'action visant à corriger la situation.

32.131 Le Ministère ayant négligé de suivre de près les résultats du vaste exercice de reingénierie qu'il a mené au Quartier général de la Défense nationale (et qui a pris fin en juin 1997) et d'établir des rapports à ce sujet, il est très difficile de déterminer ce qui a vraiment été accompli par les responsables de la mise en oeuvre des plans. Les efforts déployés par le Ministère en vue de changer sa culture de manière à fonctionner davantage comme le secteur privé sont toujours en cours. La nouvelle Direction des changements stratégiques est chargée de s'occuper des diverses initiatives de changement et de l'initiative de réforme de la culture organisationnelle.

32.132 Les efforts déployés dans le but d'améliorer la productivité des services de maintenance des aéronefs semblent avoir porté fruit, bien que l'on ait reporté la création d'un programme de gestion pour le maintien de la qualité.

32.133 Nous pouvons seulement conclure qu'il reste beaucoup à faire avant qu'il soit possible de mesurer la productivité des services de soutien de la Défense et d'utiliser les résultats pour améliorer la rentabilité de ces services.



À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification avait pour objectifs :

- d'indiquer au Parlement la mesure dans laquelle la Défense nationale a mis en oeuvre les recommandations et les observations de notre rapport de 1996;
- de déterminer si les mesures prises par la direction seraient susceptibles de combler les lacunes constatées;
- de revérifier, pour les années 1996 à 2000, la productivité des services de soutien de la Défense dans les domaines de l'instruction individuelle, de la maintenance des véhicules de type commercial des bases, ainsi que des services de transport des bases, et de faire rapport au Parlement des changements observés;
- de déterminer pourquoi le Ministère a tardé à mettre en oeuvre nos recommandations de 1996 visant l'amélioration de la productivité des services de soutien de la Défense.

Étendue

Nous avons examiné chacune des recommandations que nous avons faites dans notre rapport de 1996. Aux fins d'examen, nous les avons réparties dans deux groupes.

Pour le premier groupe de recommandations, nous avons procédé à une revérification et tenté de mesurer à nouveau les progrès réalisés en vue d'améliorer la productivité des services de soutien. Ce groupe englobait les fonctions de soutien de la maintenance des véhicules de type commercial et de transport des bases/escadres et la fonction de l'instruction individuelle offerte dans les écoles ainsi qu'au niveau des autorités de gestion. Nous ne sommes parvenus qu'à remesurer la fonction d'instruction individuelle en raison des importants changements qu'ont connus, ou que connaissent actuellement, les autres secteurs de soutien sur le plan de l'organisation et des processus.

Pour le second groupe de recommandations, nous nous sommes entretenus avec des représentants aux niveaux national, régional et des bases/escadres. Nous avons également recueilli et analysé des documents fournis par le Ministère en preuve des mesures de gestion qui ont été prises. Ce groupe englobait la planification des activités, les budgets de fonctionnement, la culture organisationnelle, la coordination des changements, deux projets de diversification des modes de prestation des services, la maintenance des aéronefs, les opérations d'approvisionnement des bases et des escadres, ainsi que l'information communiquée au Parlement.

En particulier, nous avons recueilli des données d'examen portant sur la planification des activités, les budgets de fonctionnement et d'autres renseignements obtenus à l'aide d'un ensemble de demandes de renseignements que nous avons envoyées dans 23 bases et escadres et dans 33 escadrons. De plus, nous avons recueilli des renseignements sur les questions liées à l'instruction individuelle en faisant parvenir des demandes de renseignements à 42 écoles, ainsi qu'aux quatre autorités de gestion qui contrôlent ces écoles.

Critères

Pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations, nous nous sommes fondés sur les buts fixés par le Ministère dans la première réponse au rapport de 1996. Le cas échéant, nous avons également examiné les tendances au fil des ans et les mesures de gestion prises ou sur le point d'être prises dans le but de combler les lacunes relevées en 1996.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray

Directeur principal : Peter Kasurak

Directeur : David Saunders

Kristen Bond

Sylvie Blais

Lori Buck

Anne Hardy

Joe Lindsay

Haleem Mughal

Kevin Swartz

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Kasurak.

Annexe

**Progrès réalisés par le Ministère à l'égard des recommandations faites
par le vérificateur général en 1996**

| Recommandations | Évaluation des progrès | | |
|---|-------------------------|--------------------------|--------------------|
| | Mise en oeuvre complète | Mise en oeuvre partielle | Non mise en oeuvre |
| La Défense nationale devrait maintenir un centre ayant pour rôle de coordonner le changement. Ce centre devrait continuer à suivre les activités menées dans le cadre des principales initiatives, s'occuper des problèmes communs et faire rapport à la haute direction. Il devrait en outre continuer de veiller à ce que des procédures soient prévues pour communiquer l'information sur les meilleures pratiques et signaler tout retard ou toute complication à l'attention de la haute direction (paragraphe 34.32). | | | √ |
| La Défense nationale devrait continuer de surveiller l'état, chez son personnel, de l'adhésion aux convictions et aux valeurs sur lesquelles repose son nouveau système de gestion. Elle devrait renforcer les mesures qui lui permettront d'avoir la certitude que les systèmes de gestion favorisent l'éclosion de la culture organisationnelle désirée (34.41). | √ | | |
| La Défense nationale devrait élaborer et mettre à la disposition des gestionnaires des données sur les coûts et le rendement aux fins de la planification des activités. Elle devrait fixer les dates auxquelles les données seraient communiquées à chaque niveau de planification (34.47). | | √ | |
| La Défense nationale devrait veiller à ce que les gestionnaires sachent utiliser les budgets de fonctionnement et elle devrait les inciter concrètement à le faire (34.54). | | √ | |
| La Défense nationale devrait, dès qu'elle le pourra, faire connaître dans tout le Ministère les renseignements précisant les améliorations réalisées par les trois bases ayant obtenu les meilleurs résultats (34.68). | | √ | |
| La Défense nationale devrait noter le coût et le nombre de transactions par employé et utiliser ces données comme indicateurs de rendement. Les gestionnaires devraient pouvoir obtenir facilement les données sur le rendement (34.69). | | | √ |

| Recommandations | Évaluation des progrès | | |
|--|-------------------------|--------------------------|--------------------|
| | Mise en oeuvre complète | Mise en oeuvre partielle | Non mise en oeuvre |
| Le ministère de la Défense nationale devrait mettre en place des mesures de la productivité dans toutes les sections des transports des bases. Il devrait établir une date limite à respecter pour la mise en place de ces mesures et fixer des objectifs afin de rehausser la productivité des unités dont le rendement est inférieur à la moyenne (34.78). | | √ | |
| Le Ministère devrait surveiller la productivité du personnel affecté aux opérations des transports des bases et rajuster ses effectifs en fonction des besoins (34.79). | | | √ |
| La Défense nationale devrait revoir et contrôler l'incidence de l'âge de son parc automobile sur la productivité globale de l'entretien des véhicules et apporter les changements qui s'imposent pour accroître cette productivité (34.85). | | √ | |
| Le Ministère devrait évaluer les résultats des projets pilotes d'aliénation des véhicules et engager les négociations qui s'imposent avec le Conseil du Trésor pour en arriver à la solution la plus rentable, notamment déterminer les incitatifs que l'on devrait inclure dans l'ensemble du système (34.86). | √ | | |
| Le Ministère devrait utiliser le mieux possible les garanties applicables aux véhicules qu'il achète (34.87). | | √ | |
| Le Commandement aérien devrait faire profiter le plus grand nombre possible de bases des leçons apprises à Cold Lake (34.99). | | √ | |
| Le Commandement aérien devrait fournir le plus tôt possible aux gestionnaires d'unités des données fiables sur les coûts, de manière à améliorer la prise de décisions et la reddition des comptes (34.100). | | √ | |
| Le ministère de la Défense nationale devrait évaluer sans tarder s'il a besoin d'instructeurs et de personnel de soutien au-delà des ratios par stagiaire calculés en 1990. Il devrait par la suite rajuster les effectifs de façon régulière afin de répondre aux besoins réels (34.108). | | | √ |
| Le ministère de la Défense nationale devrait effectuer une évaluation pertinente de ses activités de soutien et en communiquer les résultats les plus significatifs dans les rapports qu'il présente au Parlement (34.111). | | | √ |

Source : Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 34 « Défense nationale – La productivité des services de soutien », 1996