

# Chapitre 27

## **Défense nationale**

Différents modes de prestation  
de services



# Table des matières

|                                                                                                                                              | <b>Page</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Points saillants</b>                                                                                                                      | 27-5        |
| <b>Introduction</b>                                                                                                                          | 27-7        |
| Le Livre blanc sur la défense de 1994 prévoyait une importante réduction des dépenses de défense                                             | 27-7        |
| Politique et structure du programme des Différents modes de prestation de services                                                           | 27-7        |
| Objet de la vérification                                                                                                                     | 27-9        |
| <b>Observations et recommandations</b>                                                                                                       | 27-10       |
| <b>Les économies sont réalisées plus lentement que prévu</b>                                                                                 | 27-10       |
| D'autres organismes de défense ont également de la difficulté à réaliser les économies visées                                                | 27-11       |
| <b>Analyses de rentabilisation</b>                                                                                                           | 27-12       |
| L'objectif était clair dans la plupart des cas                                                                                               | 27-12       |
| Les niveaux de service existants n'étaient pas précisés                                                                                      | 27-14       |
| Il s'est révélé difficile d'établir les coûts de base des services de soutien actuels                                                        | 27-14       |
| Les facteurs de réussite étaient définis pour la majorité des projets                                                                        | 27-15       |
| La faisabilité des options n'était pas toujours évaluée                                                                                      | 27-15       |
| Les analyses d'options, pour certains projets, étaient inadéquates ou incomplètes                                                            | 27-19       |
| Les options choisies n'étaient pas nécessairement les meilleures                                                                             | 27-20       |
| Le Ministère a apporté des améliorations                                                                                                     | 27-20       |
| Évaluation générale des analyses de rentabilisation                                                                                          | 27-21       |
| <b>Gestion des ressources humaines</b>                                                                                                       | 27-21       |
| Les lacunes de la formation sont évidentes                                                                                                   | 27-22       |
| Les évaluations des éléments de base et des éléments complémentaires n'ont pas été faites en temps opportun                                  | 27-22       |
| Des plans des ressources humaines doivent être mis au point                                                                                  | 27-23       |
| Les problèmes liés à la gestion de la rémunération semblent avoir été résolus                                                                | 27-23       |
| Les employés ont été consultés de manière adéquate                                                                                           | 27-24       |
| Évaluation générale de la gestion des ressources humaines dans le cadre des DMPS                                                             | 27-25       |
| <b>Passation des contrats</b>                                                                                                                | 27-25       |
| Le processus concurrentiel n'était pas toujours utilisé pour adjudger les contrats                                                           | 27-25       |
| La politique et les lignes directrices de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur la marge bénéficiaire n'ont pas été suivies | 27-26       |
| Le Ministère a acheté une capacité d'entraînement inutilisée                                                                                 | 27-27       |
| Évaluation générale de la conformité à la politique gouvernementale de passation des contrats                                                | 27-27       |
| <b>Conclusion</b>                                                                                                                            | 27-28       |
| <b>À propos de la vérification</b>                                                                                                           | 27-30       |
| <b>Étude de cas – Entraînement en vol de l'OTAN au Canada</b>                                                                                | 27-16       |

**Pièces**

|      |                                                                                          |       |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 27.1 | Programme des Différents modes de prestation de services (DMPS) –<br>Aperçu du processus | 27–8  |
| 27.2 | Différents modes de prestation de services – Projets vérifiés                            | 27–9  |
| 27.3 | Aperçu des analyses de rentabilisation                                                   | 27–13 |

**Annexe**

|  |                                                                                                                  |       |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|  | Programme des Différents modes de prestation de services – Descriptions des projets visés<br>par la vérification | 27–32 |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|



## Défense nationale

### Différents modes de prestation de services

#### Points saillants

**27.1** Le programme des Différents modes de prestation de services (DMPS) de la Défense nationale – qui vise à trouver des façons nouvelles et meilleures d’assurer les services de l’État – en est encore à ses débuts, et ses progrès ont été plus lents que prévu. Selon des estimations ministérielles non confirmées, les économies se chiffrent actuellement à quelque 68 millions de dollars. Étant donné que le Ministère dépense chaque année 3,5 milliards de dollars en services de soutien, la possibilité de réaliser d’autres économies demeure grande. En 1996, il prévoyait que les économies annuelles atteindraient 200 millions de dollars d’ici 1999. Toutefois, s’appuyant sur les résultats obtenus à ce jour, le Ministère a ramené cette prévision à 175 millions de dollars par année d’ici 2004.

**27.2** Bon nombre des analyses de rentabilisation liées aux 14 projets que nous avons vérifiés avaient été mal effectuées. Les options n’étaient pas toujours évaluées de manière satisfaisante, et l’option choisie n’était pas nécessairement la meilleure. Le personnel ne semblait pas posséder les compétences nécessaires pour entreprendre les analyses. Le Ministère a pris des mesures pour améliorer la gestion de projets DMPS plus récents et croit avoir comblé les lacunes antérieures.

**27.3** Le gouvernement n’a pas de cadre d’action adéquat pour le « partenariat » avec le secteur privé et l’impartition de vastes programmes de services. Plus particulièrement, dans le cas du contrat de 2,8 milliards de dollars relatif à l’entraînement en vol de l’OTAN au Canada :

- il n’y a pas eu d’appel d’offres, contrairement à la politique et aux règlements gouvernementaux régissant la passation des contrats, renonçant ainsi aux avantages de la concurrence des prix;
- la politique et les lignes directrices de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur la marge bénéficiaire pour les contrats à fournisseur unique n’ont pas été suivies, et les marges bénéficiaires n’ont pas fait l’objet d’analyses adéquates.

**27.4** Des dispositions contractuelles rigides ont imposé des paiements à l’égard d’une capacité d’entraînement inutilisée. Par exemple :

- Le Centre d’instruction et de soutien de la Milice Meaford est exploité en vertu d’un contrat quinquennal à forfait d’une valeur de 40 millions de dollars. Or, seulement 43 p. 100 de sa capacité a été utilisée en 1998.
- L’École canadienne d’aviation de Portage la Prairie offre un programme d’entraînement au pilotage en vertu d’un contrat de 165 millions de dollars, programme qui a été largement sous-utilisé au cours des six premières années.

#### Contexte et autres observations

**27.5** Selon le ministère de la Défense nationale, le programme des DMPS a pour but de fournir un cadre permettant aux gestionnaires d’optimiser les ressources financières en ce qui a trait aux activités secondaires. Grâce à ce programme, il espère trouver et employer les moyens les plus rentables d’assurer les services de soutien, lesquels représentent environ le tiers de son budget de 10,3 milliards de dollars. Nous avons constaté que la compression des effectifs et la restructuration avaient déjà entraîné des économies à l’égard d’un grand nombre des activités visées par le programme des DMPS.

**27.6** En 1995, lorsque le Ministère a lancé le programme des DMPS, il s'est fixé comme objectif d'économiser chaque année 200 millions de dollars d'ici 1999 et 350 millions d'ici 2001. Notre vérification a porté sur 14 de ses 40 projets DMPS en cours. Nous n'avons vérifié que les mesures gouvernementales, et nos observations et critiques ne visent en rien les tiers fournissant des services au gouvernement.

**Les réponses de la Défense nationale, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sont incluses dans ce chapitre. La Défense nationale a pris des mesures pour donner suite à toutes nos recommandations. En particulier, le Ministère accorde une attention plus grande à la gestion des projets DMPS et fait en sorte que le personnel soit formé adéquatement.**

**En ce qui concerne nos préoccupations portant sur l'absence d'un cadre de politique gouvernementale adéquat pour établir un « partenariat » avec le secteur privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada participent actuellement à une initiative interministérielle de réforme des approvisionnements qui inclura, entre autres choses, des travaux sur l'orientation des marchés de services pluriannuels importants.**

**La Défense nationale est d'avis que le programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada est innovateur et offrira une formation de pilote de bonne qualité à un coût inférieur à celui du système de formation actuelle ou de toute autre option de formation envisageable dans un avenir prévisible.**

## Introduction

### **Le Livre blanc sur la défense de 1994 prévoyait une importante réduction des dépenses de défense**

**27.7** En 1994, le gouvernement a publié une politique révisée de défense qui enjoignait à la Défense nationale de réduire ses ressources, son personnel et son infrastructure. Cette politique exigeait également que le Ministère améliore ses façons de faire et continue de chercher de nouvelles façons d'appuyer les forces opérationnelles. Des activités de soutien internes devaient être soit entièrement transférées à l'industrie canadienne si les analyses de rentabilisation montraient qu'il était possible d'accroître la rentabilité, soit partagées avec le secteur privé aux termes de diverses ententes de partenariat.

**27.8** Pour mettre en oeuvre la politique de 1994, la Défense nationale a élaboré un vaste plan quinquennal de renouvellement comportant cinq volets clés : compression des effectifs, rationalisation de l'infrastructure, renouvellement de la gestion, meilleure utilisation de la technologie de l'information et recours à différents modes de prestation des services (DMPS).

**27.9** L'expression « Différents modes de prestation de services » désigne la recherche systématique de façons nouvelles et meilleures d'assurer les services de l'État. La politique gouvernementale sur les DMPS figure dans un document d'orientation publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1995 et intitulé *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*. Ce document énonce les principes et critères de base servant à déterminer s'il convient de modifier la prestation des programmes, des activités, des services et des fonctions du gouvernement afin de mieux atteindre les objectifs ou d'optimiser l'utilisation des ressources et, dans l'affirmative, comment

il faut s'y prendre. Les ministères doivent offrir les programmes et les services de la manière la plus efficace possible, que ce soit à l'aide du personnel et des ressources internes ou d'un fournisseur externe.

Cette approche nécessite une bonne compréhension des extrants, des niveaux de service et des coûts de prestation. D'après la politique du Conseil du Trésor, le choix de modes différents d'exécution des programmes ne devraient pas entraîner de coûts supérieurs et, de préférence, devraient même coûter moins cher que les méthodes traditionnelles que l'on veut remplacer.

**27.10** Le programme des DMPS de la Défense nationale vise à fournir le cadre permettant aux gestionnaires d'optimiser les ressources financières (obtenir la « meilleure valeur ») en ce qui a trait aux activités secondaires. Le calcul de la meilleure valeur se fait à l'aide d'analyses de rentabilisation des options proposées pour la prestation des programmes et des services.

### **Politique et structure du programme des Différents modes de prestation de services**

**27.11** En novembre 1996, le Ministère a publié un guide d'utilisation de la méthodologie DMPS pour aider les gestionnaires à choisir les meilleures façons d'exécuter les activités secondaires et d'assurer les services internes.

**27.12** Les projets DMPS dont la gestion est centralisée relèvent de l'autorité exécutive du Sous-ministre et du Chef d'état-major de la Défense. D'autres projets DMPS sont la responsabilité des commandants et des chefs de groupe. Le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) supervise le programme DMPS et les projets dont la gestion est centralisée avec l'aide d'un comité directeur au niveau des sous-ministres adjoints. Ce comité est formé de représentants des syndicats, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ainsi que

**Le programme des Différents modes de prestation de services (DMPS) fournit le cadre permettant aux gestionnaires d'optimiser les ressources financières de la Défense en ce qui a trait aux activités secondaires.**

**Pièce 27.1**

**Programme des Différents modes de prestation de services (DMPS) – Aperçu du processus**

**EXAMEN PRÉALABLE**

- Confirmer que les services sont toujours nécessaires.
- Établir s'il s'agit de services de base ou de services secondaires.
- Déterminer de façon préliminaire la valeur annuelle en dollars des services offerts actuellement et le nombre de personnes qui y sont affectées.



**ANALYSE**

- Effectuer une analyse de rentabilisation appuyant la recommandation d'une option DMPS.



**DÉCISION SUR LA VOIE À SUIVRE**

- Décider si l'option de Différents modes de prestation des services (DMPS) doit ou non être utilisée.
- Si l'option DMPS recommandée est un appel d'offres concurrentiel comprenant une soumission interne, le processus doit être suspendu de manière à permettre l'exécution de l'étape de « l'organisation la plus efficiente (OPE) ».



**DÉVELOPPEMENT**

- Préparer l'énoncé de travail, la demande de propositions et le plan de vérification.
- Étudier les propositions. Les deux résultats possibles sont :
  - choix d'un fournisseur de services compétent ou
  - rejet de l'option DMPS et reprise ou fin du processus.
- Si l'étape de l'OPE est lancée :
  - rédiger une instruction et fixer un objectif d'économie;
  - en réponse à l'instruction, élaborer une proposition d'OPE;
  - évaluer la proposition d'OPE.
- Si la proposition d'OPE est acceptée, le processus d'appel d'offres est mis de côté pour passer à la mise sur pied de l'OPE. Les résultats seront évalués deux ans plus tard et, s'ils sont jugés insatisfaisants, l'option de l'appel d'offres sera de nouveau considérée.
- Si la proposition d'OPE n'est pas acceptée, le processus d'appel d'offres est relancé avec une soumission interne.



**MISE EN OEUVRE**

- Mettre fin au mode actuel de prestation des services.
- Développer et mettre en oeuvre la transition.
- Le fournisseur du mode différent de prestation de services se met à l'oeuvre.



**VÉRIFICATION**

- Recueillir des données sur le rendement.
- Comparer le rendement réel au rendement prévu.
- Déterminer s'il faut adopter une autre ligne de conduite.

d'agents indépendants. D'autres comités directeurs appuient les commandants et les chefs de groupe dans le cas des projets spécifiques placés sous leur autorité exécutive. Une direction des DMPS qui relève du VCEMD et du Directeur général – Services du renouvellement de la gestion assure l'orientation globale, élabore les méthodes et les processus, coordonne l'identification des projets DMPS, offre des services de facilitation aux commandements et aux groupes, suit le déroulement des activités DMPS et en fait rapport.

**27.13** En outre, chaque commandant et chef de groupe peut compter sur les services d'un coordonnateur pour les examens DMPS qui sont menés dans son secteur. Ces coordonnateurs sont les principales sources d'information à ce sujet. Chaque examen DMPS est géré et mis en oeuvre par sa propre équipe de projet, laquelle relève de l'autorité exécutive par l'entremise d'un comité directeur.

**27.14** Le processus d'examen DMPS du Ministère (voir la pièce 27.1) est conforme à la publication du Conseil du Trésor intitulée *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*. Le programme des DMPS est intégré au processus de planification des activités du Ministère. Les chefs d'état-major des armées et les chefs de groupe sont chargés de déterminer, aux fins d'examen DMPS, les activités secondaires qui répondent aux critères établis par le Comité de gestion de la Défense (CGD), à savoir :

- les activités dont la valeur minimale varie entre 5 et 10 millions de dollars par année;
- les activités de soutien à l'échelle du Ministère, comme la distribution d'approvisionnements, les finances ainsi que la technologie et les systèmes de gestion de l'information;
- les ensembles d'activités multiples, comme les services de soutien des bases et des unités;



- les activités trans-organisationnelles;
- les activités distinctes (autonomes).

### Objet de la vérification

**27.15** Notre vérification avait pour objet de déterminer l'efficacité avec laquelle la Défense nationale gère son programme des DMPS et la mesure dans laquelle elle réussit à fournir, de la manière la plus rentable qui soit, les services de soutien secondaires (qui comptent pour environ le tiers de son budget annuel de 10,3 milliards de dollars) aux activités militaires de base.

**27.16** Nous avons vérifié 14 projets terminés qui ont été amorcés entre 1994 et 1996 et qui constituent un échantillon représentatif des services de soutien du Ministère. Cinq d'entre eux ont été entrepris avant le début du programme des DMPS, mais ils possèdent les caractéristiques de projets DMPS. Les neuf autres ont été choisis parmi les 40 examens d'activités de soutien que la Défense nationale a mis en oeuvre depuis l'introduction du programme des DMPS en 1995. La pièce 27.2 énumère les projets choisis aux fins de vérification; une brève description de chacun est

### Pièce 27.2

#### Différents modes de prestation de services – Projets vérifiés

| Nom du projet DMPS                                                    | Entreprise privée | Ententes de service | Maintien des dispositions actuelles | Budget annuel (millions de dollars) |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Projet Genesis*                                                       |                   |                     |                                     | 700,0                               |
| Entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC)*                       | X                 |                     |                                     | 140,0                               |
| Installations de maintenance de la Flotte — Atlantique et Pacifique   |                   |                     | X                                   | 85,0                                |
| École canadienne d'aviation*                                          | X                 |                     |                                     | 33,0                                |
| Solde des militaires*                                                 |                   |                     | X                                   | 33,0                                |
| Services de soutien de Goose Bay                                      | X                 |                     |                                     | 27,0                                |
| Opérations et dotation des Flottes auxiliaires des côtes Est et Ouest |                   |                     | X                                   | 14,0                                |
| Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford*              | X                 |                     |                                     | 13,4                                |
| Équipement automatique d'essai (CF-18)                                | X                 |                     |                                     | 12,0                                |
| Centre d'essais techniques (aérospatiale)                             |                   |                     | X                                   | 11,0                                |
| Centre d'essais et d'expérimentation des munitions — Nicolet          | X                 |                     |                                     | 11,0                                |
| Services d'alimentation de Trenton                                    |                   | X                   |                                     | 3,4                                 |
| Gestion des installations du Quartier général de la Défense nationale |                   | X                   |                                     | 2,6                                 |
| Dépôt des publications des FC                                         |                   | X                   |                                     | 2,5                                 |
| <b>Total</b>                                                          |                   |                     |                                     | <b>1 087,9</b>                      |

\* Ces projets ont été entrepris avant la promulgation de la politique sur les DMPS et la publication de la méthodologie DMPS.

présentée dans l'Annexe qui accompagne le présent chapitre.

**27.17** Notre vérification a porté sur les aspects suivants du programme des DMPS :

- son cadre stratégique;
- son cadre analytique (analyse de rentabilisation);
- sa gestion des ressources humaines;
- la passation des contrats.

De plus amples renseignements sur les objectifs, l'étendue et les critères de notre vérification se trouvent dans la section **À propos de la vérification**.

## Observations et recommandations

### Les économies sont réalisées plus lentement que prévu

**27.18** Dans notre vérification de 1996 sur la productivité des services de soutien de la Défense nationale, nous avons noté que le but du Ministre était de pouvoir assumer les rôles de défense précisés dans le Livre blanc sur la défense de 1994 avec 25 p. 100 moins de ressources. Nous avons signalé que, pour atteindre ce but, le Ministère devait rendre ses services de soutien plus productifs. Le programme des DMPS et l'initiative de restructuration du Ministère font partie des efforts que celui-ci déploie afin d'accroître la productivité des services de soutien et la rentabilité.

**27.19** La présente vérification est principalement axée sur le programme des DMPS même si, dans de nombreux cas, la restructuration constitue un élément essentiel du processus DMPS — surtout quand des équipes internes soumissionnent un contrat de prestation de services. Selon notre vérification de 1996, la productivité a en fait baissé dans

certains secteurs malgré la restructuration en cours depuis plusieurs années.

Lorsqu'ils ont témoigné devant le Comité des comptes publics, les cadres supérieurs du Ministère ont déclaré qu'il faudrait un changement de culture organisationnelle et beaucoup de temps avant que le personnel de la Défense nationale ne soit sensibilisé aux coûts et fonctionne davantage à la façon du secteur privé. La présente vérification a révélé que le changement requis n'est pas encore complet.

**27.20** Les Forces canadiennes comptent sur un système d'appui national qui fournit le soutien du personnel, l'équipement, la nourriture, le carburant, les services d'entretien et la formation. Depuis 1994, la Défense nationale met en oeuvre un vaste projet de renouvellement visant à affecter plus de ressources aux opérations de défense et moins aux fonctions de soutien. Le programme des DMPS est un élément important de ce projet. En mai 1996, le CGD estimait que ce programme permettrait des économies annuelles qui atteindraient 200 millions de dollars vers 1999 et 350 millions aux environs de 2001.

**27.21** À cause des retards dans la mise en oeuvre des 18 premières initiatives DMPS, et parce qu'il a fallu plus de temps que prévu pour déterminer d'autres projets DMPS, le Ministère a révisé sa prévision au chapitre des économies et l'a ramenée à 175 millions de dollars par année d'ici la fin de la période de planification allant de 1999 à 2004.

**27.22** Nous n'avons pu confirmer les économies effectivement réalisées dans le cadre des projets DMPS que nous avons vérifiés. La plupart d'entre eux n'ont pas été entrepris depuis assez longtemps pour permettre d'évaluer la réduction des coûts. Par ailleurs, dans certains cas, aucun coût de base n'avait été établi et, dans d'autres, nous n'avons pu nous assurer que l'estimation des coûts de base était complète et précise.

**27.23** Les 40 examens DMPS en cours portent sur des activités de soutien qui emploient plus de 16 000 civils et militaires. Le budget annuel alloué à ces activités s'élève à quelque 1,3 milliard de dollars, ce qui représente moins de la moitié de la valeur totale des services de soutien secondaires qui ont fait ou pourraient faire l'objet d'un examen DMPS.

**27.24** En juin 1999, le Ministère avait terminé 18 examens DMPS portant sur des services de soutien dont les budgets annuels totalisent environ 202 millions de dollars. Les représentants de la Défense estiment maintenant que le recours à différents modes de prestation des services générera des économies annuelles de quelque 68 millions de dollars, soit environ 30 p. 100 de l'objectif de 200 millions pour 1999, objectif établi au début du programme des DMPS en 1995.

**D'autres organismes de défense ont également de la difficulté à réaliser les économies visées**

**27.25** Nous avons comparé l'expérience du Ministère dans la mise en oeuvre de son programme des DMPS avec celle des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie, dont les ministères de la Défense possèdent des programmes similaires. Nous avons constaté que ces pays accusent eux aussi des retards dans la mise en oeuvre de leurs programmes d'impartition et qu'ils ont du mal à atteindre les économies projetées au départ.

**27.26 États-Unis.** Le département américain de la Défense a mené des études sur les fournisseurs concurrents des secteurs public et privé en ce qui a trait aux activités commerciales touchant plus de 200 000 postes militaires et civils. D'après les résultats obtenus, il s'est fixé un objectif ambitieux, c'est-à-dire réaliser des économies d'environ 11 milliards de dollars au cours des exercices financiers s'étalant de 1997 à 2005. Toutefois, des

études récentes du General Accounting Office mettent en doute la possibilité de réaliser les économies prévues grâce à l'impartition. Des représentants du département américain de la Défense ont également indiqué que ces prévisions pourraient être difficiles à concrétiser étant donné les réductions budgétaires et la compression des effectifs civils des dernières années.

**27.27 Australie.** Le ministère australien de la Défense a lancé son Commercial Support Program (CSP) au milieu de 1991. Le CSP permet de déterminer les activités secondaires et de les soumettre à des appels d'offres. Le secteur industriel se voit ainsi offrir la possibilité de présenter des soumissions pour des travaux qui, autrefois, étaient effectués exclusivement par du personnel militaire et civil de la Défense. On estimait au début que le CSP pourrait engendrer des économies de l'ordre de 350 millions de dollars par année. En 1996, après cinq ans, le ministre de la Défense de l'Australie a signalé que les progrès avaient été beaucoup trop lents et que le programme avait donné lieu à des économies annuelles de 121 millions de dollars. En juillet 1998, le National Audit Office de l'Australie a signalé que le ministère de la Défense déclarait des économies de 155 millions de dollars par année, soit environ la moitié de l'estimation initiale. Il ajoutait dans son rapport que les économies réelles étaient difficiles à mesurer parce que les systèmes financiers du Ministère ne pouvaient en assurer le suivi.

**27.28 Royaume-Uni.** Le ministère de la Défense du Royaume-Uni, qui utilise le Competing for Quality Program depuis 1992, évalue les économies à 366 millions de livres sterling par année. Ce montant équivaut à environ 22 p. 100 du total des coûts de fonctionnement annuels de ces activités, mais aucun chiffre n'est disponible quant aux économies réelles. Ce ministère de la Défense a cherché à maximiser les

**La Défense nationale estime que les projets ont généré jusqu'à maintenant des économies d'environ 68 millions de dollars par année, ce qui est très loin des 200 millions qu'elle prévoyait atteindre vers 1999.**

**Seulement 8 des  
14 projets que nous  
avons vérifiés ont fait  
l'objet d'analyses  
de rentabilisation.**

avantages du programme en resserrant les mécanismes de participation aux bénéficiaires et de fixation des prix, en modifiant la charge de travail et en améliorant la gestion des stocks. En 1996, l'unité d'efficacité du secrétariat du Cabinet a analysé les trois premières années du programme dans l'ensemble du gouvernement, c'est-à-dire de 1992–1993 à 1994–1995 inclusivement. Elle a estimé que les économies nettes (compte tenu des coûts estimatifs du processus Competing for Quality) se situaient entre 13 p. 100 et 15 p. 100, mais aucun chiffre n'était disponible quant aux économies réelles.

**27.29** À en juger par l'expérience d'autres pays, la Défense nationale a peut-être surévalué ses prévisions initiales en fait d'économies. Il faudrait user de prudence lorsqu'il s'agit de prévoir les économies globales que peut générer le programme.

### **Analyses de rentabilisation**

**27.30** La politique du Ministère, dans le cadre de la méthodologie imposée pour la réalisation des examens DMPS, exige que des analyses de rentabilisation soient effectuées pour appuyer toutes les décisions prises concernant les DMPS. L'analyse de rentabilisation doit offrir une vaste gamme de renseignements dont il faut tenir compte avant de prendre la décision de confier à un sous-traitant l'exécution d'une activité de soutien secondaire ou d'en conserver la réalisation à l'interne.

**27.31** Nous avons certes vérifié plusieurs projets amorcés avant l'entrée en vigueur de la politique sur les DMPS. Il n'en reste pas moins que l'analyse de rentabilisation demeure une exigence fondamentale que requiert une saine gestion des dépenses gouvernementales. Nous nous attendions donc à ce que les projets entrepris avant la mise en oeuvre de la politique témoignent du même degré d'attention que les autres projets de notre échantillon.

**27.32** Nous avons constaté que des analyses de rentabilisation avaient été effectuées pour 8 des 14 projets choisis aux fins de vérification et qu'il n'y en avait eu aucune dans le cas de quatre projets. Il nous a été impossible de vérifier les analyses de rentabilisation des deux autres projets, l'information n'étant pas disponible.

**27.33** Nous avons évalué les analyses de rentabilisation à l'aide des critères suivants qui figurent dans le *Guide d'établissement des coûts* du Ministère :

- le but de l'analyse de rentabilisation, les hypothèses clés et les contraintes devraient être établis, compris et bien formulés;
- le niveau de service devrait être suffisamment défini;
- les coûts de base de l'activité de soutien devraient être fixés;
- les facteurs de réussite déterminants devraient être établis à l'avance de façon à déterminer dans quelle mesure les options réalisables atteignent les objectifs souhaités;
- chaque option réalisable devrait être évaluée en fonction de la capacité et de la volonté du marché de fournir le service, et notamment de l'existence de concurrents sur le marché;
- les options réalisables devraient faire l'objet d'analyses détaillées des coûts et des risques;
- la meilleure option devrait être déterminée d'après une analyse de la qualité, des risques et de la rentabilité.

La pièce 27.3 résume nos constatations à l'égard des 14 projets vérifiés.

### **L'objectif était clair dans la plupart des cas**

**27.34** Les dossiers de projet qui renfermaient une analyse de rentabilisation en bonne et due forme comportaient un objectif clairement énoncé. Toutefois, nous n'avons pu

trouver d'analyse officielle pour les projets des services de soutien de Goose Bay, du Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford, du Centre d'essais techniques (aérospatiale) et de la gestion des installations du Quartier

général de la Défense nationale (QGDN). Nous avons trouvé plusieurs études connexes, dont certaines répondaient en partie à nos critères de vérification, mais aucune n'était assez exhaustive pour constituer une analyse de rentabilisation.

Pièce 27.3

Aperçu des analyses de rentabilisation

| Projet | But | Niveau de service | Coûts de base | Facteurs de réussite | Faisabilité des options | Pertinence de l'analyse des options | Choix de la meilleure option |
|--------|-----|-------------------|---------------|----------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
|--------|-----|-------------------|---------------|----------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------------------|

*Confier le service à l'entreprise privée*

|                                                                     |  |      |  |  |  |  |  |
|---------------------------------------------------------------------|--|------|--|--|--|--|--|
| Entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC)*                     |  |      |  |  |  |  |  |
| Services de soutien de Goose Bay (GB)                               |  |      |  |  |  |  |  |
| Équipement automatique d'essai (CF-18)                              |  |      |  |  |  |  |  |
| Centre d'essais et d'expérimentation des munitions (CEEM) — Nicolet |  | S.O. |  |  |  |  |  |
| Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford*            |  |      |  |  |  |  |  |

*Contrat attribué à un soumissionnaire interne*

|                                 |  |  |  |  |  |  |  |
|---------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| Services d'alimentation Trenton |  |  |  |  |  |  |  |
| Dépôt des publications des FC   |  |  |  |  |  |  |  |

*Maintien du statu quo*

|                                                                   |  |  |  |  |      |      |      |
|-------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|------|------|------|
| Installations de maintenance de la Flotte (IMF) — FMAR(P)/FMAR(A) |  |  |  |  |      |      |      |
| Solde des militaires*                                             |  |  |  |  |      |      |      |
| Opérations et dotation des Flottes auxiliaires — FMAR(P)/FMAR(A)  |  |  |  |  |      |      | S.O. |
| Centre d'essais techniques (aérospatiale) (CETA)                  |  |  |  |  |      |      |      |
| Projet Genesis*                                                   |  |  |  |  | S.O. | S.O. | S.O. |

Pas atteint    Pratiquement pas atteint    Presque entièrement atteint    Entièrement atteint

\* Ces projets ont été entrepris avant la promulgation de la politique sur les DMPS et la publication de la méthodologie DMPS.

L'École canadienne d'aviation et la Gestion des installations du QGDN ne figurent pas ici, car aucune analyse n'a été faite en raison du manque de données.

**Les niveaux de service et les coûts de base sont encore difficiles à établir. Il est impossible de déterminer toute l'incidence des changements.**

**Les niveaux de service existants n'étaient pas précisés**

**27.35** Pour comparer le mode actuel de prestation des services avec une autre méthode, il faut connaître l'importance, la qualité et le coût des services existants. Nous n'avons trouvé l'indication des niveaux de service existants que dans trois projets. Dans les autres cas, les analystes ont dû recourir aux données historiques pour obtenir cette information. Cette tâche a exigé beaucoup de temps de la part du personnel interne et des frais considérables en consultants externes.

**27.36** Dans le cas des Installations de maintenance de la Flotte, il avait été décidé de conserver le mode actuel de prestation des services jusqu'à ce que soient résolues les questions fondamentales de rendement et de capacité.

**27.37** Ni le Centre d'essais techniques (aérospatiale) ni le Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford n'avaient calculé les niveaux de service atteints avant les examens DMPS.

**27.38** Dans les flottes auxiliaires, ni l'unité de la côte est ni celle de la côte ouest n'avait de données précises sur les niveaux de service. Or, dans le cadre de l'analyse de rentabilisation, les analystes ont effectivement déterminé les niveaux de service antérieurs à partir des dossiers et de données historiques. Les unités des côtes est et ouest s'affairent toujours à établir les niveaux de service pour les opérations de remorquage.

**27.39** À la demande du Ministère, nous avons examiné le projet Genesis, projet de la Force aérienne qui regroupe plusieurs initiatives visant à préserver une force de chasse viable en réduisant les effectifs et en limitant les coûts de soutien. Nous avons constaté que les coûts avaient été considérablement réduits par divers moyens, mais surtout grâce à une diminution de la taille de la flotte de chasseurs et du Système d'alerte du Nord.

Nous craignons toutefois que la Force aérienne n'ait pas encore pris de mesures adéquates sur les plans de la disponibilité opérationnelle et du soutien pour veiller à ce que la réduction des heures de vol n'entraîne pas une baisse de sa capacité en deçà des niveaux requis. Il est donc impossible de déterminer entièrement l'incidence de ces changements.

**Il s'est révélé difficile d'établir les coûts de base des services de soutien actuels**

**27.40** Nous avons constaté que certaines équipes de projet avaient de la difficulté à établir les coûts de base. Les activités de soutien sont presque toujours financées grâce à plusieurs budgets : par exemple, les Installations de maintenance de la Flotte utilisent des fonds provenant des budgets du Sous-ministre adjoint (Matériels), des Forces maritimes de l'Atlantique et d'environ huit autres unités de la Base des Forces canadiennes Halifax. Le recours à de nombreuses sources de financement rend inévitablement difficile l'établissement des coûts de base.

**27.41** En ce qui concerne le projet de Goose Bay, la décision d'impartir les services de soutien n'était pas fondée sur une analyse judicieuse des coûts internes. Pour l'évaluation de toutes les options réalisables, la méthodologie DMPS exige que les coûts de base soient établis à l'avance. Or, d'après nos constatations, les coûts de base n'ont été rigoureusement établis que par suite de la décision de soumettre les services de soutien au régime de concurrence.

**27.42** Il est affirmé dans certaines publications ministérielles que l'exploitation du Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford, qui a ouvert ses portes en juillet 1995, est une réussite en matière de DMPS. Les changements apportés à Meaford ont pris naissance dans le cadre d'un programme ministériel antérieur au programme des DMPS. Nous avons certes trouvé une étude antérieure à l'ouverture du Centre, mais elle ne

permettait pas de préciser les coûts de base liés à des activités d'instruction similaires. Deux études distinctes des coûts liés à Meaford font ressortir les difficultés que pose l'élaboration de données de base exactes lorsque sont apportés des changements importants dans les niveaux de prestation des services. Des études effectuées tant par le personnel du Ministère que par des experts-conseils de l'extérieur ont indiqué qu'il était difficile de déterminer si des économies avaient été réalisées. Une étude terminée en mai 1999 faisait état d'estimations allant d'économies annuelles de 800 000 \$ à des pertes de 300 000 \$, selon les hypothèses retenues. Les représentants du Ministère ont convenu que le centre d'instruction était plus grand que nécessaire, mais les estimations relatives aux coûts de la capacité inutilisée variaient considérablement.

**27.43** Quant au projet de la gestion des installations du QGDN, il semblerait, d'après les renseignements très limités qui nous ont été fournis, que les coûts de base étaient incomplets. Il sera donc difficile de calculer les économies.

#### **Les facteurs de réussite étaient définis pour la majorité des projets**

**27.44** Les objectifs de réussite de l'initiative des DMPS devaient être clairement définis et comprendre l'un ou plusieurs des éléments suivants : efficacité accrue, rentabilité accrue, service de meilleure qualité et milieu de travail amélioré.

**27.45** En ce qui a trait à la plupart des projets que nous avons examinés, l'analyse de rentabilisation a effectivement permis de définir les facteurs de réussite en regard desquels étaient comparées les diverses options réalisables. Nous n'avons cependant trouvé aucun de ces facteurs pour les projets se rapportant au Centre d'instruction et de soutien de la Milice

Meaford et aux services de soutien de Goose Bay.

#### **La faisabilité des options n'était pas toujours évaluée**

**27.46** Il faut évaluer le degré de concurrence qu'offre le marché pour les contrats de prestation de services afin de savoir si l'on est justifié de recourir à d'autres modes de prestation de services. Cette évaluation a eu lieu dans le cadre de nombreux projets, mais pas pour tous.

**27.47** Le projet de 2,8 milliards de dollars relatif à l'entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC) a débuté lorsque la Défense nationale a reçu, vers la fin de 1994, une proposition spontanée d'une entreprise privée qui désirait offrir un programme d'entraînement en vol aux pays membres de l'OTAN. Cette proposition est finalement devenue l'option privilégiée. Des options pour le futur système de formation des pilotes des Forces canadiennes avaient été présentées au printemps de 1994 pour étude ultérieure, et des discussions officielles avaient eu lieu avec l'entrepreneur pendant au moins sept mois avant la réception de la proposition spontanée. Le NFTC a été ajouté aux options en mai 1995. Après avoir examiné la proposition touchant le NFTC, la Défense nationale n'a pas étudié le niveau de concurrence qui existait sur le marché. En octobre 1997, le Conseil du Trésor a approuvé une présentation faite par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, au nom de la Défense nationale, pour un contrat non concurrentiel en vertu duquel Bombardier Inc. assurerait la mise en oeuvre du programme. Bien que le gouvernement n'ait probablement pas eu assez de temps entre la proposition spontanée et l'échéance de l'OTAN pour lancer un appel d'offres, nous nous posons des questions au sujet de la décision d'opter pour un fournisseur unique et nous les exposons dans l'étude de cas figurant à la page 27-16.

*(suite à la page 27-19)*

## Étude de cas – Entraînement en vol de l'OTAN au Canada

### Contexte

Le programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC) est un programme d'instruction au pilotage militaire se situant au niveau du premier et du deuxième cycle universitaire, programme que le gouvernement du Canada, en collaboration avec le secteur privé, offre aux pays membres de l'OTAN et à d'autres nations qui désirent trouver des solutions abordables à l'entraînement de leurs pilotes militaires. La Défense nationale considère le NFTC comme une démarche coopérative d'instruction des pilotes militaires, fondée sur un partenariat entre le gouvernement du Canada et le secteur privé. La formation des stagiaires sera assurée par des pilotes des forces aériennes du Canada et de l'OTAN. Une équipe d'entreprises, dirigée par Bombardier Inc., se chargera de fournir les aéronefs, les simulateurs de vol, le matériel d'instruction, ainsi que les services de soutien d'aérodrome et de site, les services de maintenance des aéronefs et les autres services. Le contrat stipule que le programme d'entraînement des pilotes de chasse sera offert aux membres des Forces canadiennes aussi bien qu'à ceux des forces aériennes étrangères qui désirent y prendre part. Comme le projet NFTC a été lancé avant la mise en oeuvre du programme des DMPS, il n'est pas exploité selon le cadre de gestion des DMPS.

Outre l'objectif principal, qui consiste à développer un programme rentable d'entraînement des pilotes, le NFTC devrait apporter d'autres avantages :

- création d'emplois;
- maintien en opération de la base de Moose Jaw;
- démonstration des capacités de l'industrie aérospatiale canadienne;
- importante contribution à l'OTAN.

Des représentants du Ministère nous ont également appris que la Défense nationale ne disposait pas des fonds d'immobilisations suffisants pour renouveler sa flotte d'aéronefs d'entraînement. Un des moyens de contrer le vieillissement des appareils serait d'adjuger à une entreprise du secteur privé un contrat de

service avec paiement des coûts par versements annuels.

En 1996, le Cabinet a donné à la Défense nationale l'autorisation d'attribuer à la société Bombardier Inc. un contrat à fournisseur unique d'une durée de 20 ans, évalué à 2,8 milliards de dollars, pour le soutien du programme NFTC. Les rapports juridiques qui sous-tendent cette entente sont complexes et interdépendants. L'entraînement en vol aura lieu à la Base des Forces canadiennes Moose Jaw et à la base Cold Lake. Le gouvernement a accordé à Milit-Air Inc., un organisme sans but lucratif constitué en personne morale uniquement aux fins d'exécuter le programme d'entraînement en vol, la permission d'utiliser les installations de ces deux bases. Cette compagnie est une entité indépendante non assujettie au contrôle de Bombardier Inc. ou du gouvernement canadien. Milit-Air Inc. fera l'acquisition des aéronefs, des simulateurs de vol et des autres équipements à l'aide du produit d'une offre d'obligations se chiffant à 720 millions de dollars. Bombardier Inc. représente Milit-Air Inc. pour la négociation et l'achat de l'équipement. En outre, Milit-Air Inc. a accordé à Bombardier Inc. le droit d'utiliser les installations des bases pour l'entraînement en vol. Dans le cadre d'une entente distincte, Milit-Air Inc. a loué l'équipement à Bombardier Inc.. Aux termes du contrat de services qu'elle a passé avec le Canada, Bombardier Inc. dispense certains cours au sol et assure la maintenance des avions, de l'équipement et des installations de la base; le Canada paie des frais de cours.

Les frais de cours à la charge du Canada sont variés : frais de transition, frais fixes fermes, frais fermes (englobant la maintenance des aéronefs et l'administration des lieux), frais variables (englobant les pièces de rechange à durée de vie limitée, les pièces de rechange consommables et les révisions moteur) et coûts remboursables (oxygène et pétrole). Les frais fixes fermes sont payables deux fois l'an pendant 20 ans, que le Canada atteigne ou non le nombre maximal d'élèves-pilotes prévu dans le cadre de l'entente. Toutefois, l'entente autorise le Canada à vendre à d'autres pays certains des cours d'instruction en vol qui lui sont destinés mais qui n'auraient pas été utilisés. Les frais fixes fermes suffisent à payer les versements semestriels de capital et

d'intérêts que doit effectuer Milit-Air Inc. à ses créanciers obligataires. Bombardier Inc. a cédé à un fiduciaire de recouvrement ses droits de toucher les frais de cours. Dès que le fiduciaire en question reçoit les frais de cours versés par le Canada, les frais de location que Bombardier Inc. doit payer à Milit-Air Inc. pour l'utilisation des avions et de l'équipement sont considérés comme payés. Ensuite, le fiduciaire verse au fiduciaire des créanciers obligataires la partie des frais fixes fermes équivalant au capital et intérêts redevables sur les obligations. Le reste des frais fixes fermes est conservé au profit de Milit-Air Inc., qui l'utilisera pour payer ses dépenses d'exploitation normales et raisonnables. Les autres frais de cours doivent être payés à Bombardier Inc. pour services rendus aux termes du contrat de services avec le Canada.

Si le contrat de services avec le Canada est résilié, le Canada doit, en vertu du contrat de location, prendre en charge les droits et les obligations de Bombardier Inc., relativement aux avions et à l'équipement et doit continuer d'effectuer les versements de location de l'équipement. Ces paiements continueront de fournir à Milit-Air le moyen de respecter ses obligations envers ses créanciers obligataires.

La majeure partie de l'entraînement sera donné à la Base des Forces canadiennes Moose Jaw (Saskatchewan) et quelques cours seront dispensés à la base Cold Lake, en Alberta. Selon le Ministère, les militaires canadiens seront principalement chargés de donner l'entraînement en vol, de surveiller le soutien accordé à l'entrepreneur, de gérer le contenu des cours et les normes d'instruction, de s'occuper du contrôle de la circulation aérienne et de fournir des services sur place à Cold Lake. Bombardier Inc. sera, quant à elle, chargée de fournir les aéronefs et les simulateurs et d'en assurer le soutien, de dispenser la formation au sol et les cours théoriques et d'offrir des services d'entretien des lieux, à Moose Jaw. Cette option commerciale est similaire à un certain nombre d'autres options offertes en vertu du programme des DMPS, qui a été développé dans le but de confier au secteur privé divers services de soutien fournis à l'interne, lorsque cela s'avère économiquement profitable pour l'organisme.



Environ 1,3 milliard de dollars prévus dans le contrat serviront à l'acquisition de simulateurs de vol et d'une nouvelle flotte de 42 avions d'entraînement militaires qui remplacera la flotte actuelle de Tutor qu'utilisent les Forces canadiennes. Ces derniers appareils, selon des études effectuées au Ministère, auraient pu être remis à neuf pour être utilisés encore jusqu'en 2015. Le milliard et demi qui reste sera utilisé par l'équipe d'entreprises dirigée par Bombardier Inc. pour la maintenance des aéronefs et des simulateurs, la gestion de la base de Moose Jaw et l'embauche d'instructeurs pour la formation au sol. La Défense nationale assurera la direction globale du programme NFTC et fournira des instructeurs de vol. L'entraînement des instructeurs de vol devait commencer au cours du troisième trimestre de 1999.

Nous avons examiné le processus de passation du contrat NFTC, en nous fondant sur les critères suivants :

- le processus d'attribution du contrat devrait être conforme aux politiques et règlements du gouvernement en matière d'intégrité, de transparence et d'impartialité;
- les méthodes d'établissement des coûts devraient assurer le meilleur rapport qualité/prix;
- les dispositions de financement et de passation des contrats appropriées devraient avoir été appliquées.

#### **Le contrat a été attribué sans appel d'offres**

Nous avons examiné les motifs qui ont justifié l'attribution du contrat sans appel d'offres et les événements qui ont mené à l'attribution du contrat, afin de déterminer si la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont respecté les politiques et les règlements du gouvernement régissant la passation des contrats. Nous avons constaté que la décision d'attribuer le contrat sans suivre le processus normal d'appels d'offres pour la passation des contrats du gouvernement n'est pas suffisamment justifiée.

L'examen des dossiers du contrat du programme NFTC a révélé que la décision d'opter pour un fournisseur unique est fondée sur les facteurs suivants :

- L'équipe dirigée par Bombardier Inc.

englobait toutes les entreprises qui avaient présenté des soumissions à titre d'entrepreneur principal pour un contrat attribué en 1991 pour la prestation de services de formation des pilotes à Portage la Prairie. Bombardier avait obtenu ledit contrat parce qu'elle était le plus bas soumissionnaire.

- L'équipe d'entreprises proposée était le seul groupe qui avait manifesté un « réel intérêt » à l'égard du programme NFTC.
- Le délai imposé par l'OTAN pour la présentation d'une proposition a empêché la tenue d'un appel d'offres.
- La disponibilité d'un autre programme d'entraînement des pilotes aux États-Unis et le fait que les pays de l'OTAN désiraient comparer le coût de la formation des pilotes assurée par l'entreprise privée au coût de cette formation chez eux, ont poussé Bombardier Inc. à proposer des coûts d'instruction peu élevés.

Les raisons énoncées ci-dessus pour justifier l'attribution du contrat sans appel d'offres ne respectent pas les conditions qui figurent dans le Règlement sur les marchés de l'État. À l'automne de 1994, Bombardier Inc. a proposé que l'entreprise privée et la Défense nationale collaborent ensemble à l'établissement du programme d'entraînement en vol de l'OTAN, ce qui a donné lieu, en décembre 1994, à la présentation d'une proposition spontanée contenant une analyse de rentabilisation. Le délai fixé par l'OTAN pour proposer des programmes d'entraînement en vol était fixé au 1<sup>er</sup> février 1995. Il a par la suite été reporté au 1<sup>er</sup> mai 1995. On avait jusqu'en juin 1996 pour présenter une proposition chiffrée en détail. Bien qu'il soit probablement vrai que le délai entre la réception de la proposition spontanée et celui fixé par l'OTAN ne donnait pas suffisamment de temps au gouvernement pour faire un appel d'offres, le fait de « conclure une affaire » ne correspond pas à la définition d'urgence énoncée dans le règlement sur les marchés.

Au cours de la vérification, des fonctionnaires nous ont dit qu'en raison des avantages que devaient rapporter le marché, la tenue d'un appel d'offres n'était pas dans « l'intérêt du public ». Ce raisonnement ne cadre pas avec les critères qui définissent « l'intérêt du public » dans la politique régissant la passation des contrats.

Les représentants du Ministère nous ont également dit qu'étant donné qu'ils savaient que toutes les entreprises canadiennes qui pouvaient soumissionner faisaient déjà partie du consortium dirigé par Bombardier, il leur avait semblé équitable d'attribuer le contrat sans faire d'appel d'offres. De plus, ils ont souligné que le fait que le gouvernement avait l'intention de faire une proposition à l'OTAN à l'aide d'un contrat à fournisseur unique avait été fortement publicisé et qu'aucune autre entreprise n'avait manifesté son intérêt. Un document que nous avons examiné a démontré qu'en fait une autre société avait manifesté un certain intérêt.

Nous continuons de nous interroger sur l'impartialité de ces pratiques. Nous ne pouvons établir avec certitude qu'aucun autre concurrent ne se serait montré intéressé, peut-être dans le cadre d'un consortium dont aurait fait partie une société étrangère. De plus, la publicité peut décourager la concurrence, en donnant l'impression que le gouvernement a déjà pris sa décision.

Enfin, les représentants prétendent qu'il n'existe aucun problème de conformité, puisque le Cabinet a ordonné qu'un contrat à fournisseur unique soit attribué. Cependant, un contrat à fournisseur unique de cette nature doit être conforme aux règlements. Si le contrat ne figure pas au nombre des exceptions permises, la transaction doit être autorisée par un décret en conseil. Or, aucun décret en conseil n'a été demandé, ni prononcé.

Des représentants de la Défense nationale ont déclaré publiquement que le « partenariat » était une bonne stratégie à adopter pour un contrat de cette nature, portant sur un projet complexe et de grande envergure. Toutefois, il n'est nullement question de partenariat dans le Règlement sur les marchés de l'État et les modalités du contrat n'indiquent pas qu'il s'agit d'un partenariat au sens juridique du terme. De plus, le mot « partenariat » est un terme vague et polyvalent qui est utilisé aujourd'hui pour décrire presque toute activité à laquelle collaborent des organisations gouvernementales et non gouvernementales. Nous avons constaté qu'il n'existait aucune politique ou directive claire sur l'établissement et la gestion de ce genre d'entente.

**La marge de profit du contrat NFTC n'est pas conforme aux directives en vigueur et ne s'appuie pas sur une analyse assez complète des risques que doit assumer l'entrepreneur**

Lorsqu'un contrat est attribué à un fournisseur unique, la marge de profit, ou marge bénéficiaire, à laquelle a droit l'entrepreneur doit être établie en fonction de la politique et des directives de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le contrat NFTC prévoit une marge de profit d'environ 200 millions de dollars étalée sur une période de 20 ans. Cette marge a été fixée à la suite de négociations directes entre Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Bombardier Inc.. Aux dires des représentants de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la politique et les directives sur les profits ne sont pas conçues pour des projets de l'envergure, de la complexité et de la durée de celui-ci, ni pour un mécanisme de financement aussi complexe. Ils ont également indiqué que la marge de profit négociée avec Bombardier était justifiée par les risques « matériels » et « substantiels » assumés par l'entrepreneur. Cependant, ils n'ont pu nous fournir ni les calculs détaillés ni les évaluations de risques qui les ont amenés à déterminer la marge de profit énoncée dans le contrat. Selon des représentants des deux ministères, le gouvernement tirera de précieux avantages du programme NFTC du fait que des risques considérables ont été légués à l'entrepreneur pour les 20 prochaines années. Bien que des documents ministériels démontrent que les risques pour l'entrepreneur sont évalués entre 360 et 460 millions de dollars, ils ne s'appuient sur aucun calcul tangible. Ils estiment que l'entrepreneur s'expose aux risques suivants :

- la difficulté d'établir avec précision le nombre d'appareils requis pour l'exécution du programme et les particularités techniques exigées pour ces derniers;
- l'augmentation des coûts d'exploitation des aéronefs et de l'infrastructure au cours des années;
- la participation d'un nombre insuffisant de stagiaires étrangers;
- les risques liés à l'environnement.

Nous nous attendons à ce que les deux ministères aient évalué de façon exhaustive les

risques légués à l'entrepreneur et aient estimé la valeur de ce transfert de risques pour l'État. Nous n'avons pu établir que cela avait été fait.

Les représentants de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous ont signalé qu'ils avaient chargé un expert-conseil de l'extérieur d'examiner les éléments de risque de ce programme. Nous constatons que cet expert-conseil n'a pas pu effectuer un examen exhaustif de tous les risques que comporte le programme NFTC puisqu'il n'existait pas encore de versions finales des accords au moment de son examen. Par conséquent, nous sommes d'avis que cet examen n'était pas suffisant pour assurer un partage équitable des risques en vertu du contrat. Les représentants de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous ont indiqué que les risques de mauvais rendement de la part de l'entrepreneur étaient assez modérés et que cette possibilité était régie par les dispositions contenues dans le contrat de services avec le Canada.

Néanmoins, aux termes du contrat, le Canada doit inconditionnellement et irrévocablement verser 1,3 milliard de dollars en frais fixes fermes même si l'entrepreneur ne remplit pas ses engagements. Cependant, le contrat comporte une clause garantissant l'accès à l'équipement et l'utilisation de celui-ci pendant toute la durée du contrat dans le cas où Bombardier viendrait à être remplacée.

En réponse à notre vérification, des fonctionnaires de la Défense nationale ont préparé un sommaire des risques à la fin de septembre 1999 en vue de quantifier la valeur des risques transférés à l'entrepreneur. Bien que ce sommaire énonce clairement les principaux risques, il ne présente aucune estimation de leur probabilité de réalisation, ni de leurs répercussions globales sur le plan financier. Par conséquent, il n'est pas possible d'établir la corrélation entre la valeur des risques et la marge de profit qui a été négociée dans le cadre du contrat du programme NFTC.

D'après les renseignements que les représentants de la Défense nationale nous ont fournis, la société Bombardier Inc. risquerait de ne pas récupérer 103 millions de dollars du montant qu'elle a investi si le Canada était le seul participant au programme. D'après les engagements pris à l'heure actuelle par des pays étrangers, ce montant

est maintenant réduit entre 15 et 30 millions de dollars. De plus, Bombardier maintient qu'elle ne touchera les profits prévus que si le programme est réalisé dans toute son ampleur. Il semblerait donc que le risque lié à une participation insuffisante des forces étrangères se trouve diminué. Toutefois, les autres risques susmentionnés demeurent présents.

Il faut noter que, s'il y a, avec l'approbation du Ministère, expansion du programme actuel, le Ministère s'est engagé à payer les aéronefs et l'équipement supplémentaires qui seront requis. Ces coûts seront recouverts à même les sommes additionnelles qui seront déboursées par les participants étrangers. D'après les représentants de la Défense nationale, si la capacité actuelle du programme était accrue, l'État et l'entrepreneur en tirerait d'importants avantages financiers, étant donné qu'un plus grand nombre de participants se partageraient les frais fixes.

**Le mécanisme de financement choisi fait augmenter certains risques**

Le programme NFTC est le premier exemple de financement « innovateur » appliqué à un grand projet d'immobilisations de la Défense. Selon ce mécanisme de financement, l'entrepreneur doit fournir tout l'équipement et les immobilisations nécessaires à la prestation des services de soutien. Cependant, le Ministère s'est engagé de manière irrévocable à faire les paiements nécessaires à l'acquisition des appareils, des simulateurs et d'autres biens utiles.

Le ministère des Finances a proposé à la fin de mai 1997 que le Ministère songe à acquérir l'équipement directement et à le fournir à l'entrepreneur à titre de matériel fourni par le gouvernement. En réponse à cette proposition, la Défense nationale a préparé une analyse dans laquelle elle compare le financement des ressources du NFTC par l'entreprise privée et par le gouvernement. Nous trouvons que cette analyse n'est pas complète et qu'elle a été effectuée à un moment où il s'agirait peu pratique, voire même impossible, de modifier de quelque manière que ce soit le mécanisme de financement, étant donné qu'on n'aurait pas eu assez de temps pour acheter l'équipement et faire en sorte qu'il soit en place avant la fin de 1999.

La structure de financement présentait également des risques supplémentaires pour le gouvernement. De hauts fonctionnaires ont entrepris des démarches pour réduire les risques en incluant certaines clauses de garantie dans les ententes conclues avec Bombardier Inc. et Milit-Air Inc., mais ils n'ont pas pu éliminer tous les risques. En effet, selon Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le plus grand risque serait que Milit-Air Inc. devienne insolvable. La Défense nationale subirait alors de graves conséquences, c'est-à-dire la perte de jouissance des aéronefs, en plus d'être tenue de continuer à payer les frais fixes fermes. Par conséquent, si Milit-Air Inc. devait engager des dépenses que le Ministère n'est pas dans

l'obligation de payer, ce dernier serait néanmoins tenu d'injecter les fonds nécessaires, par mesure pratique, afin de maintenir la solvabilité de la compagnie. Selon Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, il est très peu probable que cette situation se présente. Toutefois, ce ministère admet que les répercussions seraient considérables. Des représentants de ce ministère nous ont affirmé que des mesures avaient été prises pour réduire les risques à ce chapitre.

Ce mécanisme de financement particulier pose également des problèmes concernant l'acquisition des aéronefs Raytheon T6-A et les données techniques connexes. Le Département d'État américain se préoccupe

beaucoup du fait qu'une entreprise privée, en l'occurrence Milit-Air Inc., soit propriétaire d'aéronefs militaires. Il se demande si le Canada pourra contrôler le transfert de l'information, de même que l'utilisation et la vente des aéronefs appartenant à Milit-Air Inc.. Les deux gouvernements cherchent ensemble une solution au problème et le gouvernement du Canada devrait bientôt fournir les garanties nécessaires. Cependant, la question n'est pas encore tout à fait réglée.

L'existence de ces risques supplémentaires nous porte à croire qu'il aurait fallu évaluer plus rigoureusement les diverses options et ce, beaucoup plus tôt dans le déroulement du processus.

(suite de la page 27-15)

**27.48** Dans le cas du Centre d'essais techniques (aérospatiale), le processus DMPS est passé à l'étape de la concurrence même si, en 1995, une étude de marché avait conclu qu'était limitée la demande d'utilisation des installations en cause. Les décisions subséquentes n'ont pas dûment tenu compte des éléments négatifs que présentait le rapport de l'étude de marché. C'est un fait important étant donné que l'aptitude d'un entrepreneur à tirer profit de la capacité excédentaire des installations constituait un élément essentiel du marché proposé par la Défense nationale.

#### **Les analyses d'options, pour certains projets, étaient inadéquates ou incomplètes**

**27.49** Nous nous attendions à ce que soient évalués les points forts et les points faibles sur le plan qualitatif de même que les coûts et les risques de chaque option réalisable. Nous avons constaté que cinq des projets examinés, dont le programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, ne répondaient pas à nos critères de vérification à plusieurs égards.

**27.50** Trois options ont été évaluées dans le cadre du programme

d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada :

- prolonger la vie d'une partie de la flotte de Tutor, fermer une base et utiliser un plus grand nombre de CF-18 pour la formation spécialisée des pilotes d'avion à réaction;
- mettre hors service la flotte de Tutor et acheter à l'étranger des services de formation sur avion à réaction;
- acheter des services auprès d'un entrepreneur.

Nous avons trouvé que l'analyse des risques de chaque option présentait de nombreuses lacunes sur le plan quantitatif.

**27.51** Pour ce qui est du projet des services de soutien de Goose Bay, l'étude qui nous a été fournie à la place d'une analyse de rentabilisation n'a pas évalué en détail l'option de la sous-traitance. Elle ne décrivait pas avec précision les services à assurer ni leurs coûts. En outre, nous n'avons pu trouver d'indications prouvant qu'une évaluation des risques avait été entreprise.

**27.52** Nous n'avons découvert aucune analyse de rentabilisation en bonne et due forme ni aucune autre preuve permettant de justifier le contrat DMPS utilisé pour le Centre d'instruction et de soutien de la

**La meilleure option n'a peut-être pas été choisie dans trois des neuf projets ayant fait l'objet de contrats.**

Milice Meaford. Les quelques documents qui nous ont été remis n'indiquaient pas que d'autres options avaient été envisagées. L'analyse de rentabilisation se rapportant au Centre d'essais techniques (aérospatiale) ne répondait pas à nos critères de vérification.

**27.53** Dans le cas du projet de l'équipement automatique d'essai, le Ministère a analysé deux options internes et une option externe visant la prestation de services et l'achat de l'équipement et des pièces de rechange. Dans le cas de l'option externe, le coût des biens était fondé sur la proposition de l'entrepreneur, à savoir vendre comme un tout l'équipement et les pièces de rechange à entreposer pour la durée utile de ce dernier. En vertu des options internes, on présumait que le Ministère achèterait l'équipement et les pièces de rechange séparément, ce qui coûterait plus cher. Notre analyse indique que si l'on avait appliqué les mêmes hypothèses aux trois options, l'une des options internes aurait pu coûter au moins 60 millions de dollars de moins sur 20 ans que l'option externe choisie, évaluée à 400 millions de dollars. Toutefois, la capacité offerte par l'option externe de régler la question de l'obsolescence à court terme est un facteur qualitatif qui a fortement influé sur la décision.

**Les options choisies n'étaient pas nécessairement les meilleures**

**27.54** Nos critères de vérification stipulaient que la meilleure option serait déterminée par le classement de toutes les options en fonction des enjeux et des risques au chapitre de la qualité ainsi que des résultats de l'analyse des coûts. De plus, la meilleure option serait celle qui répondrait le mieux à la question ou à l'exigence opérationnelle définie au début de l'analyse de rentabilisation.

**27.55** Dans 9 des 14 projets vérifiés, des contrats de prestation de services ont été adjugés au secteur privé, à une équipe

interne ou à un autre ministère. Nous craignons que l'option retenue dans trois des neuf projets, y compris le programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, n'ait pas été le fruit d'une décision s'appuyant sur des analyses satisfaisantes.

**27.56** Dans le cas du projet de l'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, nous nous posons des questions sur la rentabilité de l'option retenue. Nous avons constaté que les options proposées n'avaient pas toutes été soumises à un examen adéquat. À titre d'exemple, le ministère des Finances avait indiqué qu'il serait plus économique pour la Défense nationale d'acheter elle-même les avions d'entraînement au lieu de confier cette responsabilité à l'entrepreneur. Nous avons remarqué que même si le financement de l'achat des avions-écoles avait fait l'objet d'une analyse, celle-ci avait eu lieu trop tard au cours du processus, soit après l'adoption d'une stratégie d'acquisition auprès d'un fournisseur unique. Par ailleurs, plusieurs aspects de l'analyse des risques n'étaient pas quantifiés, et les données n'étaient pas suffisantes pour justifier l'échelle de cotation des risques utilisée pour classer les options.

**27.57** Les projets des services de soutien de Goose Bay et du Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford n'ont pas fait l'objet d'une analyse de rentabilisation comportant une analyse des options.

**Le Ministère a apporté des améliorations**

**27.58** Comme nous l'avons déjà précisé, le Ministère a commencé à s'inquiéter en 1997 de la lenteur du déroulement de ses projets DMPS. Reconnaissant par la même occasion qu'il fallait en améliorer la gestion, il a pris les mesures suivantes :

- Un comité directeur des DMPS a été créé au niveau des sous-ministres adjoints pour superviser les projets et accroître le

sentiment d'urgence sur le plan organisationnel. Les procès-verbaux des réunions de ce comité révèlent que les nouveaux projets sont assujettis à des examens critiques plus rigoureux que ceux utilisés pour les projets que nous avons vérifiés.

- Le Ministère a concentré ses efforts sur quatre grands projets : la chaîne d'approvisionnement, les services de soutien sur place, la solde des militaires, et la Direction de la recherche et du développement.

- Il a apporté plusieurs améliorations au mode d'élaboration des analyses de rentabilisation. Dans le cas du projet de la chaîne d'approvisionnement, par exemple, les niveaux de service ont été définis de façon plus complète que dans la plupart des projets que nous avons vérifiés; les coûts de base ont été établis, puis vérifiés par une entreprise de l'extérieur engagée par les Services de vérification interne; enfin, une technique reconnue d'évaluation des risques a été utilisée pour analyser le projet.

**27.59** Nous n'avons vérifié aucun de ces nouveaux projets, sauf celui de la solde des militaires, parce qu'ils n'étaient pas suffisamment avancés durant la période visée par notre examen. Les résultats généralement favorables du projet de la solde des militaires indiquent que les efforts de la direction pourraient permettre de combler les lacunes des projets antérieurs. Cependant, nous ne sommes pas encore convaincus que l'amélioration du processus donnera des résultats probants. Nous avons l'intention d'examiner les nouveaux projets lorsque nous entreprendrons le suivi de la présente vérification.

### **Évaluation générale des analyses de rentabilisation**

**27.60** Certains éléments des analyses de rentabilisation que nous avons vérifiées étaient bien élaborés : le but était clair dans la majorité des cas et les facteurs de

réussite étaient définis. Toutefois, cela ne compense pas l'absence de précisions sur les niveaux de service, les coûts de base ou l'évaluation adéquate des options. Le Ministère a déjà pris des mesures qui, s'il y donne suite, devraient remédier aux principales lacunes que nous avons décelées.

### **27.61 Alors même que les cadres supérieurs continuent d'accorder une grande attention aux projets DMPS, le Ministère devrait s'assurer que les analyses de rentabilisation :**

- permettent de déterminer les niveaux de service et les coûts de base;
- comportent des analyses adéquates des options.

*Réponse du Ministère : Le Ministère continuera de procéder aux analyses de rentabilisation des futurs projets issus du programme des DMPS avec la même rigueur qu'il a manifestée envers le Projet de la chaîne d'approvisionnement et d'autres activités récentes. Les réalisations en cours lui permettent par ailleurs de dégager de nouvelles leçons qui, en retour, seront appliquées éventuellement au cadre méthodologique des DMPS.*

### **Gestion des ressources humaines**

**27.62** Il faut un cadre de gestion complet pour appuyer un programme des DMPS. La planification des ressources humaines constitue un élément important de ce cadre. Lors de notre vérification, nous nous sommes penchés sur certaines composantes clés d'une bonne gestion des ressources humaines, composantes parmi lesquelles l'on doit notamment retrouver un programme de formation, une évaluation du personnel militaire principal et du personnel complémentaire, un plan des ressources humaines, un régime de rémunération et un plan des relations de travail.

**27.63** Nous nous attendions à trouver une classification ministérielle des

**Le Ministère a déjà pris des mesures afin d'améliorer l'analyse de rentabilisation et la gestion globale des projets DMPS. Il est trop tôt pour déterminer si les résultats se sont également améliorés.**

**La Défense nationale doit encore fournir des directives supplémentaires sur la détermination du personnel principal et complémentaire et sur celle des activités de base et des activités secondaires dans le cadre des autres projets DMPS.**

activités de base et des activités secondaires, du personnel principal et du personnel complémentaire, ainsi qu'une stratégie mise au point avec l'aide de spécialistes en ressources humaines pour faciliter le passage aux DMPS. Nous pensions également que les coûts du réaménagement des effectifs seraient pris en compte dans les analyses de coûts applicables aux DMPS. Enfin, nous nous attendions à ce qu'il y ait une communication avec les syndicats tout au long du processus DMPS et un plan faisant en sorte que les employés soient traités de manière équitable durant la transition vers les DMPS, plan qui offrirait notamment des possibilités d'emploi, la continuité d'emploi et des suppléments de rémunération.

**Les lacunes de la formation sont évidentes**

**27.64** La réussite de la mise en oeuvre du programme DMPS exige une méthodologie claire et facile à comprendre de même qu'un personnel possédant les compétences voulues pour l'appliquer. L'un des principaux défis de la Défense nationale consiste à s'assurer que le personnel chargé des examens DMPS est apte à recueillir, à colliger et à analyser l'information nécessaire aux analyses de rentabilisation, et à préparer des soumissions internes. Le Ministère a élaboré une méthodologie pour le programme des DMPS et des lignes directrices sur l'établissement des coûts, mais notre vérification a révélé que la formation présentait des lacunes.

**27.65** Nous avons constaté que même si un grand nombre des membres du personnel étaient très dévoués et consciencieux, ils n'avaient souvent pas été formés pour préparer les analyses de rentabilisation, les énoncés de travail détaillés et les évaluations nécessaires à la prise de décisions sur les DMPS. En 1998, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a cité

ce manque de formation comme motif de préoccupation dans son rapport sur la qualité de vie. Ce rapport indiquait que des employés ayant participé au processus DMPS s'étaient dits préoccupés par le fait qu'ils devaient préparer les soumissions internes dans leurs temps libres — après les heures de travail et la fin de semaine — et qu'ils participaient au processus en parfaits amateurs. Lors de notre examen des analyses de rentabilisation, nous avons remarqué de grands écarts au niveau de la qualité. Le Ministère a récemment conçu des ateliers pour les personnes responsables des DMPS et donné plusieurs cours sur l'application de la méthodologie DMPS.

**Les évaluations des éléments de base et des éléments complémentaires n'ont pas été faites en temps opportun**

**27.66** Une évaluation des éléments de base et des éléments complémentaires comporte deux démarches indispensables à une bonne analyse de rentabilisation : la détermination du personnel principal et la détermination des activités de base. Il s'agit là des premières étapes du processus DMPS. Les projets seront retardés et les économies éventuelles ne pourront être réalisées si l'on omet ces étapes.

**27.67** En 1997, le Ministère a mené une Étude sur la capacité du combattant qui était liée à la détermination des activités de base. Présentés au Comité de gestion de la Défense en octobre 1997, les résultats de cette étude ont grandement contribué aux principales initiatives du Ministère dans le domaine des DMPS. D'après nos constatations, le Ministère effectue périodiquement des examens de la structure des groupes professionnels militaires qui ont trait au personnel principal. Au cours de la vérification, nous avons noté que certains projets ont dû attendre que soit fournie une information à jour sur la structure des groupes professionnels.

### **Des plans des ressources humaines doivent être mis au point**

**27.68** Si une activité secondaire est soumise au processus DMPS, des changements s'ensuivent et des emplois sont touchés. Il faut dresser un plan des ressources humaines avec l'aide des spécialistes pertinents de sorte que les employés touchés soient traités de manière équitable. L'omission de ces facteurs dans la planification des DMPS pourrait nuire à la réussite des projets.

**27.69** Au sujet de Goose Bay, nos constatations illustrent les problèmes qui peuvent surgir lorsqu'on ne tient pas dûment compte des facteurs liés aux ressources humaines. Outre les paiements forfaitaires et les départs volontaires, le projet de Goose Bay a entraîné des réductions de salaire pour de nombreux employés, la perte d'indemnités et de logements subventionnés, le transfert d'employés chez l'entrepreneur et des offres d'emplois de cols bleus à des cols blancs. Le Ministère a sous-estimé l'incidence de ces changements sur le plan des ressources humaines. Le mécontentement extrême que tout cela a suscité a obligé le Ministre à intervenir afin de remédier à la situation. Les leçons tirées du projet de Goose Bay ont imposé l'apport de changements à la politique sur les DMPS. Ainsi, depuis mai 1998, une nouvelle directive exige, pour les nouveaux projets DMPS pouvant faire l'objet d'appels de soumissions internes, qu'il y ait d'abord calcul des économies que permettrait de réaliser une « organisation la plus efficiente » afin de savoir s'il y a lieu de recourir à la concurrence avec le secteur privé. Cette étape consiste à examiner l'activité interne et à prendre les mesures nécessaires pour qu'elle soit exécutée de manière efficiente et rentable. Des représentants du Ministère nous ont fait savoir qu'il y a eu élaboration de stratégies en matière de ressources humaines et qu'il ne manque plus que leur approbation finale.

### **Les problèmes liés à la gestion de la rémunération semblent avoir été résolus**

**27.70** Il faut prendre en compte les politiques gouvernementales en matière de rémunération, les dispositions du Code du travail et les coûts du réaménagement des effectifs lorsqu'on détermine les coûts de projets DMPS. La Directive sur le réaménagement des effectifs est une politique fédérale qui tente de maximiser les possibilités d'emploi pour les fonctionnaires et d'assurer la continuité d'emploi. Elle prévoit le versement d'indemnités aux employés pour qui les DMPS ont été préjudiciables. Le Code du travail renferme une disposition sur l'obligation du successeur qui, dans certaines conditions, exige que les nouveaux employeurs respectent jusqu'à leur expiration les conventions collectives qui liaient autrefois les employés mutés. Autrement dit, un entrepreneur peut être tenu de continuer à verser aux employés leurs salaires actuels même s'ils sont supérieurs au taux courant du marché. Si l'analyse DMPS ne tient pas dûment compte des coûts du réaménagement des effectifs et de l'obligation du successeur, il se pourrait qu'on mette en oeuvre un projet qui n'est pas rentable. Le fait d'inclure ces coûts peut modifier le classement relatif des options envisagées.

**27.71** Tout projet DMPS, pour lequel il est question d'impartition, est assujéti aux politiques gouvernementales en matière de rémunération, en vertu desquelles le Conseil du Trésor verse actuellement des prestations salariales (pensions, assurance-emploi, etc.) qui équivalent à environ 20 p. 100 du salaire de chaque employé. Dans un scénario d'impartition, la Défense nationale serait chargée de payer ces prestations, ce qui signifie que toute option DMPS envisagée doit permettre d'économiser au moins 20 p. 100 des coûts salariaux du personnel du Ministère pour que le changement désiré génère un avantage budgétaire pour le Ministère. Une option d'impartition pourrait offrir le service à un coût global

**L'absence de coordination des politiques gouvernementales en matière de rémunération a créé un obstacle à l'impartition. Ce problème semble maintenant résolu.**

moins élevé pour le gouvernement et être quand même rejetée parce qu'elle ne serait pas jugée rentable pour le Ministère. Pour certains projets DMPS vérifiés, nous n'avons pu déterminer clairement si les prestations salariales et les coûts du réaménagement des effectifs avaient été dûment pris en compte lors du calcul des coûts liés aux DMPS. Dans la négative, ces projets engendreront moins d'économies que prévu. Le Conseil du Trésor a récemment indiqué qu'il versera maintenant à la Défense nationale 20 p. 100 des économies salariales dans le cadre de futurs projets DMPS, à condition que le Ministère ait atteint ses objectifs au chapitre de la réduction du personnel militaire et civil.

**27.72** Goose Bay est un exemple de projet DMPS dans le cadre duquel les dispositions du Code de travail régissant l'obligation du successeur n'ont pas été dûment prises en compte. Le Ministère n'a pas obtenu en temps opportun d'avis juridique sur l'application possible de cette obligation. Durant la réunion que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a parrainée dans le cadre d'une visite de soumissionnaires éventuels à Goose Bay en mai 1997, ces personnes ont été avisées que l'obligation fédérale du successeur ne s'appliquerait pas. En juin 1997, l'un des soumissionnaires a soulevé des questions précises concernant l'obligation du successeur. Le ministère précité a fourni des réponses qui ont été distribuées à tous les soumissionnaires éventuels. Ce ministère y précisait que la détermination finale de l'applicabilité de l'obligation du successeur en vertu des lois provinciales et fédérales ne pouvait être établie que par le conseil du travail relevant du secteur de compétence où la fonction était transférée. Il ajoutait que les parties intéressées étaient le nouvel employeur, les syndicats et le conseil, et il incitait donc fortement les soumissionnaires à régler auprès d'elles, le plus rapidement possible, la question de l'applicabilité de l'obligation du successeur. Le Ministère a accepté

d'assumer les coûts si l'on décidait par la suite qu'il fallait invoquer l'obligation du successeur. Les coûts relatifs à son application éventuelle ont été exclus des soumissions. En novembre 1998, le Conseil canadien des relations du travail a rendu une décision attestant que l'obligation du successeur s'appliquerait à Goose Bay. Le coût total que l'État devra payer à cet égard n'a pas encore été déterminé. Des représentants du gouvernement nous ont dit que l'application de l'obligation du successeur pourrait coûter plus de 30 millions de dollars pendant les cinq années du contrat. L'expérience de Goose Bay montre que l'application éventuelle de l'obligation du successeur constitue un important facteur de risque dont il faut tenir compte lors de la planification d'un projet DMPS. Elle peut réduire considérablement les économies prévues.

#### **Les employés ont été consultés de manière adéquate**

**27.73** Les relations de travail sont aussi un aspect très important des projets DMPS. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'un des facteurs qui, sur le plan des ressources humaines, joue un rôle clé dans la réussite d'un projet DMPS est la libre communication avec les employés et leurs représentants afin de réduire l'incertitude et de faciliter le processus de transition. Si le cadre des relations de travail ne convient pas — par exemple, s'il ne prévoit pas une participation adéquate des syndicats — les projets DMPS ont alors moins de chances de réussir.

**27.74** Nos constatations montrent que les syndicats ont participé à tous les projets DMPS du Ministère. Des représentants syndicaux ont assisté aux réunions, comme en témoignent les procès-verbaux et les lettres versées aux dossiers, mais ils s'interrogent sur l'influence qu'ils ont pu avoir sur la formulation des décisions prises au sujet des DMPS.



### **Évaluation générale de la gestion des ressources humaines dans le cadre des DMPS**

**27.75** En ce qui touche le volet ressources humaines du programme DMPS, c'est la formation du personnel qui présente la plus grave lacune. Il est peu probable que les analyses de rentabilisation s'améliorent tant que le personnel ne sera pas formé. Nous avons également noté que des progrès avaient été accomplis quant à l'élaboration de stratégies en ressources humaines. Il faut aussi fournir des directives supplémentaires sur l'évaluation de ce qui est essentiel et de ce qui est secondaire pour les autres projets DMPS. Parallèlement, le plus grand obstacle à l'impartition — le problème entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère au sujet du versement des prestations salariales — semble avoir été surmonté. De plus, nous avons relevé que des consultations ont été tenues avec les employés.

**27.76** **Le Ministère devrait s'assurer que les résultats de ses examens de la structure des groupes professionnels militaires (SGPM) fournissent les indications utiles à l'évaluation de ce qui est essentiel et de ce qui est secondaire pour les projets DMPS.**

*Réponse du Ministère : Le Ministère continuera d'effectuer périodiquement, compte tenu de l'évolution du contexte militaire, des examens de la structure des groupes professionnels militaires, de manière qu'il soit toujours en mesure de s'acquitter des missions militaires que lui confie le gouvernement. Toute donnée pertinente découlant de ces examens périodiques sera communiquée aux responsables des projets entrepris dans le cadre du programme des DMPS.*

**27.77** **Le Ministère devrait s'assurer que le personnel reçoit la formation nécessaire pour évaluer et mettre en oeuvre les projets DMPS et que des**

**plans appropriés de gestion des ressources humaines sont en place.**

*Réponse du Ministère : Comme pour les toutes dernières réalisations issues du programme des DMPS, le Ministère a pris les dispositions voulues pour que le personnel chargé des analyses de rentabilisation soit dûment formé. Dans les cas où il était dans l'impossibilité de faire appel à ses propres fonctionnaires, il a embauché des experts-conseils pour assurer cette formation. La Défense nationale adoptera cette approche pour toutes les activités liées aux DMPS à venir.*

*Dans le même esprit, le Ministère a mis en place un certain nombre de dispositifs qui s'appliquent à toutes ces activités : stratégies en matière de gestion des ressources humaines en vue d'assurer la continuité d'emploi chaque fois que des fonctions de militaires et de civils sont liées à des projets DMPS; mécanismes de consultation avec les syndicats au niveau du Ministère et du bureau de projet; intégration d'experts en gestion des ressources humaines dans les équipes chargées d'appliquer les projets DMPS, dès le début du processus; communications directes et plus fréquentes avec les employés; ateliers de sensibilisation et de formation au fur et à mesure des besoins. Le Ministère continuera à suivre de près les résultats et à prendre les mesures correctives qui s'imposent.*

### **Passation des contrats**

**Le processus concurrentiel n'était pas toujours utilisé pour adjudger les contrats**

**27.78** Le processus d'acquisition du gouvernement repose sur les principes que sont la probité, la franchise, la transparence, la capacité de résister à un examen public, l'égalité d'accès, la concurrence et l'équité. Selon la Défense nationale, le programme des DMPS est basé sur le principe de la concurrence

**Le processus de passation des contrats du gouvernement et le programme des DMPS reposent tous deux sur le principe de la concurrence loyale et ouverte. Nous avons constaté que certains projets ne respectaient pas ce principe.**

loyale et ouverte. Nous nous attendions à ce que le processus habituel d'appel d'offres du gouvernement soit utilisé pour les appels à la concurrence portant sur des services de soutien secondaires dans le cadre du programme des DMPS. Le *Règlement sur les marchés de l'État* permet l'adjudication de contrats à fournisseur unique dans certains cas : lorsque le besoin est si urgent qu'un retard nuirait à l'intérêt public, lorsque la nature du travail est telle qu'une invitation à soumissionner ne serait pas dans l'intérêt public, lorsqu'une seule personne ou entreprise est en mesure d'exécuter le contrat, ou lorsque les dépenses prévues ne dépassent pas 25 000 \$.

**27.79** Notre vérification des contrats DMPS nous a amenés à nous interroger sur l'optimisation des ressources et l'équité du processus d'adjudication. L'existence de contrats à fournisseur unique réduit la possibilité de s'assurer que le Ministère obtient les services requis au prix le plus avantageux. Cinq des neuf contrats DMPS que nous avons vérifiés, y compris le contrat de 2,8 milliards de dollars relatif à l'entraînement en vol de l'OTAN, ont été adjugés sans appel d'offres. Deux contrats nous préoccupent : l'un a été octroyé sans appel d'offres et l'autre est sur le point d'être prolongé pour une période de trois ans.

**27.80 Entraînement en vol de l'OTAN au Canada.** Nous avons examiné les raisons pour lesquelles le contrat a été adjugé sans appel d'offres ainsi que les événements précédant l'adjudication, afin de déterminer si la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'étaient conformés à la politique et aux règlements gouvernementaux régissant la passation des marchés. Nous avons constaté que la décision d'octroyer le contrat sans suivre le processus normal d'appel d'offres n'était pas suffisamment justifiée. L'étude de cas figurant à la page 27-16 donne d'autres précisions.

**27.81 École canadienne d'aviation (ECA) — (Portage la Prairie).** Le contrat avec Bombardier Inc., qui concerne la formation élémentaire des pilotes, l'entraînement de base sur hélicoptère et l'entraînement sur avion multimoteur, a pris fin en août 1999. On est en train de le renégocier pour une nouvelle période de trois ans, sans appel d'offres. Bien que cette modification contractuelle d'une valeur approximative de 100 millions de dollars n'enfreigne pas la politique gouvernementale régissant la passation des contrats, nous demeurons préoccupés quant au principe de la concurrence. Selon des représentants du Ministère, pour qu'un nouveau contrat soit établi d'ici 1999, il aurait fallu envoyer une demande de propositions en 1996. Or, à l'époque, la décision d'aller de l'avant avec le projet du NFTC n'avait pas encore été prise, et la Défense nationale n'était pas en mesure de définir ses futurs besoins en matière d'entraînement au pilotage.

**La politique et les lignes directrices de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur la marge bénéficiaire n'ont pas été suivies**

**27.82** Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a élaboré une politique et des lignes directrices sur la marge bénéficiaire afin de déterminer les profits justes et équitables qui sont permis aux termes d'un contrat à fournisseur unique. Ces lignes directrices indiquent que les niveaux de profit varieront en fonction de l'importance des risques commerciaux généraux et des risques contractuels assumés par l'entrepreneur, et du coût de l'argent associé au capital utilisé par l'entrepreneur lors de l'exécution du contrat. Dans le cas du programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, la politique et les lignes directrices sur la marge bénéficiaire n'ont pas été suivies, et l'analyse servant à justifier la marge bénéficiaire était inadéquate (voir l'étude de cas à la page 27-16).

### **Le Ministère a acheté une capacité d'entraînement inutilisée**

**27.83** Parce qu'elle a de la difficulté à prévoir le niveau d'entraînement requis, la Défense nationale se trouve à payer des services et une capacité qu'elle n'utilise pas. Nous en avons trouvé des exemples dans deux des projets DMPS que nous avons examinés.

**27.84 Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford.** Ce centre moderne d'entraînement de l'Armée de terre, situé dans le centre de l'Ontario, a ouvert ses portes en juillet 1995. Son rôle, au départ, devait consister à fournir et à entretenir des champs de tir, des secteurs d'entraînement, des installations et de l'équipement pour quelque 10 000 réservistes dans la région de l'Ontario. Sa capacité totale d'instruction est de 384 000 jours-stagiaires par année. Au dire de l'entrepreneur, le taux d'utilisation réelle de Meaford en 1998 s'établissait à environ 43 p. 100 de sa capacité totale. Le Centre comprend 44 bâtiments distincts, quelque 400 véhicules militaires et commerciaux et divers articles d'équipement de soutien, des installations d'adduction d'eau et d'égout, de ravitaillement en carburant et de maintenance, plusieurs kilomètres de routes ainsi qu'un vaste secteur d'entraînement. Il est actuellement exploité par un entrepreneur privé en vertu d'un contrat quinquennal à forfait d'une valeur de 40 millions de dollars.

**27.85 École canadienne d'aviation, Portage la Prairie.** Le contrat de 165 millions de dollars signé avec Bombardier Inc. en 1991 dans le but d'exploiter l'École canadienne d'aviation de Portage la Prairie est un autre contrat, principalement à forfait, visant à assurer l'utilisation d'une installation que la Défense nationale a systématiquement sous-utilisée. Cette situation est en grande partie attribuable à la difficulté de prévoir les futurs besoins liés à la formation des pilotes. Le Ministère estime qu'au cours

des six premières années du contrat, les paiements relatifs à une capacité inutilisée d'environ 20 p. 100 se sont chiffrés à quelque 11 millions de dollars.

### **Évaluation générale de la conformité à la politique gouvernementale de passation des contrats**

**27.86** Le cadre de la politique gouvernementale de passation des contrats ne donne pas suffisamment d'indications aux ministères pour ce qui est de conclure des ententes complexes relatives à l'utilisation de différents modes de prestation des services comme le contrat ayant trait à l'entraînement en vol de l'OTAN au Canada. Il faut combler cette lacune, surtout si le gouvernement a l'intention de maintenir les principes d'équité et de concurrence lorsqu'il adjuge d'importants contrats de longue durée qui supposent un partenariat avec l'industrie et nécessitent des arrangements financiers complexes.

**27.87** La politique et les règlements gouvernementaux sur la passation des contrats n'ont pas été suivis dans plusieurs des projets DMPS que nous avons examinés. Plus particulièrement, le contrat lié à l'entraînement en vol de l'OTAN au Canada a été adjugé sans appel d'offres, et la marge bénéficiaire allouée n'est pas conforme à la politique et aux lignes directrices de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. L'établissement des prix de certains contrats n'a pas permis l'optimisation des ressources puisque la Défense nationale n'avait pas besoin de tous les services qu'elle payait, et il n'y avait aucune disposition prévoyant une réduction des paiements fixes établis dans le cadre des contrats.

**27.88 Dans ses travaux sur la réforme du processus d'acquisition, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait inclure des lignes directrices et de la formation portant sur les grands contrats de services échelonnés sur plusieurs années, de façon à répondre**

**Le Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford est exploité par un entrepreneur en vertu d'un contrat quinquennal à forfait d'une valeur de 40 millions de dollars. Seulement 43 p. 100 de sa capacité a été utilisée en 1998.**

**Le gouvernement n'a pas de cadre approprié pour la passation de contrats complexes touchant les DMPS. Jusqu'à ce qu'un tel cadre soit en place, la conformité en souffrira et les avantages de la concurrence seront perdus.**

**aux questions clés relatives à la concurrence dans des situations où un « partenariat » à long terme serait profitable au gouvernement.**

*Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : La vérification a porté sur les principes de gestion des ressources du programme des DMPS et sur la manière selon laquelle ils sont appliqués particulièrement aux initiatives d'impartition. Ce programme comprend aussi d'autres types d'initiatives, dont la restructuration au sein de la fonction publique fédérale et le partenariat avec d'autre intervenants. Outre la rentabilité, le programme des DMPS est généralement censé améliorer les services aux clients, accroître la liberté de gestion et réduire le risque.*

*Le rapport contient plusieurs pratiques utiles à considérer dans les initiatives DMPS futures. Ces pratiques seront mentionnées dans le Guide des pratiques et la base de données sur les projets DMPS que le SCT est en train d'élaborer. Cet outil puisera à l'expérience collective sur les projets DMPS pour guider l'évolution de ce programme dans l'ensemble de la fonction publique fédérale.*

*En ce qui concerne la recommandation au paragraphe 27.88, le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige actuellement une initiative interministérielle de réforme des approvisionnements. Nous voulons moderniser le mode d'approvisionnement et aborder les considérations de principe qui régissent le cycle de vie complet des approvisionnements. L'initiative vise à aider les ministères à mieux servir le public au moyen de stratégies d'approvisionnement rentables tout en laissant aux fournisseurs canadiens des possibilités d'offrir leurs services et d'assurer l'intégrité du système d'approvisionnement fédéral. Cette initiative devrait inclure, entre autres choses, le travail sur l'orientation des marchés de services à grande échelle et*

*pluriannuels. En outre, dans le cadre de la réforme des approvisionnements, nous sommes engagés à mettre sur pied un programme de formation et d'accréditation des spécialistes en approvisionnements dans les ministères.*

**Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :** *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada appuie l'initiative de perfectionnement des lignes directrices et de formation pour les marchés de services à grande échelle et pluriannuels et collaborera avec le Conseil du Trésor à cet égard.*

## Conclusion

**27.89** Dans l'ensemble, le programme des DMPS du Ministère a connu un succès limité. Même si nous n'avons pu confirmer que les économies déclarées par le Ministère ont été réalisées, certains projets semblent avoir réussi. Étant donné que le Ministère n'a terminé que 18 projets dont les budgets annuels totalisent 202 millions de dollars, et s'il peut résoudre les problèmes de mise en oeuvre, les projets DMPS en cours peuvent encore générer d'autres économies appréciables. Ces projets concernent des activités dont les coûts annuels totalisent plus de 1,2 milliard de dollars.

**27.90** À l'heure actuelle, le Ministère dispose d'un cadre adéquat pour gérer les projets DMPS. Ce cadre n'avait pas encore été mis en pratique dans bon nombre des projets visés par notre vérification. Nous avons constaté que les améliorations apportées pourraient porter fruit dans l'avenir. Au niveau stratégique, les économies prévues à l'égard du programme semblent avoir été établies de façon arbitraire et ne sont peut-être pas réalistes. Au niveau des projets, la qualité des analyses de rentabilisation était très variable. Il semble que les gestionnaires ne possèdent ni la formation ni les outils nécessaires pour accomplir cette tâche.

**27.91** Nos résultats montrent que le gouvernement fédéral a beaucoup à faire s'il veut profiter pleinement des contrats de services. Sa politique actuelle de passation des contrats est fondée sur la concurrence et suppose qu'il existe un marché où il peut lancer des appels d'offres. Or, ce n'est pas toujours le cas, surtout lorsqu'on est en présence de grands contrats pour lesquels il n'y a peut-être qu'un seul entrepreneur au Canada. Il semble que le gouvernement doive préciser exactement ce qu'il entend par « partenariat », ainsi que les circonstances dans lesquelles cette option serait avantageuse et la manière dont le recours à la concurrence doit être utilisée pour limiter les coûts. D'ici là, les agents responsables ne pourront pas exploiter les possibilités commerciales qui s'offrent et risqueront aussi d'enfreindre les règlements en vigueur.

**27.92** Enfin, le Ministère doit de toute évidence faire preuve d'un meilleur sens des affaires. Les contrats offrent peut-être des économies en théorie, mais celles-ci sont vites annulées par de mauvaises dispositions contractuelles. Le cas de Meaford est un exemple notable de contrat adjudgé pour des services qui n'étaient pas requis. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada doit également s'assurer que la marge bénéficiaire relative aux contrats négociés s'appuie sur une analyse adéquate des risques transférés aux entrepreneurs.

**Commentaires de la Défense nationale :**  
*Désireux de respecter les exigences opérationnelles découlant du Livre blanc sur la défense de 1994, le Ministère réitère l'engagement qu'il a pris de se dessaisir des activités secondaires dans les secteurs où c'est rentable et possible de le faire.*

*Le Ministère reconnaît que, globalement, les économies réalisées dans le cadre du programme des DMPS sont inférieures aux sommes qu'il s'attendait à épargner en 1999. Quelles que soient les difficultés liées à l'application d'un programme*

*aussi novateur — difficultés qui s'observent au Canada et dans d'autres pays, d'ailleurs — l'expérience de la Défense nationale démontre clairement que, depuis 1995, le pourcentage des économies escomptées pour chacun des projets est tout à fait réaliste.*

*Précisons que les objectifs qui sous-tendent le programme des DMPS ne peuvent être atteints qu'à long terme. Les problèmes qu'a suscités la mise en place des 14 premières activités issues de ce programme, et que révèle la présente vérification, ne sauraient être interprétés comme une invitation à revoir les objectifs. Au contraire, il s'agit plutôt de réunir les conditions nécessaires à la poursuite du programme. Fort des nombreuses leçons apprises, le Ministère a apporté depuis un certain nombre de correctifs, dûment signalés par les vérificateurs, en vue d'améliorer l'efficacité du processus, en particulier dans le domaine des analyses de rentabilisation et de la formation. Le Ministère continuera à réexaminer le fonctionnement du programme et à y apporter d'autres changements au besoin.*

*Il convient de souligner que le programme des DMPS de la Défense nationale ne se limite pas aux activités d'impartition — sur lesquelles porte l'essentiel de la présente vérification — mais qu'il comprend aussi d'autres modes de prestation des services, notamment le recours aux organismes ministériels.*

*Enfin, le Ministère estime que le programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada est novateur et qu'il offre une formation de pilotage de qualité à un coût moins élevé que le système d'entraînement actuel ou que toute autre forme d'entraînement envisageable pour l'avenir. De l'avis du Ministère, le fait que le programme soit exécuté dans le respect des délais et du budget prévus et qu'il affiche complet confirme la viabilité du concept.*



## À propos de la vérification

### Objectifs

Cette vérification visait à déterminer les points suivants :

- la Défense nationale réalise des économies et elle retire les autres avantages qu'elle avait prévu tirer des projets liés au programme des Différents modes de prestation des services (DMPS);
- la Défense nationale s'est dotée d'un cadre de gestion capable d'appuyer la mise en oeuvre du programme des DMPS, en particulier dans les domaines de la gestion des ressources humaines, de l'analyse de rentabilisation, de l'établissement des coûts et de la passation des contrats;
- les contrats attribués dans le cadre du programme des DMPS respectent les politiques et les règlements gouvernementaux en matière d'intégrité, de transparence et d'impartialité; ils énoncent bien tous les besoins, les responsables ont eu recours aux bonnes méthodes de calcul des prix et ont pris les dispositions appropriées en matière de financement et, enfin, une surveillance adéquate a été exercée.

### Étendue

Nous avons choisi 14 projets concernant des services de soutien secondaires que le Ministère avait examinés en vue de déterminer s'ils devaient continuer d'être assurés à l'interne ou confiés à l'entreprise privée. Nous avons créé notre échantillon par prélèvement discrétionnaire, en prenant soin d'inclure des projets de chacun des trois commandements, c'est-à-dire des Forces maritimes, de l'Armée de terre et de la Force aérienne, ainsi que de divers groupes du quartier général. Cinq projets ne faisaient pas officiellement partie du programme des DMPS, mais concernaient l'attribution d'importants contrats de service; nous avons donc jugé bon de les inclure dans la vérification.

Notre vérification s'est limitée aux mesures prises par le gouvernement. En effet, nous ne nous sommes pas penchés sur les sociétés qui fournissent les services ou qui soumissionnent en vue de l'obtention de contrats et la vérification ne se veut pas une critique à l'endroit des tierces parties qui fournissent des services au gouvernement.

Nous avons examiné des dossiers de projets gouvernementaux et interrogé des fonctionnaires de la Défense nationale, y compris des membres du personnel du quartier général et des régions responsables d'effectuer des examens DMPS et de mettre en oeuvre des projets DMPS. Nous avons également consulté des responsables de l'attribution des contrats de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. En outre, nous avons examiné des documents en vue de voir quelles leçons les autres pays qui ont mis sur pied des projets similaires ont tirées de leurs expériences.

### Critères

Dans notre évaluation du programme des DMPS, nous nous sommes fondés sur les critères de vérification énoncés dans le guide du Bureau du vérificateur général intitulé *La vérification du processus de passation des marchés des ministères et des organismes du gouvernement*, de même que dans le *Guide de la méthodologie DMPS*, publié par la Défense nationale.

## **Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : David Rattray  
Directeur principal : Peter Kasurak  
Directeurs : Joseph Reperto, David Saunders

Linda Beaulieu  
Chantal Michaud  
Darlene Mulligan  
Julie Erb  
Michael Amadio  
Chris MacDonald  
Nadine Lamoureux  
Haleem Mughal  
Robert Stopford  
Tristan Velez

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

## Annexe

# Programme des Différents modes de prestation de services – Descriptions des projets visés par la vérification

### **Entraînement en vol de l'OTAN au Canada (NFTC) — Moose Jaw \***

À partir de projets élaborés par la Division des systèmes de défense de Bombardier Inc., le Canada et une équipe d'entreprises dirigée par Bombardier ont mis sur pied un programme d'entraînement des pilotes de chasse destiné aux membres des Forces canadiennes et des forces aériennes étrangères qui souhaitent y participer. Cette équipe d'entreprises, parmi lesquelles l'on retrouve Frontec Corporation d'Edmonton, CAE Aviation Limited d'Edmonton et CAE Électronique Ltée de Montréal, fournira les aéronefs (dont elle assurera la maintenance complète), le matériel d'instruction, les simulateurs de vol, les services d'aérodrome et de soutien sur place, et d'autres services.

La signature du contrat, qui est évalué à 2,8 milliards de dollars, a eu lieu en mai 1998. Cette entente prévaut pour plus de 20 années d'entraînement en vol et prendra fin en décembre 2021. Bien que ce projet ait été mis sur pied avant que la Défense nationale annonce l'entrée en vigueur de son programme officiel des DMPS, de nombreux principes du programme des DMPS y sont appliqués.

### **École canadienne d'aviation (anciennement BFC Portage la Prairie) \***

À la suite de la présentation du budget fédéral de 1989, le ministre de la Défense nationale a ordonné la fermeture de la Base des Forces canadiennes Portage la Prairie en juillet 1992. Il a ensuite décidé de confier à l'entreprise privée quatre éléments du système d'entraînement des pilotes des Forces canadiennes, soit la formation élémentaire des pilotes, l'entraînement de base sur hélicoptère, l'entraînement sur avion multimoteur et les vols de maintien de la compétence. L'emplacement a été vendu à une société de développement sans but lucratif moyennant la somme d'un dollar, ce qui a mené à la création du Southport Aerospace Centre Inc. (SACI). La préoccupation principale de ce centre est de créer de l'emploi.

Le premier contrat de cinq ans a été attribué en 1991 à une équipe d'entreprises dirigée par la Division des systèmes de défense Canadair de Bombardier Inc. En vertu du contrat, Bombardier Inc. assure la formation élémentaire des pilotes au moyen d'aéronefs fournis par l'entreprise privée. Les appareils multimoteur appartiennent à l'entrepreneur mais les hélicoptères sont la propriété de la Défense nationale, qui les prête à l'entrepreneur. Bombardier Inc. fournit également les installations, p. ex. les salles de classe et les bureaux. Enfin, en vertu d'une entente avec le SACI, Bombardier Inc. gère l'aérodrome, assure le contrôle de la circulation aérienne et se charge de loger et de nourrir les stagiaires.

Le premier contrat, qui a pris fin le 31 août 1997, comportait une option irrévocable de prolonger l'entente de deux ans. Les parties ont exercé cette option et le contrat se termine maintenant le 31 août 1999. Il a été décidé de prolonger une fois de plus le contrat pour une période de trois ans qui se terminera en août 2002. La valeur totale du contrat prolongé jusqu'au 31 août 1999 est de 236 millions de dollars. La prolongation de trois ans est estimée à 100 millions de dollars.

### **Centre d'essais et d'expérimentation des munitions (CEEM)**

Une étude DMPS effectuée en 1996–1997 a examiné les activités du Centre d'essais et d'expérimentation (CEE) de Nicolet et du Centre de recherches pour la Défense Valcartier (CRDV) sud, à Val-Bélair. Cette étude a permis de relever suffisamment de similitudes sur le plan des capacités technologiques et de l'orientation stratégique. Il a donc été déterminé que la création d'une entité combinée serait très faisable et permettrait de réaliser des économies en raison de la rationalisation des effectifs, des installations et de l'équipement.

L'étude recommandait également que la Défense nationale cesse d'effectuer les essais de conformité (assurance de la qualité) des munitions, essais qui devraient être la responsabilité du fabricant, Les Technologies industrielles SNC Inc.. Ces travaux seront exécutés par le fabricant à l'installation de Nicolet. Par conséquent, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1998, la valeur du contrat actuel conclu avec SNC a été augmentée d'environ 3,9 millions de dollars par an, pour englober les essais de conformité.

\* Ces projets ont été entrepris avant la promulgation de la politique sur les DMPS et la publication de la méthodologie DMPS.



Les activités de recherche ont été regroupées à l'installation de Val-Bélaire. Le montant total prévu au budget annuel pour cette nouvelle entité, appelée Centre d'essais et d'expérimentation des munitions (CEEM), est estimé à 9,5 millions de dollars, en comptant les 3,9 millions de dollars destinés à l'entrepreneur.

### **Équipement automatique d'essai des systèmes des CF-18**

Les techniciens en avionique des Forces canadiennes utilisent de l'équipement automatique d'essai commandé par logiciel pour faire l'essai des boîtes noires des CF-18 et de leurs cartes à circuits et pour en faire la réparation. On a jugé que ces travaux, de même que la maintenance du logiciel et de l'équipement connexes pouvaient faire l'objet de DMPS. Par conséquent, en 1996, le MDN a entrepris des discussions avec la société Harris sur la possibilité que le secteur privé travaille de concert avec le Ministère pour trouver des moyens de réduire les coûts de soutien de l'équipement automatique d'essai des systèmes des appareils CF-18.

Un groupe d'entreprises mené par la société Harris cherche activement à participer à cette opération commerciale. Du mois d'août au mois de novembre 1996, ce groupe a expliqué son concept d'opérations et de maintenance de l'équipement automatique d'essai des systèmes des CF-18 à divers représentants du Ministère. Dans sa proposition officielle, le groupe d'entreprises recommandait qu'un centre d'équipement automatique d'essai (CEAE) soit établi à Calgary et exploité par un entrepreneur avec l'option d'y affecter des militaires afin qu'ils demeurent au fait des essais pratiques effectués. Cette proposition reconnaissait également le problème de la désuétude des vieux équipements automatiques d'essai fixes et recommandait l'achat de trousse d'essai portatives. Après avoir évalué les options soumises à l'interne et par l'entreprise privée, la Défense nationale a choisi de confier à la société Harris l'exploitation du CEAE et de faire l'acquisition d'au plus six trousse d'essai portatives pour remplacer le matériel désuet.

Un contrat de 10 ans a été signé le 16 juin 1999, prévoyant 65 millions de dollars pour l'achat de l'équipement et 85 millions de dollars pour l'acquisition de services et de pièces de rechange.

### **Dépôt des publications des FC (soumission interne)**

Il a été décidé de créer un projet DMPS pour le Dépôt des publications d'Ottawa en février 1996. Ce dépôt assure les services d'entreposage, d'impression et de distribution des publications et du matériel audiovisuel du MDN. Il a pour clients le ministère de la Défense nationale, d'autres ministères et des particuliers. L'équipe interne a concurrencé une société privée et a remporté le concours en proposant de réduire les coûts de 34 p. 100. Le dépôt sera exploité en vertu d'un accord sur le niveau de service (ANS) de trois ans évalué à 9,2 millions de dollars.

### **Projet Genesis \***

Le projet Genesis a été approuvé le 7 février 1995. Dans le cadre de ce projet, une petite équipe de base a été chargée d'entreprendre la restructuration des organisations de la Force aérienne. Le projet est centré sur la Force de chasse. Il vise à réduire les coûts d'exploitation de la Force de chasse d'au moins 25 p. 100 par rapport aux coûts de 1993-1994.

Les coûts totaux de la Force de chasse pour 1993-1994 (en dollars de 1994-1995) atteignaient les sommes d'un milliard de dollars pour le personnel, les opérations et la maintenance, et de 264 millions de dollars pour les immobilisations. Le Ministère estime avoir réduit ses coûts de 310,6 millions de dollars, soit 31,6 p. 100.

Il ne s'agit pas d'un projet DMPS, bien que ce fut le cas pour certains projets de moindre envergure menés dans le cadre du projet Genesis.

### **Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford**

Le Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford est chargé de fournir et d'entretenir des champs de tir, des secteurs, des installations et de l'équipement d'entraînement destinés à quelque 10 000 réservistes de la région de l'Ontario. Il a une capacité totale annuelle de 384 000 jours-stagiaires. Le centre a ouvert ses portes en juillet 1995.

\* Ces projets ont été entrepris avant la promulgation de la politique sur les DMPS et la publication de la méthodologie DMPS.

Tous les services de soutien ont été confiés à l'entreprise privée dès l'ouverture du Centre. La Défense nationale considérait ce projet comme un projet-pilote DMPS qui pourrait servir de modèle pour la mise en oeuvre d'un programme de DMPS. Un contrat de 40 millions de dollars a été attribué pour la période allant d'octobre 1995 à novembre 2000.

### **Services de soutien de Goose Bay**

La base de Goose Bay sert principalement à l'entraînement en vol des pilotes des Forces alliées européennes. Une entente de 10 ans conclue en 1986 entre le ministère de la Défense nationale et les ministères de la défense des pays participants a été renouvelée en 1996. Elle prévoit environ 80 millions de dollars de recettes annuelles pour l'usage de Goose Bay aux fins de l'entraînement en vol. En 1995, cette somme représentait environ 68 p. 100 des dépenses totales de la base, qui se chiffraient à 118 millions de dollars.

La base de Goose Bay n'avait pas à assurer le soutien direct d'un rôle opérationnel des Forces canadiennes, ce pourquoi il était possible de chercher un mode différent de prestation pour ses services (DMPS). En 1995, le Vice-chef d'état-major de la Défense a approuvé une recommandation voulant qu'une demande de propositions soit adressée au secteur privé pour des projets explorant différents modes de prestation des services à Goose Bay. En avril 1997, une demande de propositions a été présentée pour la gestion et la prestation des services complémentaires à l'appui du programme d'entraînement au vol à basse altitude des forces alliées, de l'aviation civile et des autres utilisateurs.

En avril 1998, un contrat de cinq ans a été attribué à Serco pour la prestation des services de soutien à la base. Le contrat de 135 millions de dollars est valable pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1998 au 31 mars 2003. Grâce à ce contrat, le Ministère s'attend à ce que les coûts de fonctionnement annuels de la BFC Goose Bay passent de 44 millions de dollars à environ 22 millions de dollars.

### **Services d'alimentation de Trenton**

La Base des Forces canadiennes Trenton est la plus vaste base de transport aérien du Canada. Elle comporte un grand aéroport, qui accueille tous les types d'aéronefs militaires et commerciaux. La base est également une importante installation d'instruction, offrant aux militaires toute une gamme de programmes d'instruction et de perfectionnement.

Les services d'alimentation requis sont la fourniture des repas autorisés et des repas en vol, et l'acquisition de denrées pour les services d'alimentation. Le coût annuel du service était de 4,2 millions de dollars. En 1994, un projet DMPS a été lancé dans le but de déterminer s'il était possible d'obtenir des services d'alimentation à un coût moindre en tenant un appel d'offres mettant en concurrence l'équipe interne et des entreprises privées. C'est l'équipe interne qui l'a emporté et elle fournit les services d'alimentation à la BFC Trenton depuis le 1<sup>er</sup> avril 1998.

### **Solde des militaires \***

Le Service de la solde des militaires (SSM) est contrôlé par trois principaux intervenants, dont aucun ne peut être considéré comme le seul titulaire du service. Le SSM traite la solde des 60 000 membres de la Force régulière et des 30 000 réservistes. Ce service s'occupe également de verser la solde du personnel déployé, de prendre des dispositions financières pour les familles de ces militaires, de traiter des renseignements sur le personnel et d'accepter des données fournies par le personnel militaire de diverses bases. Le projet de la solde militaire visait à fournir les mêmes niveaux de service à moindre coût.

En 1994, le coût de la prestation des services de la solde des membres de la Force régulière était de 55 millions de dollars. D'après une étude menée à l'interne, 15 millions de dollars pourraient être économisés si le système de solde devenait une « organisation la plus efficiente (OPE) ». Cette économie a déjà été réalisée par la réduction du personnel et la restructuration, qui ont fait baisser le coût de cette activité à 31 millions de dollars, selon un rapport de 1997. On s'attend à ce que ce coût soit encore réduit par la mise en oeuvre de nouvelles initiatives ministérielles dans le secteur.

L'utilisation d'un projet DMPS a été reportée pour le moment et le Ministère conserve le système actuel de SSM. Plusieurs facteurs ont entraîné le report d'un projet de cette nature. D'abord, les intervenants ne s'entendent pas sur le financement du contrat. Ensuite, l'étude sur le Service de la solde des militaires démontre qu'il faudrait terminer la restructuration interne avant de songer à s'en remettre à l'entreprise privée. Enfin, on se demande si le recours à l'entreprise privée entraînerait réellement des économies.

\* Ces projets ont été entrepris avant la promulgation de la politique sur les DMPS et la publication de la méthodologie DMPS.

### **Opérations de la Flotte auxiliaire — Flottes d'Esquimalt et de Halifax**

Les flottes auxiliaires de Halifax et d'Esquimalt sont des unités hiérarchiques autonomes. Sous la direction des capitaines de port appropriés, elles sont chargées du soutien opérationnel de la flotte, des bases qui s'y rattachent, des installations de maintenance de la flotte (IMF), des centres de recherches pour la Défense et d'autres ministères. Les capitaines de port en question s'occupent également de la gestion et du fonctionnement de la flotte de navires auxiliaires du Canada.

À partir des données limitées dont nous disposons, nous avons pu évaluer le coût total du programme à 15,4 millions de dollars pour la flotte de Halifax et à 11,8 millions de dollars pour la flotte d'Esquimalt. Le projet des Opérations de la Flotte auxiliaire avait pour but de déterminer lesquelles des 91 activités du programme de soutien de la flotte se prêtaient aux DMPS. Le programme a permis de relever les activités qui pouvaient être confiées à l'entreprise privée. On continue de travailler dans le but d'appliquer certaines mesures qui augmenteront la rentabilité.

### **Gestion des installations du Quartier général de la Défense nationale (QGDN)**

La Gestion des installations (GI) du QGDN est un service qui coûte environ 1,4 million de dollars par an. Le service s'occupe, entre autres, de la gestion de l'aménagement et de la configuration des locaux. Il administre le stationnement et gère les salles de conférences. Le projet de GI visait à déterminer si ce service pouvait être confié à l'entreprise privée à un coût moindre que s'il demeurait une responsabilité interne.

Une entente de gestion des installations a été conclue en 1997 chargeant Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) d'assurer les services de GI pendant deux ans, à compter du 4 septembre 1997. La Défense nationale estimait réaliser des économies de l'ordre de 403 000 dollars au cours de la première année et de 281 000 dollars au cours de la deuxième. En avril 1998, l'entente a été prolongée et les services de génie construction ont également été confiés à TPSGC.

### **Centre d'essais techniques (aérospatiale) (CETA)**

Le CETA est situé à la BFC Cold Lake, à Medley (Alberta). Il effectue pour les Forces canadiennes (FC) des essais en vol, de même que les évaluations techniques et en vol des aéronefs et de l'équipement aérospatial. De plus, le CETA possède également des compétences dans l'essai en vol et la maintenance des aéronefs de plusieurs types différents, ce qui comprend certains équipements particuliers. En outre, il faut un vaste effectif spécialisé en génie et en technique afin de planifier les essais et de les effectuer, de recueillir les données et de les analyser, de tirer des conclusions et de faire des recommandations suite à l'évaluation de chaque aéronef ou système.

Le CETA a été jugé bon candidat au programme des DMPS en juillet 1995. Le processus DMPS a été lancé dans le but d'offrir les capacités excédentaires des installations au secteur privé et aux forces étrangères et de pouvoir ainsi tirer profit des avantages technologiques apportés par les sociétés privées et obtenir des fonds du secteur privé. En mars 1998, il a été décidé de maintenir le statu quo.

### **Installations de maintenance de la flotte**

Les installations de maintenance de la flotte de Halifax (Cape Scott) et de Victoria (Cape Breton) assurent les services de génie et de maintenance de la Marine canadienne. Le montant total dépensé pour faire fonctionner les divisions de production de ces installations en 1996 est évalué à 75 millions de dollars et 54 millions de dollars respectivement.

Le rapport de l'analyse DMPS de mai 1996 concluait qu'à l'heure actuelle, le recours aux différents modes de prestation des services pour offrir les services de réparation et de maintenance des navires ne serait pas plus économique. Le rapport recommandait que les divisions de production de ces installations continuent de rechercher la proportion la plus efficace de services de réparation publics et privés de manière à répondre aux besoins de la Défense nationale et de l'industrie navale. La date limite initiale établie pour la réalisation d'une « organisation la plus efficiente (OPE) » est décembre 1999.

\* Ces projets ont été entrepris avant la promulgation de la politique sur les DMPS et la publication de la méthodologie DMPS.