



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Renseignements NON CLASSIFIÉS.

ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ACHAT DE MUNITIONS DU MDN ET DES FC

Mars 2007

1258-101-3 (CS Ex)



Canada 

MISE EN GARDE

La présente évaluation ne vise à évaluer le rendement des entrepreneurs; il s'agit plutôt d'un examen interne des processus et des pratiques au sein du MDN et des FC.



TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ABRÉVIATIONS	i
SOMMAIRE DES RÉSULTATS.....	ii
INTRODUCTION.....	1
Aperçu	1
Portée de l'étude.....	1
Objet de l'étude	1
Méthodologie	2
PROFIL DU PROGRAMME.....	3
Contexte	3
Raison d'être du programme et résultats prévus	4
Activités du programme	4
Organisation et gouvernance du programme	5
CONSTATATIONS DÉTAILLÉES	6
Détermination des besoins en munitions	6
Conception et exécution du Programme d'achat de munitions.....	11
Caractère raisonnable des dépenses du PM Mun.....	18
RECOMMANDATIONS.....	24
ANNEXE A – PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	A-1
ANNEXE B – MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME D'ACHAT DE MUNITIONS..	B-1



LISTE D'ABRÉVIATIONS

AN	Approvisionnement national
BONP	Besoin opérationnel non planifié
BVG	Bureau du vérificateur général
C Prog	Chef de programme
CCMBA	Commission de contrôle des munitions et des bouées acoustiques
CEEM	Centre d'essais et d'expérimentation des munitions
CEM Mat	Chef d'état-major – Matériel
CEMA	Chef d'état-major d'armée
COMSOCAN	Commandement du soutien opérationnel du Canada
CS Ex	Chef – Service d'examen
D Gest PSA	Directeur – Gestion du programme de soutien de l'armement
D Gest PVB	Directeur – Gestion de projet de véhicule blindé
DGGPEA	Directeur général – Gestion du programme d'équipement aérospatial
DGGPEM	Directeur général – Gestion du programme d'équipement maritime
DGGPM	Directeur général – Gestion du programme de munitions
DGPII	Directeur général – Programmes internationaux et industriels
DGSMCA	Directeur général – Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement
DOAT	Directeur – Obtention (Armée de terre)
FMS	Ventes de matériel militaire à l'étranger
GC	Gouvernement du Canada
IC	Industrie Canada
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MAS	Ministère des Approvisionnements et Services
MDN/FC	Ministère de la Défense nationale/Forces canadiennes
PA Mun	Programme d'achat de munitions
PAM	Programme d'approvisionnement en munitions
POASM	Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
R & D	Recherche et développement
RH	Ressources humaines
SAFC	Système d'approvisionnement des Forces canadiennes
SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
SGIM	Système de gestion de l'information sur les munitions
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
TUC	Terrestre et d'usage commun
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense



SOMMAIRE DES RÉSULTATS

Le présent rapport renferme les résultats d'une évaluation du Chef – Service d'examen (CS Ex) portant sur le Programme d'achat de munitions (PA Mun) du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces canadiennes (FC). Selon le concept actuel, le PA Mun sert à répondre aux besoins d'instruction périodiques des FC dans le cas des munitions existantes. Le PA Mun est financé en vertu du Programme d'approvisionnement national (AN) du MDN et des FC. En 2004-2005, ses dépenses ont totalisé 184,2 millions de dollars (M\$)¹, ce qui comprend le coût du maintien d'une capacité industrielle canadienne pour la production de munitions dans le cadre du Programme d'approvisionnement en munitions (PAM)². Le financement du PA Mun ne prévoit pas l'acquisition de stocks opérationnels (stocks op) ou d'une nouvelle capacité liée aux munitions.

En ce qui concerne l'approvisionnement en munitions, il est primordial de s'assurer que les FC disposent de ce produit critique lorsqu'elles en ont besoin. Le coût élevé des munitions et les priorités concurrentes en matière de défense exigent également que l'approvisionnement en munitions soit rentable. Le fait que les munitions constituent un produit essentiel, coûteux, complexe, dangereux, à volume élevé et à long délai de livraison ajoute à la difficulté de la fonction d'achat de munitions.

Parmi les facteurs ayant contribué à la décision d'effectuer cette évaluation, mentionnons les pressions accrues sur les fonds d'AN et les préoccupations continues de la haute direction au sujet du caractère raisonnable des dépenses en munitions et de la pertinence du cadre de gestion du programme.

Évaluation globale

- Le cadre de gestion de la planification et de l'acquisition des munitions s'est détérioré au cours de la dernière décennie à cause de réorganisations, de compressions d'effectifs et d'un manque d'attention. Il n'est pas suffisant pour assurer l'atteinte des objectifs du programme.
- Des responsabilités imprécises, conjuguées à des processus administratifs qui ne sont pas visibles, compris ou observés, contribuent à l'inefficience, aux retards et au manque de responsabilisation dans l'ensemble du système de planification et d'acquisition des munitions.
- Le PA Mun reste basé sur un modèle de planification qui date du début de l'après-guerre froide et qui vise à répondre aux besoins de temps de paix et à une demande de munitions stable et prévisible.
- Un contexte de planification moins tolérant, caractérisé par une plus grande incertitude et la participation des FC à des rôles de combat, aggrave les faiblesses du PA Mun.
- Les faiblesses dans les processus de planification et d'acquisition des munitions ont retardé l'achat de munitions nécessaires et entraîné l'obtention de munitions inutiles et peut-être d'autres capacités connexes.

¹ Les données sur les dépenses du PA Mun ont été fournies par le Groupe des matériels.

² Dans le présent rapport, le caractère raisonnable des dépenses liées au PAM fait partie intégrante de l'évaluation du caractère raisonnable des dépenses du PA Mun. D'autres questions d'évaluation relatives au PAM, notamment son rendement, sa pertinence, sa conception et son exécution, seront traitées dans un rapport distinct du CS Ex intitulé *Évaluation du Programme d'approvisionnement en munitions (PAM)*.



Principales observations et constatations

Gouvernance et organisation. Les responsabilités liées aux divers aspects de la gestion des munitions (p. ex., les responsabilités touchant les niveaux de stocks op, la validation des besoins d'instruction et la gestion du PAM) ne sont pas clairement réparties entre les fournisseurs de services, les responsables de la mise sur pied et de l'emploi d'une force, le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) et les autres intervenants. Les réorganisations successives ont de plus en plus fragmenté les responsabilités dans différentes organisations et à des niveaux organisationnels moins élevés, sans qu'il y ait nettement une autorité centrale pour assurer une orientation stratégique et faire en sorte que les divers éléments organisationnels forment un système efficace. De plus, l'entité organisationnelle créée au milieu des années 1990 pour assurer une direction administrative en matière de munitions (la Commission de contrôle des munitions et des bouées acoustiques, ou CCMBA) n'est plus conçue ni dotée pour remplir ce rôle. Rebaptisée depuis Groupe de travail sur les munitions et les bouées acoustiques, cette entité sert principalement de tribune pour l'échange d'information aux niveaux de travail³.

Processus administratifs. Les processus administratifs applicables à la détermination des besoins en munitions, à l'acquisition et à l'affectation des ressources ne sont pas harmonisés, ce qui crée des déconnexions dans tout le système. L'indécision et les retards caractérisent la détermination des besoins, à savoir le processus initial qui dicte l'achat de munitions. Les plans des besoins sont soumis trop tard au cours du cycle d'approvisionnement, et ils sont révisés à maintes reprises et présentés de nouveau au personnel de l'approvisionnement à des niveaux relativement subalternes (c.-à-d. au grade de capitaine/major ou l'équivalent), sans transfert officiel pour marquer un point de décision clair au sujet du plan final approuvé et de son responsable. Aucun mécanisme n'est en place pour assurer la coordination entre les activités cloisonnées dans le processus de détermination des besoins (il n'existe, par exemple, aucune procédure pour veiller à ce que les planificateurs des besoins soient systématiquement informés des changements prévus dans les plates-formes d'armes ou la doctrine qui influenceront sur les besoins futurs en munitions). En outre, l'achat de munitions n'est pas synchronisé avec le processus d'affectation des ressources d'AN puisque les contrats d'achat s'étendent sur une période plus longue que les engagements de fonds.

Portée du programme. Selon le concept actuel du programme, les efforts de planification et d'acquisition déployés dans le cadre du PA Mun se limitent aux besoins d'instruction. Les besoins de stocks op et de capacité industrielle en matière de munitions sont des exemples de questions dont l'importance a diminué tout au long des années 1990. L'attention qui leur est portée demeure insuffisante, car elles ont des incidences directes et indirectes sur les dépenses du PA Mun et sont essentielles à l'état de préparation des munitions du MDN et des FC. En juillet 2005, pour répondre aux préoccupations continues des responsables de la mise sur pied et de l'emploi d'une force concernant le manque d'attention portée aux stocks op, le VCEMD a demandé à un groupe de travail multidisciplinaire d'examiner les stocks op. Jusqu'à maintenant, ce groupe de travail s'est concentré sur les outils de planification des stocks op.

³ Depuis la fin de l'étude du CS Ex, on a déterminé qu'un nouveau conseil des munitions regroupé, coprésidé par le Chef de programme (C Prog) et le Chef d'état-major – Matériel (CEM Mat), serait mis sur pied.



Horizon de planification. L'horizon de planification des besoins en munitions est devenu trop court et trop réactif pour que le système d'approvisionnement puisse suffire à la tâche. Par ailleurs, depuis 1999, aucune perspective stratégique à plus long terme n'a été élaborée à l'égard des besoins. Or, une telle perspective est nécessaire pour guider la prise de décision (en ce qui concerne, par exemple, les niveaux de stocks, la quantité et le type de capacité industrielle à maintenir ainsi que la recherche et le développement (R & D)).

Information pour la prise de décision. L'absence d'information de gestion suffisante pour appuyer la prise de décision fondée sur les faits constitue depuis longtemps une lacune du PA Mun. À titre d'exemple, on ne dispose pas d'une information complète, opportune et fiable qui assure l'entière visibilité des ressources en munitions, de leur utilisation et de leurs prix. En 2002 encore, le personnel du programme se fiait à un système manuel de cartes pour suivre les munitions dans le système d'approvisionnement. Bien que des progrès considérables aient été accomplis ces dernières années afin de combler des lacunes de longue date, l'information pour la prise de décision demeure insuffisante.

Caractère raisonnable des dépenses en munitions. Au sujet du caractère raisonnable des quantités de munitions achetées, le personnel du programme a déclaré que jusqu'au début des années 1990, il y a eu des cas où l'on a acheté plus de munitions qu'il n'en fallait pour répondre aux besoins, et ce, afin de soutenir les fournisseurs du PAM (p. ex., charges propulsives de 155 mm, CRV-7). Dans une étude menée en 1988, le Bureau du vérificateur général (BVG) a également conclu que le PAM avait amené le MDN et les FC à acheter des munitions qui dépassaient leurs besoins. Selon des données plus récentes, la pratique qui consiste à soutenir les fournisseurs du PAM en achetant trop de munitions ne semble pas très répandue depuis les années 1990. Toutefois, des déconnexions dans la planification des munitions ont entraîné des achats inutiles (p. ex., explosifs brisants de 105 mm à portée accrue, munitions pour tireur d'élite VSAW M72). Par ailleurs, même si l'on ne disposait pas d'une information complète et fiable sur les tendances en matière d'utilisation, des données limitées qui couvrent la période de trois ans allant de 1999 à 2001 montrent que les taux d'utilisation annuels ont varié d'environ 65 à 80 p. 100 des besoins établis, ce qui laisse supposer que les plans des besoins en munitions ont tendance à être surestimés. Qui plus est, même si le PAM n'a peut-être pas causé l'achat inutile de munitions ces dernières années, des indicateurs indirects révèlent la possibilité que les dépenses du PAM soient trop élevées à d'autres égards (p. ex., la quantité de capacité industrielle soutenue par l'État).

Répercussions

.....
.....
..... Par contre, les faiblesses du programme ont donné lieu à l'achat inutile de munitions, ce qui enlève des ressources à d'autres priorités de défense. L'indécision et les retards dans la planification des munitions compromettent aussi les engagements pris envers les fournisseurs et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

Prélèvements en vertu de la LAI Art. 15(1)(b) Affaires internationales et défense



Recommandations

Établir un cadre de gestion pour la planification et l'acquisition des munitions qui est conforme aux principes régissant la fonction de contrôleur moderne et au contexte opérationnel actuel du MDN et des FC. Il faut renforcer tous les aspects du cadre de gestion du PA Mun. La gouvernance de la planification et de l'acquisition des munitions doit reposer sur une approche plus stratégique, intégrée et axée sur les opérations. Le programme devrait englober toutes les dimensions des besoins en munitions, pas seulement les munitions d'instruction (p. ex., les besoins en matière de services auxiliaires, de capacité industrielle et de stocks op). Il faut clarifier les responsabilités et la responsabilisation et élaborer une matrice détaillée des responsabilités. Les processus administratifs doivent être clarifiés et harmonisés avec les mécanismes de transfert appropriés qui ont été mis en place. Il faudrait concevoir des processus afin de réduire la durée globale du cycle de planification et d'acquisition des munitions. Les pratiques de gestion des risques doivent évoluer pour tenir compte de l'imprévisibilité du contexte de sécurité actuel et faire en sorte que la haute direction soit tenue au courant des risques liés au programme. Il faut continuer d'améliorer les systèmes d'information de gestion afin de veiller à ce qu'une information opportune, complète et exacte soit disponible pour appuyer la prise de décision.

Nota : Une liste plus détaillée des recommandations du CS Ex et la réponse de la direction figurent à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction.



INTRODUCTION

Aperçu

- Les munitions sont un produit militaire qui englobe toute la gamme des dispositifs explosifs – des munitions pour armes légères aux missiles et torpilles complexes, en passant par les grenades et les pièces pyrotechniques ainsi que les bouées acoustiques.
- L'achat suppose les politiques, les processus, les activités, les ressources et les organisations nécessaires pour traduire un besoin défini en biens et services.
- Le fait que les munitions soient un produit essentiel, coûteux, dangereux, à volume élevé et à long délai de livraison et qu'elles suscitent la controverse sur le plan politique ajoute à la complexité de la fonction d'achat de munitions.
- Les facteurs contribuant à la décision d'évaluer l'achat de munitions comprennent :
 - les pressions accrues sur les fonds d'AN du MDN et des FC et l'importance relative des munitions dans le programme d'AN;
 - les préoccupations continues de la haute direction du MDN et des FC quant au niveau trop élevé des dépenses en munitions.

Portée de l'étude

- La présente étude est axée sur le PA Mun du MDN et des FC.
- La détermination des besoins en munitions, c'est-à-dire le processus initial qui dicte l'achat de munitions, a été examinée de façon limitée en raison de son incidence sur les activités d'achat.
- L'acquisition d'une nouvelle capacité en matière de munitions par le biais de projets d'immobilisations autonomes dépasse la portée de la présente étude.

Objet de l'étude

- L'étude évalue la pertinence du cadre de gestion et le caractère raisonnable des dépenses du PA Mun.



Méthodologie

- Les données quantitatives et qualitatives utilisées lors de l'étude ont été obtenues de diverses sources, notamment :
 - entrevues dirigées (MDN, autres ministères, industrie et alliés);
 - documents et dossiers;
 - publications internes et externes;
 - systèmes d'information ministériels (Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (SAFC), Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG), Système de gestion de l'information sur les munitions (SGIM) et Plan des munitions).
- Les indicateurs et critères d'évaluation ont été dérivés de la politique d'approvisionnement, de pratiques exemplaires et d'autres documents du programme.
- Un modèle conceptuel a été élaboré afin d'évaluer le caractère raisonnable des quantités de munitions achetées.
- Les constatations et conclusions de l'étude sont fondées principalement sur les observations formulées et les données recueillies au cours d'une période d'étude allant du milieu des années 1990 à 2005.



PROFIL DU PROGRAMME

Contexte

- Le PA Mun sert à répondre aux besoins d'instruction périodiques des FC dans le cas des munitions actuellement en service⁴.
- À l'heure actuelle, le PA Mun englobe les types et les quantités de munitions nécessaires à l'instruction à l'état stable, en transition et dans le théâtre que les responsables de la mise sur pied d'une force prévoient dans leurs plans annuels des besoins⁵.
- La figure 1 illustre les niveaux de dépenses annuelles du PA Mun de 1995-1996 à 2004-2005.
- Les dépenses du PA Mun comprennent le maintien d'une base industrielle nationale en matière de munitions dans le cadre du PAM.
- À l'échelle nationale, les munitions sont obtenues auprès des fournisseurs du PAM; à l'échelle internationale, il s'agit de ventes de matériel militaire à l'étranger (FMS) et d'achats commerciaux directs.
- Au cours des cinq dernières années, en moyenne quelque 75 p. 100 des dépenses du PA Mun ont profité aux fournisseurs du PAM.
- Les besoins en munitions et les achats affichent une tendance à la baisse depuis la fin de la guerre froide, conformément aux tendances observées dans les pays alliés.
- Même si les achats de munitions ont légèrement augmenté dans le cadre du PA Mun au cours des dernières années, les niveaux d'approvisionnement restent nettement en deçà des niveaux de la guerre froide.
- Les munitions terrestres et d'usage commun (TUC) représentent la majorité des dépenses du PA Mun.

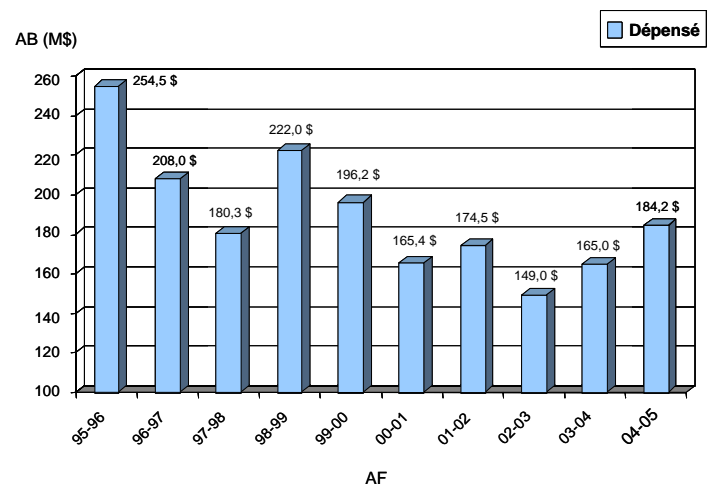


Figure 1. Historique des dépenses du PA Mun. Dépenses annuelles du PA Mun de l'AF 1995-1996 à l'AF 2004-2005.

⁴ Une nouvelle capacité en matière de munitions est généralement obtenue par le biais de projets autonomes d'acquisition d'immobilisations.

⁵ Les besoins non planifiés sont comblés au moyen des fonds existants ou financés séparément par le centre.



Raison d'être du programme et résultats prévus

- Un approvisionnement fiable et abordable en munitions est essentiel à l'obtention des résultats liés à la défense, à savoir la mise sur pied et le déploiement de forces opérationnelles.
- L'achat de munitions est l'une des fonctions d'approvisionnement requises pour veiller à ce que les FC disposent des munitions appropriées en quantité voulue, au bon moment, au bon endroit et au juste prix.
- L'objectif primordial de toute activité d'achat du MDN et des FC, y compris le PA Mun, consiste à répondre aux besoins au moindre coût.
- Il s'agit de maintenir un bon équilibre entre le risque de rupture de stock et le coût d'achats excessifs.
- Il faudrait garder les stocks de sécurité au niveau le plus bas possible et prévoir uniquement un tampon suffisant pour éviter des interruptions dans l'approvisionnement des FC en cas d'imprévu (p. ex., augmentation inattendue de la demande et retards de livraison)⁶.

Activités du programme

- Le processus d'achat débute lorsque les besoins sont définis et se termine par l'acceptation du produit.
- Les activités d'achat comprennent :
 - la planification des achats,
 - le soutien technique (p. ex., conception, spécifications et ingénierie),
 - la sélection des fournisseurs,
 - la gestion des contrats (p. ex., négociation, attribution, surveillance du rendement, paiement et administration),
 - la sécurité et l'assurance de la qualité,
 - l'acceptation.
- Les décisions d'acquisition tiennent compte de facteurs tels que les délais d'approvisionnement, les besoins, les stocks, les quantités minimales à commander, les créneaux de production à l'étranger et l'élimination progressive ou la mise en service prévue de systèmes d'armes.
- Un modèle logique de programme illustrant les liens entre les objectifs, les activités et les résultats du programme est présenté à l'[annexe B](#).

⁶ Les stocks de sécurité (qui appuient les activités courantes comme l'instruction) devraient être distingués des stocks op. Il faudrait garder les stocks de sécurité au niveau le plus bas possible tout en évitant les ruptures de stock, mais il faudrait maintenir les stocks op (dont l'utilisation est réservée aux situations de conflit) au niveau maximal autorisé par les politiques pertinentes et permis par le financement.



Organisation et gouvernance du programme

- Les responsabilités liées à l'achat de munitions sont réparties principalement entre le MDN/ les FC et TPSGC, mais Industrie Canada (IC) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) remplissent également des rôles à cet égard.
- Le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)) est chargé d'acquérir les biens et services financés en vertu du programme d'AN.
- Par suite d'une réorganisation du Groupe des matériels en 2004, la plupart des activités d'achat de munitions ont été confiées au Directeur – Gestion du programme de soutien de l'armement (D Gest PSA)⁷, mais d'autres divisions du Groupe des matériels jouent aussi des rôles dans l'achat de munitions (p. ex., le Directeur général – Gestion du programme d'équipement maritime (DGGPEM), le Directeur général – Gestion du programme d'équipement aérospatial (DGGPEA), le Directeur général – Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement (DGSMA) et le Directeur général – Programmes internationaux et industriels (DGPII)).
- Les chefs d'état-major des armées (CEMA) sont chargés de définir leurs besoins de la façon la plus économique possible et de faire en sorte que ceux-ci restent dans les limites des fonds disponibles.
- Le VCEMD approuve les affectations de fonds.
- TPSGC agit à titre d'autorité contractante pour le compte de l'État et est responsable d'assurer le meilleur prix.

⁷ Depuis la fin de la présente étude, les activités d'achat de munitions ont été transférées du D Gest PSA au Directeur – Gestion de projet de véhicule blindé (D Gest PVB) et au Directeur – Obtention (Armée de terre) (DOAT).



CONSTATATIONS DÉTAILLÉES

DÉTERMINATION DES BESOINS EN MUNITIONS

Un processus de planification des munitions informel où règnent l'indécision, les retards et le manque de responsabilisation dicte des dépenses d'environ 200 M\$ pour l'achat périodique d'un produit militaire essentiel. Les lacunes des processus de détermination des besoins en munitions nuisent aux activités d'achat en aval, ce qui compromet l'acquisition opportune et économique de munitions. Il faut améliorer la qualité, la portée et l'opportunité des plans des besoins et renforcer le système de planification pour faire face au contexte opérationnel actuel.

Rôle des besoins dans l'achat de munitions

Le système d'acquisition de munitions dépend d'énoncés de besoins raisonnables et opportuns.

- La détermination des besoins est le processus initial qui lance le système d'acquisition de munitions.
- Selon le concept actuel du programme, les responsables de la mise sur pied d'une force doivent mettre à jour chaque année les prévisions de leurs besoins en munitions de sorte que le Groupe des matériels puisse dresser et exécuter des plans d'achat visant à reconstituer les stocks des dépôts.
- Lors du transfert des responsabilités au sein du Quartier général de la Défense nationale (QGDN) à la fin des années 1990, les responsables de la mise sur pied d'une force ont assumé le contrôle des fonds, et ils ont toute latitude pour fixer leurs propres priorités à l'égard des munitions et autres besoins d'équipement⁸.
- Le Groupe des matériels se limite à l'achat des articles de munitions que les responsables de la mise sur pied d'une force indiquent dans leurs plans de besoins et qu'ils sont prêts à financer⁹.
- Étant donné que les munitions sont un produit à long délai de livraison, les besoins doivent être définis longtemps à l'avance (il faut compter au moins 18 mois dans le cas des munitions classiques achetées à l'échelle nationale et de deux à trois ans ou plus pour les munitions complexes achetées à l'étranger).
- En outre, il faut une perspective stratégique à plus long terme de l'orientation des besoins en munitions afin d'appuyer la prise des décisions d'achat (en ce qui concerne, par exemple, les niveaux de stocks, la capacité industrielle, la R & D, l'entreposage et l'infrastructure de distribution).
- Les énoncés de besoins jouent également un rôle dans le cadre de contrôle de gestion pour faire en sorte que les achats soient justifiés et que la responsabilisation soit claire à l'égard des décisions d'achat.

⁸ Avant le transfert des responsabilités au sein du QGDN, le SMA(Mat) contrôlait centralement le budget des munitions.

⁹ La gestion des achats de munitions diffère d'autres produits pour lesquels le Groupe des matériels gère un budget d'activité à l'état stable avec réapprovisionnement automatique.



Processus administratifs

La détermination des besoins n'est pas synchronisée avec le cycle d'approvisionnement, et les transferts entre le processus de détermination des besoins et le processus d'achat sont inadéquats.

- Les responsables de la mise sur pied d'une force présentent leurs plans trop tard au cours du cycle d'approvisionnement (p. ex., après le début des négociations contractuelles ou l'attribution des contrats d'achat).
- Les plans des besoins sont révisés à maintes reprises et présentés de nouveau à des niveaux relativement subalternes (c.-à-d. au grade de capitaine/major ou l'équivalent), sans transfert officiel pour marquer un point de décision clair au sujet du plan final approuvé et de son responsable.
- Aucun plan des besoins (ni plan d'achat) n'a été élaboré pour l'année de production 2002, si bien que le principal fournisseur de munitions a dû faire des suppositions à propos des besoins du MDN et des FC.
- Les systèmes servant à prioriser les besoins en munitions n'ont pas évolué (sans doute parce que les besoins étaient financés à 100 p. 100), ajoutant ainsi aux retards et à l'inefficience dans la détermination des besoins.

Outre les déconnexions entre le processus de détermination des besoins et le processus d'achat, le système de détermination des besoins présente lui-même des lacunes qui l'empêchent de fonctionner de manière efficace.

- Les activités de planification cloisonnées (p. ex., pour les besoins d'instruction, le développement technologique, la doctrine et la gestion des ressources) ne sont pas convenablement reliées pour veiller à ce que les planificateurs des besoins en munitions soient systématiquement informés des décisions prises dans d'autres parties du système (p. ex., la mise en service ou hors service d'armes).
- Le manque de coordination entre les personnes chargées du développement technologique et celles qui s'occupent de déterminer les besoins en munitions, le financement et les priorités a également rendu inefficace l'utilisation des ressources affectées au développement technologique (p. ex., on a investi plusieurs années et des ressources considérables afin de mettre au point une grenade fumigène de 76 mm, seulement pour découvrir par la suite, au stade de production, que l'article n'était ni abordable ni prioritaire).

Au chapitre des besoins, on a remédié récemment à certaines pratiques qui nuisaient à l'achat de munitions.

- Le VCEMD a interdit aux CEMA de réaffecter à d'autres fins des fonds approuvés pour l'achat de munitions.
- La Force terrestre a restreint la pratique répandue selon laquelle les unités « échangeaient » certains types de munitions demandés dans leurs plans de besoins contre d'autres articles de munitions tout au long de l'année d'instruction.



Portée de la planification

Les efforts de planification des besoins en munitions se limitent à l'instruction, ce qui est trop restreint dans le contexte actuel.

- Les besoins en matière de stocks op n'ont pas fait l'objet d'un examen à l'échelle du système depuis la première moitié des années 1990, malgré les demandes persistantes des responsables de la mise sur pied et de l'emploi d'une force.
- Chacune des armées s'est efforcée dans une certaine mesure de mettre à jour ses politiques sur la détention des stocks (p.ex., la Force aérienne a révisé les siennes après la mission au Kosovo).
- L'imprécision des rôles et responsabilités à l'égard des stocks op, conjuguée au financement insuffisant pour combler les lacunes, a sans doute contribué au manque d'attention portée aux stocks op.
- En juillet 2005, le VCEMD a demandé à un groupe de travail multidisciplinaire d'examiner les stocks op.
- Jusqu'ici, ce groupe de travail s'est concentré sur les outils de planification opérationnelle.

De plus, les services auxiliaires et la capacité industrielle en matière de munitions, qui représentent une part croissante des dépenses du PA Mun, ne sont pas convenablement pris en compte dans le processus de détermination des besoins.

- Certaines activités de soutien des munitions qui relevaient traditionnellement du Groupe des matériels et qui étaient financées grâce aux ressources de F & E du SMA(Mat) (p. ex., le soutien technique, la gestion de la configuration et la sélection des fournisseurs) ont été confiées à l'industrie au fil des ans, et elles sont maintenant financées en vertu du PA Mun.
- L'acquisition de ces services n'est pas étayée par des énoncés de besoins, et elle ne s'inscrit pas non plus dans une stratégie ou analyse de rentabilisation qui définit le rôle de l'industrie au-delà de la production de munitions.
- Par ailleurs, aucun énoncé de besoins n'a été élaboré pour justifier le niveau de dépenses du MDN et des FC à l'égard d'une capacité de production industrielle (p. ex., les types et quantités de capacité industrielle que l'État souhaite maintenir au-delà des niveaux de production actuels afin d'atteindre les objectifs sur les plans de l'autosuffisance, de la capacité d'appoint et de l'état de préparation).



Horizon de planification

L'horizon de planification de la détermination des besoins en munitions est trop court et n'offre pas la perspective à plus long terme nécessaire pour guider la prise de décision stratégique.

- Les ententes conclues avec les fournisseurs et TPSGC prévoient la présentation annuelle d'un plan d'achat quinquennal (les deux premières années sont fermes et les trois autres sont fournies aux fins de planification), ainsi qu'un aperçu stratégique des besoins à plus long terme.
- Dans la pratique, le MDN et les FC ont eu du mal à déterminer et à présenter des plans de besoins même pour la première année de planification, et ils n'ont pas respecté l'engagement à fournir un plan biennal ferme.
- Aucun aperçu stratégique des besoins en munitions à plus long terme n'a été élaboré depuis 1999.

Outils, méthodes et hypothèses de planification

Les outils, les hypothèses, la culture et les compétences de planification comptent parmi les facteurs qui influent sur la qualité des plans des besoins en munitions.

- Les méthodes de détermination des besoins n'ont pas été évaluées en détail dans le cadre de la présente étude, mais un examen limité a fait ressortir des points à améliorer.
- Un certain nombre d'interrogés se sont dits préoccupés par le fait que la détermination des besoins était devenue de plus en plus un exercice davantage dicté par le budget que par les besoins, et que ces derniers avaient été tellement « réduits que nous avons perdu de vue les besoins réels sous-jacents ».
- Les planificateurs des besoins ont déclaré que, traditionnellement, les besoins étaient fondés sur l'hypothèse que tous les cours d'instruction auraient lieu et que le nombre maximal de participants seraient atteint (même si c'était rarement le cas).
- Les responsables de la mise sur pied d'une force ont indiqué qu'ils n'étaient pas disposés à assumer le risque de définir les besoins lorsque le nombre maximal de participants n'était pas atteint.
- Même si les planificateurs étaient motivés à prendre en compte les tendances antérieures en matière d'utilisation afin d'élaborer des plans de besoins qui reflètent davantage l'expérience acquise, l'information et les outils sont insuffisants pour effectuer l'analyse nécessaire des écarts (p. ex., on ne dispose pas d'une information complète et fiable sur l'utilisation des munitions).
- Dans la Force terrestre, la pratique qui consistait à permettre l'« échange » généralisé de certains types de munitions pour en obtenir d'autres qui n'étaient pas précisés dans les plans de besoins, a moins incité les unités à élaborer des plans raisonnables puisqu'elles n'avaient pas besoin de s'accommoder de ce qui était indiqué dans leurs plans.



- Au cours de l'étude, plusieurs personnes interrogées ont soulevé la question de la pertinence des compétences et de l'expérience des planificateurs des besoins.

Conséquences pour l'achat de munitions

- Les retards et l'incertitude dans le processus de détermination des besoins :

Prélèvements en vertu de la LAI Art. 15(1)(b) Affaires internationales et défense

-
- augmentent le risque que des munitions soient achetées inutilement (p. ex., lorsque les besoins ont été révisés à la baisse après l'attribution des contrats ou lorsque les planificateurs des besoins ne sont pas informés des plans visant à éliminer ou à réduire des systèmes d'armes);
- empêchent le MDN et les FC de respecter les engagements pris envers les fournisseurs et TPSGC pour ce qui est des délais d'achèvement des plans d'achat, ce qui a pour effet de nuire aux ententes conclues avec les partenaires de l'exécution du programme et de porter atteinte à leur bonne volonté.

- L'absence de besoins sous-jacents pour appuyer l'acquisition d'une capacité industrielle et de services liés aux munitions :

- empêche de déterminer si le MDN et les FC achètent les quantités et les types voulus de capacité et de services;
- réduit la transparence et la responsabilisation à l'égard de la décision d'achat;
- oblige les fournisseurs à faire des suppositions afin de décider où ils devraient diriger leurs efforts pour servir le mieux les intérêts du MDN et des FC.

- Le manque d'attention portée aux besoins en matière de stocks op :

Prélèvements en vertu de la LAI Art. 15(1)(b) Affaires internationales et défense

-
-;
- empêche une gestion rentable du PA Mun (p. ex., un examen continu des besoins de stocks op peut permettre de libérer certains stocks aux fins de l'instruction, évitant ainsi l'achat de munitions d'instruction).

- La visibilité insuffisante des besoins à plus long terme réduit les possibilités qui s'offrent aux planificateurs des achats, aux gestionnaires du cycle de vie et à l'industrie d'apporter des modifications afin de réaliser des gains d'efficience et de répondre aux besoins futurs du MDN et des FC (en ce qui concerne, par exemple, la capacité industrielle, la R & D, l'entreposage et les systèmes de distribution).



CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME D'ACHAT DE MUNITIONS

Le cadre de gestion du PA Mun est inadéquat compte tenu de l'importance relative du produit. La gouvernance, les processus administratifs et d'autres éléments du cadre de gestion du PA Mun se sont détériorés après des années de réorganisation, de roulement du personnel et d'inattention, et ils n'ont pas évolué en fonction des changements survenus dans le contexte opérationnel interne et externe du MDN et des FC. En outre, un contexte de planification moins tolérant, caractérisé par une plus grande incertitude, la participation des FC à des rôles de combat et l'épuisement d'importants stocks de munitions excédentaires, aggrave les faiblesses du cadre de gestion du PA Mun, compromettant ainsi le rendement du programme.

Hypothèses relatives au programme

Le PA Mun repose sur les hypothèses et les constatations d'un examen de base zéro effectué au début de l'après-guerre froide.

- L'examen de base zéro a permis d'établir un financement de base pour le PA Mun au niveau nécessaire pour répondre aux besoins d'instruction à l'état stable en temps de paix, et ce, à un niveau de préparation réduit.
- Aucun financement n'a été fourni pour combler les lacunes des stocks op cernées lors de l'examen de base zéro.
- De plus, aucun financement n'a été fourni pour l'achat des munitions nécessaires à la transition vers un état de préparation élevé avant des opérations de déploiement.
- L'examen de base zéro postulait que les responsables de la mise sur pied d'une force pouvaient puiser dans d'importants stocks de munitions excédentaires provenant de la fermeture des installations des FC Europe pour absorber de nouveaux besoins tels que des besoins transitoires et pour réduire les pressions sur le financement du PA Mun dans les années à venir.
- Même si la base de financement établie par l'examen de base zéro a perdu de sa pertinence avec le temps, le système actuel de planification des munitions reste tributaire d'une demande dont le degré de stabilité et de prévisibilité est relativement élevé.

Portée du programme

Depuis la fin de la guerre froide, le PA Mun a perdu de son orientation opérationnelle et, de nos jours, il touche exclusivement les besoins d'instruction.

- Le personnel du PA Mun au sein du Groupe des matériels est demeuré un centre d'expertise pour les stocks op jusqu'à la fin des années 1990.
- À l'occasion, le personnel du PA Mun a exercé un pouvoir discrétionnaire pour compléter les stocks op si les fonds le permettaient (mais cette pratique a cessé à la fin des années 1990 lorsque la responsabilité du financement des munitions a été transférée du SMA(Mat) aux CEMA).



- À un certain point, la direction du PA Mun a déterminé que les stocks op ne relevaient pas de sa compétence, décision qui a été prise même s'il faut aussi accorder une attention aux besoins opérationnels pour assurer une gestion rentable des autres aspects du PA Mun (p. ex., l'achat de munitions d'instruction et l'acquisition d'une capacité industrielle)¹⁰.
- Au cours des années 1990, on a également cessé de porter attention aux questions touchant l'état de préparation industrielle en matière de munitions.

Des années d'inattention à l'égard des stocks op et de la capacité industrielle liée aux munitions ont laissé des lacunes dans les processus de connaissance et de gestion du Ministère.

- Aucun processus n'est en place pour veiller à ce que les besoins en matière de stocks op évoluent au rythme des changements qui surviennent dans le contexte opérationnel des FC.
- Aucune politique n'a été élaborée au sujet des stocks op et de leur reconstituer.
- Il n'existe pas de mécanismes de gestion des risques et d'établissement de rapports sur les risques pour assurer la visibilité et la compréhension des lacunes dans la capacité opérationnelle en matière de munitions.
- L'information de gestion ayant trait aux stocks op est incohérente et incertaine en raison des divergences dans la terminologie employée (p. ex., stocks op, stocks de réserve et stocks de transition) et de la manière informelle dont l'information est gérée.

Gouvernance et organisation du programme

Les réorganisations successives ont laissé des lacunes dans les responsabilités et la responsabilisation à l'égard de la planification et de l'acquisition des munitions.

- La responsabilité de divers aspects du programme de munitions a changé de mains entre le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD), le VCEMD, le SMA(Mat) et les CEMA à différents moments au cours de la seconde moitié des années 1990.
- Dans une instruction datée du 12 octobre 1995, le QGDN a parachevé le transfert des responsabilités en matière de munitions du SCEMD au VCEMD, confiant à celui-ci la gestion globale du programme de munitions.
- En 1997, le VCEMD a à son tour délégué la responsabilité de la gestion des munitions au SMA(Mat).
- La directive de 1997 stipulait également que les utilisateurs réels des munitions (les CEMA) fixeraient leurs propres priorités et traiteraient directement avec le fournisseur de services central, en l'occurrence le SMA(Mat).
- Durant la même période, des changements organisationnels de plus vaste portée s'opéraient dans le but de restructurer le QGDN pour favoriser la décentralisation de la gestion des

¹⁰ Les munitions excédentaires par rapport aux niveaux de stocks op peuvent être mises à la disposition de l'instruction et réduire ainsi les dépenses liées aux munitions d'instruction.



ressources du Ministère. Le contrôle du financement des munitions est alors passé du SMA(Mat) aux CEMA.

- On n'a pas élaboré de matrices des responsabilités ni d'instructions détaillées pour clarifier la répartition des responsabilités à l'égard de la gestion des munitions parmi les fournisseurs de services, les responsables de la mise sur pied et de l'emploi d'une force, le VCEMD et les autres intervenants par suite des changements organisationnels (p. ex., les responsabilités concernant les niveaux de stocks op, la validation des besoins et le PAM).

Outre la vaste restructuration au niveau ministériel, le programme de munitions lui-même a connu plusieurs réorganisations depuis la fin des années 1990, ce qui a de plus en plus fragmenté les fonctions liées aux munitions et réduit leur profil organisationnel.

- Les responsabilités relatives aux munitions sont maintenant réparties parmi différentes chaînes de commandement, tant au sein du Groupe des matériels (p. ex., le D Gest PSA¹¹, le DGGPEM, le DGGPEA, le DGSMCA et le DGPII) que dans d'autres organisations du MDN et des FC (p. ex., le Commandement du soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN) et le VCEMD).
- En outre, avec les réorganisations, les gestionnaires de première ligne spécialisés dans les munitions ont perdu de leur importance sur le plan organisationnel, passant du niveau de directeur général dans les années 1990 à celui de chef de section aujourd'hui.
- Les réorganisations des deux dernières années ont d'abord découlé du Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel (POASM), puis de la transformation des FC.
- Les réorganisations ont de plus en plus fragmenté les responsabilités et les pouvoirs en matière de munitions, sans mettre en place des mécanismes organisationnels pour faire en sorte que les divers éléments forment un système efficace et sans établir un centre de coordination pour l'orientation stratégique.
- Des rôles fragmentés et cloisonnés compliquent les relations et les interfaces avec les clients du programme (c.-à-d. les utilisateurs des munitions) et les partenaires externes de l'exécution du programme (p. ex., TPSGC et l'industrie).

L'entité organisationnelle établie pour diriger le PA Mun ne remplit plus ce rôle.

- Dans une instruction de 1995, le VCEMD a précisé que les munitions exigeaient une gestion et un contrôle rigoureux à tous les niveaux, en raison du coût et de la complexité du produit et parce que ce dernier est indispensable à la préparation au combat, à l'instruction et au programme de défense.
- La CCMBA a été créée en 1995 pour assurer une direction administrative en ce qui concerne la planification, l'achat et les dépenses de munitions.

¹¹ Depuis la fin de la présente étude, les activités d'achat de munitions ont été transférées du D Gest PSA au D Gest PVB et au DOAT.



- Le mandat de la CCMBA devait inclure les modifications aux stocks op et de transition qui n'avaient pas été définis lors de la mise en service de nouveaux biens d'équipement.
- La CCMBA devait être présidée par le Directeur général – Développement des Forces/ Directeur – Structure des Forces du Groupe du VCEMD et coprésidée par le Directeur général – Gestion du programme de munitions (DGGPM) du Groupe des Matériels.
- Chaque année, en septembre, la CCMBA renseignait la Commission de contrôle du programme/ le Comité de gestion de la Défense sur l'état du programme de munitions et de bouées acoustiques.
- Le mandat de la CCMBA n'a pas été révisé lors du transfert des responsabilités de la gestion des munitions du VCEMD au SMA(Mat), ni lors de la décentralisation ministérielle au sein du QGDN.
- La portée du mandat et les pouvoirs de la CCMBA ont diminué depuis la fin des années 1990.
- La CCMBA, qui a subi des changements de nom successifs, a perdu depuis longtemps son orientation stratégique et elle n'est plus conçue ni dotée pour remplir un rôle de prise de décision de direction¹².
- Aujourd'hui, l'entité agit surtout à titre de groupe de travail pour l'échange d'information, et la participation se situe principalement aux grades d'officier subalterne et de major (et l'équivalent pour la Marine et le personnel civil).
- Il y a incertitude et absence de consensus au sujet du rôle et du mandat actuels de cette entité.

Processus administratifs

La gestion inadéquate des processus nuit au rendement du programme.

- Le processus d'acquisition de munitions n'est pas synchronisé avec d'autres processus administratifs ministériels dont il dépend.
- Un manque d'harmonisation et des transferts inadéquats avec le processus de détermination des besoins en munitions nuisent au processus d'achat.
- Le système d'achat de munitions n'est pas non plus synchronisé avec le processus d'affectation des ressources d'AN puisque les contrats d'achat s'étendent sur une période plus longue que les engagements de fonds.
- Le système global et ses parties interdépendantes ne sont pas suffisamment clairs et compris par les intervenants du programme.

Les processus de planification et d'acquisition des munitions pour répondre aux besoins opérationnels n'ont pas été examinés ni mis à jour pour tenir compte du contexte opérationnel actuel des FC.

¹² Depuis la fin de l'étude du CS Ex, on a déterminé qu'un nouveau conseil des munitions regroupé, coprésidé par le C Prog et le CEM Mat, serait mis sur pied.



- Après des décennies d'une paix présumée et d'une participation limitée des FC à des rôles de combat, les processus de reconstituer des stocks op sont devenus moins visibles.
- Le personnel du programme n'était pas au courant des procédures de financement et de reconstituer des munitions pour les déploiements des FC en 2002-2003.
- On a finalement déterminé que le processus visant à satisfaire aux besoins opérationnels non planifiés (BONP) serait utilisé.
- Le processus des BONP est conçu pour répondre aux besoins opérationnels imprévus et reconstituer les stocks après qu'ils ont été consommés lors d'opérations.
- Ce processus est mieux à même de répondre à des besoins ponctuels que de maintenir des stocks pour appuyer les opérations de combat en cours, particulièrement dans le cas d'un produit à long délai de livraison comme les munitions.

Information pour la prise de décision

Les systèmes d'information de gestion ne sont pas suffisants pour appuyer la prise de décisions d'achat fondées sur les faits, quoique des progrès considérables aient été accomplis ces dernières années pour combler des lacunes de longue date.

- Les lacunes des outils d'information de gestion nuisent à la gestion des munitions depuis des années.
- En 2002 encore, le personnel se fiait à un système manuel de cartes pour gérer les munitions.
- Les modules de systèmes d'information qui devaient être élaborés pour les munitions dans le cadre de la modernisation du SAFC ne se sont pas matérialisés, laissant le programme de munitions se débrouiller seul.
- La mise en œuvre d'un système autonome de gestion des stocks de munitions, le SGIM, a commencé en 2002.
- Même s'il s'agit d'une amélioration notable par rapport au système manuel de cartes, le SGIM n'assure pas l'entière visibilité des ressources (c.-à-d. qu'il se limite aux stocks de munitions de deuxième et troisième lignes), et il ne fournit pas non plus d'information sur l'utilisation ou les prix.
- Des mises à niveau du système sont prévues pour remédier aux lacunes de l'information dans le SGIM.
- Le personnel du programme manque de confiance dans la capacité du SAFC à fournir une information fiable et opportune sur les stocks de munitions.
- L'information sur les prix des munitions dans le SAFC n'est pas perçue comme fiable pour diverses raisons (p. ex., le manque de contrôle exercé sur le champ des prix dans le SAFC, et les distorsions dans les prix des munitions à cause de changements de méthode pour inclure ou exclure les frais généraux du PAM dans les prix unitaires des munitions).



- L'existence de deux systèmes d'information parallèles (le SGIM et le SAFC) entraîne des chevauchements dans l'administration des munitions d'un bout à l'autre du système d'approvisionnement.
- Aucune procédure n'est en place pour assurer l'actualité de l'information contenue dans d'autres outils de planification électroniques autonomes servant à déterminer les quantités de munitions à acheter (planificateur de munitions).
- La fiabilité de l'information se trouvant dans les systèmes est tributaire de mises à jour opportunes des systèmes par le personnel de l'approvisionnement et d'un contrôle adéquat exercé sur les champs d'information; le personnel a indiqué que des améliorations étaient nécessaires dans ces deux domaines.

Des analyses de rentabilisation ou autres analyses à l'appui ne sont pas élaborées pour justifier les dépenses d'achat.

- Les décisions d'achat en masse (ou « aubaines ») ne sont pas étayées par des analyses de rentabilisation démontrant qu'un prix unitaire moins élevé justifie le coût et le risque additionnels liés à l'achat et à la détention de quantités qui dépassent les besoins actuels¹³.
- À ce propos, les coûts et les risques liés à la détention de munitions ne sont pas suffisamment bien compris pour faciliter la prise de décisions d'achat éclairées en ce qui a trait aux aubaines.

Gestion des risques

La culture et les pratiques de gestion des risques ne sont pas assez évoluées pour ce produit militaire essentiel, coûteux et à long délai de livraison.

- La gestion des risques liés à l'acquisition de munitions devrait consister à faire en sorte que les besoins des FC puissent être comblés advenant des interruptions mineures ou majeures de l'approvisionnement ou des modifications mineures ou majeures de la demande, prenant dûment en considération les compromis entre les coûts et les risques.
- Les éléments fondamentaux d'un système d'approvisionnement en munitions sont en place :
 - Les stocks de sécurité pour les munitions d'instruction offrent une marge de manœuvre limitée à l'égard des petits imprévus (p. ex., plus grande consommation de munitions d'instruction que prévu, retards dans les envois des entrepreneurs).
 - Les stocks op servent à soutenir un niveau opérationnel défini pendant une période précise.
 - Une capacité nationale de production de munitions est maintenue (du moins en théorie) pour assurer une capacité de maintien en puissance au-delà des stocks op en main.
- Toutefois, il n'existe aucune pratique de gestion des risques pour veiller à ce que chacun de ces éléments du programme reste en mesure de répondre aux besoins des FC et soit rentable.

¹³ Les coûts et les risques liés à la détention de munitions excédentaires peuvent être considérables et inclure les frais d'entreposage et de manutention, le risque d'obsolescence et les frais d'élimination si les munitions ne sont pas utilisées. Les frais d'élimination ont beaucoup augmenté en raison de normes environnementales plus rigoureuses.



- Par exemple, les politiques sur la détention des stocks de munitions n'ont pas été réexaminées à la lumière des changements survenus au cours des dernières années dans le tableau des risques liés à la planification et à l'acquisition des munitions.
- Par ailleurs, les responsabilités relatives aux stocks de sécurité, aux stocks op et à la capacité industrielle sont fragmentées sur le plan organisationnel, ce qui empêche l'adoption d'une approche stratégique et intégrée pour gérer les risques dans l'ensemble de ces éléments du programme (p. ex., compromis en matière de risques entre les niveaux de stocks op et la capacité de production industrielle).

Ressources humaines

Le PA Mun a de la difficulté à attirer et à conserver les compétences nécessaires dans le domaine technique et celui des achats.

- Il faut des compétences en ressources humaines (RH) pour veiller à ce que les munitions soient sécuritaires, qu'elles soient achetées en temps opportun et que les activités d'achat fassent l'objet d'une diligence raisonnable.
- Le PA Mun a du mal à attirer et à conserver les compétences requises au chapitre des RH.
- Les systèmes des RH n'ont pas encore résolu les questions plus vastes qui contribuent à la difficulté d'attirer du personnel dans les carrières liées aux munitions.
- Une pénurie de personnel de l'approvisionnement constitue un problème systémique dans toute la fonction publique.
- On a pris des décisions d'impartition sans tenir compte des compétences stratégiques de base qu'il faut conserver à l'interne (p. ex., détérioration de la capacité d'acheteur avisé et de la gestion de la configuration).



CARACTÈRE RAISONNABLE DES DÉPENSES DU PM MUN

Dans certains cas, le MDN et les FC ont acheté plus de munitions qu'il n'en fallait pour répondre aux besoins d'instruction définis. Cette situation s'est produite à cause de déconnexions dans les processus de planification des munitions et, par le passé, en raison des efforts déployés pour soutenir les fournisseurs du PAM. Bien que la pratique consistant à soutenir les fournisseurs du PAM en achetant des munitions en quantité excédentaire par rapport aux besoins ne semble pas avoir été très répandue ces dernières années, des indicateurs indirects révèlent la possibilité que les dépenses du PAM soient trop élevées à d'autres égards.

Indicateurs de rendement des achats

La quantité et le prix sont des indicateurs clés du rendement des achats de munitions.

- En matière d'achat, l'objectif qui consiste à satisfaire les besoins au moindre coût est atteint grâce au **meilleur prix** et à l'obtention de la **quantité minimale** nécessaire pour répondre aux besoins, tout en maintenant le risque de rupture de stock à un niveau acceptable.

Caractère raisonnable des quantités de munitions achetées

Les efforts déployés pour respecter les engagements de production pris envers les fournisseurs du PAM durant les années 1990 ont donné lieu à des cas où l'on a acheté plus de munitions qu'il n'en fallait; les données d'études semblent toutefois indiquer que cette pratique n'a pas été très répandue au cours des dernières années.

- Les politiques sur la détention des stocks de munitions d'instruction stipulent des réserves de 6 à 18 mois pour la consommation prévue d'articles achetés à l'échelle nationale et de deux à trois ans pour les articles achetés à l'étranger.
- Au dire d'anciens membres du personnel de l'approvisionnement du MDN/des FC et de TPSGC, les efforts visant à respecter les engagements de production pris envers les fournisseurs du PAM durant les années 1990 ont amené le MDN et les FC à acheter plus de munitions qu'ils n'en avaient besoin pour répondre aux besoins définis (p. ex., charges propulsives de 155 mm, CRV-7).
- Dans une étude menée en 1988 sur les activités d'achat des années 1980, le BVG a aussi conclu que le PAM avait entraîné l'achat de munitions inutiles.
- Une évaluation des données du programme depuis 1999 laisse supposer que la pratique consistant à faire des achats de munitions au-delà des niveaux prescrits afin de soutenir les fournisseurs du PAM n'a pas été très répandue.



Les faiblesses du processus de détermination des besoins contribuent aux achats excessifs.

- Le personnel de l'approvisionnement a cité des exemples de cas où les responsables de la mise sur pied d'une force avaient révisé les besoins à la baisse après l'attribution des contrats, si bien que des munitions ont été achetées en quantité excédentaire par rapport aux besoins (p. ex., explosifs brisants de 105 mm à portée accrue).
- Le personnel de l'approvisionnement a aussi indiqué qu'à cause des déconnexions dans le processus concernant la mise hors service de systèmes d'armes, des achats de munitions d'instruction avaient eu lieu après le moment où ils auraient dû cesser ou diminuer (p. ex., dans le cas des munitions pour tireur d'élite VSAW M72)¹⁴.
- Les limites des systèmes d'information de gestion empêchent la visibilité des munitions conservées à bord des navires, de sorte que des achats d'articles de munitions dépassent les niveaux prescrits (p. ex., fusées éclairantes, fusées de signalisation et charges de destruction).

Il semble que les besoins en munitions ont été surestimés, ce qui contribue également aux achats excessifs.

- La Force terrestre et la Force aérienne ont réussi à retrancher en tout 55 M\$ de leurs budgets de munitions pour les années financières 2002 à 2003 sans que cela pose un risque pour les niveaux de préparation, ce qui laisse à penser que les énoncés de besoins ont été surestimés.
- Au début de 2006, la Force terrestre et la Force aérienne ont indiqué que leurs budgets de munitions pouvaient subir une réduction de 10 p. 100 sans conséquences opérationnelles néfastes à court terme.
- Une comparaison des plans de besoins avec les données sur l'utilisation obtenues du SAFC pour la période de trois ans allant de 1999 à 2001 montre que les taux d'utilisation annuels ont varié d'environ 65 à 80 p. 100 des besoins établis¹⁵.

Malgré l'absence de documents pour évaluer les cas de rupture de stock, le personnel de l'approvisionnement était d'avis que les résultats sont généralement bons en ce qui a trait à la satisfaction des besoins d'instruction¹⁶.

- Selon les interrogés, il y a eu des cas où les stocks de munitions ont baissé sous les niveaux requis pour répondre aux besoins d'instruction.
- Les facteurs contribuant aux pénuries de munitions comprennent les suivants :
 - processus FMS long et parfois imprévisible;

¹⁴ En revanche, il y a eu des cas où le personnel de l'approvisionnement a été avisé que des armes seraient mises hors service, d'où interruption des achats, mais pour découvrir par la suite que les munitions étaient encore utilisées (p. ex., mortier de 60 mm).

¹⁵ Les données sur l'utilisation n'ont pu être extraites du SAFC après 2001-2002, année où le système a été mis à niveau. Il existe diverses raisons valables qui expliquent pourquoi l'utilisation réelle est peut-être inférieure aux besoins prévus (p. ex., les conditions météorologiques et les opérations imprévues).

¹⁶ Il s'agit ici des stocks de sécurité pour les munitions d'instruction, et non des niveaux de stocks op.



- retards de l'entrepreneur (p. ex., incendie à l'usine de production de fusées éclairantes pour avions);
- obstacles dans le processus de planification et d'acquisition des munitions (p. ex., retards dans l'élaboration des plans de besoins, négociations contractuelles prolongées et omissions commises par le personnel de l'approvisionnement).

Caractère raisonnable des prix et autres dépenses d'achat

Les faiblesses du cadre de gestion du PAM nuisent à l'évaluation du caractère raisonnable des prix et des dépenses d'achat à l'égard des services auxiliaires et de la capacité industrielle en matière de munitions.

- L'un des principes de la politique d'approvisionnement est qu'un appel d'offres ouvert constitue le meilleur moyen d'assurer le meilleur prix et l'optimisation des ressources, alors que la plupart des achats périodiques de munitions du MDN et des FC sont effectués auprès d'un fournisseur unique dans le cadre du PAM ou par le biais du processus FMS.
- Sans la discipline en matière de prix qui est exercée grâce à un appel d'offres, les autres mécanismes de contrôle sont insuffisants pour garantir des prix raisonnables.
- Par exemple, on n'a pas recours convenablement à l'analyse comparative des prix concurrentiels, qui permet de déterminer le caractère raisonnable des prix.
- Même en présence de données comparatives sur les prix concurrentiels, il existe d'autres obstacles qui empêchent d'évaluer le caractère raisonnable des prix du PAM ou de dire si le MDN et les FC acquièrent une capacité industrielle et des services en matière de munitions qui dépassent leurs besoins.
 - Les besoins du MDN et des FC n'ont pas été élaborés pour justifier la quantité et le type de services auxiliaires et de capacité industrielle qui sont obtenus.
 - Les contrats ne fournissent pas assez de détails pour comprendre la nature et l'ampleur des produits à livrer par les fournisseurs et des coûts connexes (p. ex., plusieurs éléments tels que les services, la capacité industrielle et d'autres paiements versés à l'industrie sont regroupés dans les frais généraux des fournisseurs ou les prix unitaires des munitions).
 - Les structures de prix sont complexes (p. ex., le règlement des formules de partage des coûts et des profits peut prendre des années avant que les dossiers contractuels soient fermés et que les crédits figurent dans les prix des munitions).
 - Les pratiques employées par l'État pour comptabiliser les prix des munitions du PAM causent des distorsions de prix (p. ex., changements de méthodes de fixation des prix associées aux frais généraux des fournisseurs; prix des munitions qui sont maintenus arbitrairement élevés par l'État afin de fournir à l'industrie des fonds additionnels pour apporter des améliorations à l'infrastructure).
 - Des paiements autres que pour l'acquisition de biens et de services (p. ex., paiements continus de 3,5 M\$ pour des améliorations) ont été effectués sans justification de la dépense de fonds publics.



-
.....
.....
.....
-
.....
.....
-
.....
.....

Prélèvements en vertu de la LAI Art. 20(1) Renseignements de tiers

Les tendances relatives aux profits des fournisseurs laissent également supposer que les prix du PAM sont peut-être trop élevés.

- Une analyse effectuée en 2004 par la RAND Corporation¹⁹ montre que pour les années 1997 à 2002, les contrats de défense du principal fournisseur du PAM ont surclassé ses autres secteurs d'activité. Le tableau 1 indique que, pour chacune de ces années, les contrats de défense de la société ont représenté un pourcentage plus important de son bénéfice d'exploitation que de ses recettes. C'est le cas même si l'État a toujours assumé la majeure partie du risque commercial lié au secteur des munitions.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes – Défense (M\$)	194,5	175,4	171,5	208,0	211,4	277,4
Bénéfice d'exploitation – Défense (M\$)	13,9	11,1	12,9	12,1	12,4	16,3
Pourcentage des recettes totales	14 %	12 %	13 %	12 %	9 %	8 %
Pourcentage du bénéfice d'exploitation	20 %	15 %	17 %	14 %	11 %	11 %

Source : Rapports annuels de 1998 à 2002, Groupe SNC-Lavalin Inc.

Nota : Outre les munitions, les recettes liées à la défense comprennent les recettes de Securiplex, qui fabrique des systèmes de protection contre l'incendie.

Tableau 1. Rentabilité de l'entreprise par rapport à la rentabilité du secteur des munitions – Fournisseur du PAM. Entre 1997 et 2002, les profits que le fournisseur principal a réalisés à l'égard des munitions ont dépassé ceux de ses autres secteurs d'activité.

¹⁹ *Lessons from the North: Canada's Privatization of Military Ammunition Production*, RAND Corporation, National Defence Research Institute, 2004.



Le personnel de l'approvisionnement de TPSGC et du MDN/des FC est d'avis que les paiements du PAM sont trop élevés étant donné que les montants versés par le MDN/les FC sont supérieurs aux montants prescrits par la politique du ministère des Approvisionnements et Services (MAS) MAS 1031-2; or, ce critère n'est peut-être pas suffisant pour évaluer le caractère raisonnable des prix dans le cas du PAM.

- La politique d'approvisionnement MAS 1031-2 porte sur le traitement des frais généraux des fournisseurs dans les contrats d'achat de l'État et stipule que ce dernier devrait payer une « part proportionnelle » des frais généraux des fournisseurs.
- Selon TPSGC, la somme versée par le MDN/les FC excède les montants qu'ils paieraient si tous les clients des fournisseurs acquittaient leur part des frais généraux de ceux-ci (c.-à-d. que les clients autres que le MDN n'assument pas une juste part des frais généraux des fournisseurs).
- Bien que la MAS 1031-2 offre un mécanisme pour évaluer le caractère raisonnable des prix, elle n'est peut-être pas à elle seule un critère suffisant dans le cas du PAM en raison de la nature particulière de l'arrangement en matière d'approvisionnement.
- Par exemple, il se peut que la MAS 1031-2 surévalue la prime versée par le MDN/les FC si les services auxiliaires dont ils ont besoin sont regroupés dans les frais généraux des fournisseurs ou si l'industrie maintient une capacité qui dépasse les niveaux qu'elle maintiendrait autrement pour soutenir les niveaux de production actuels afin de répondre aux besoins stratégiques du MDN et des FC en fait de capacité industrielle de réserve.
- Il se peut aussi que la MAS 1031-2 surévalue la prime versée par le MDN/les FC si la quantité de capacité industrielle payée par le MDN et les FC dépasse leurs besoins actuels (p. ex., en l'absence du marché d'exportation, quelle serait la capacité industrielle minimale nécessaire pour répondre aux besoins du MDN et des FC).
- Pour évaluer le caractère raisonnable des prix du PAM, il faut mieux comprendre les besoins et les objectifs du MDN et des FC, ainsi que mieux mettre en évidence les produits livrables et les coûts des fournisseurs.

Les achats de munitions à l'étranger n'ont peut-être pas toujours été effectués auprès de la source d'approvisionnement la plus économique.

- Dans les cas où des munitions doivent être achetées par l'entremise de FMS, le MDN et les FC n'exercent pour ainsi dire aucune influence sur les prix; ils ne peuvent que faire coïncider les achats avec les créneaux de production d'autres organisations de défense.
- Certaines munitions peuvent être obtenues par le biais de FMS ou d'achats commerciaux directs.
- Le personnel de l'approvisionnement a fait observer que la solution de rechange la plus économique pour acheter des munitions à l'étranger n'a peut-être pas toujours été choisie lorsqu'il était possible de les obtenir par le biais de FMS ou d'achats commerciaux directs.



RECOMMANDATIONS

1. Gouvernance et organisation

- Clarifier les responsabilités, les pouvoirs et la responsabilisation à l'égard de la planification et de l'acquisition des munitions, y compris le mandat des conseils et des comités nécessaires pour diriger le programme.
- Établir un cadre de gestion selon lequel la planification et l'acquisition des munitions reposent sur une approche plus stratégique, intégrée et axée sur les risques.

2. Portée du programme

- Envisager toutes les dimensions des besoins en munitions (p. ex., les stocks op, les services auxiliaires, la capacité industrielle et l'état de préparation) dans le cadre des activités de planification et d'acquisition des munitions, pas seulement les types et les quantités de munitions requises aux fins de l'instruction.

3. Processus administratifs

- Établir un processus logique et visible pour la planification et l'acquisition des munitions, notamment déterminer les interdépendances entre les activités ainsi que les procédés de communication et de transfert.
- Concevoir des processus administratifs afin de réduire la durée globale du cycle de planification et d'acquisition des munitions.
- Désigner un responsable de processus pour assurer le fonctionnement efficace et efficient de tout le système de planification et d'acquisition des munitions.

4. Information pour la prise de décision

- Élaborer des systèmes d'information de gestion permettant de veiller à ce qu'une information exacte, opportune et complète soit disponible pour faciliter la prise de décision fondée sur les faits aux fins de la détermination des besoins et de l'achat.



ANNEXE A – PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction	Échéance
1.	<p>Gouvernance et organisation</p> <p>Élaborer une matrice détaillée des responsabilités afin de clarifier les responsabilités, les pouvoirs et la responsabilisation à l'égard de la planification et de l'acquisition des munitions, y compris le mandat des conseils et des comités nécessaires pour diriger le programme.</p> <p>Établir un cadre de gestion selon lequel la planification et l'acquisition des munitions reposent sur une approche plus stratégique, intégrée et axée sur les risques.</p>	À déterminer par le Conseil des munitions	<p>La première réunion d'un « Conseil des munitions » coprésidé par le CEM du SMA(Mat) et le C Prog aura lieu le 9 mars 2007. Ce conseil sera responsable de l'achat et de la gestion des munitions, y compris les besoins d'instruction annuels, les stocks de munitions en service consommées en transition et les besoins de stocks op.</p> <p>Le Conseil des munitions (secondé par un groupe de travail constitué de représentants du SMA(Mat), du VCEMD, des CEMA et des commandements opérationnels) élaborera une matrice détaillée des responsabilités qui permettra de clarifier les responsabilités, les pouvoirs et la responsabilisation à l'égard de la planification et de l'acquisition des munitions.</p> <p>Le Conseil des munitions élaborera un cadre stratégique axé sur les risques pour appuyer la planification et l'acquisition des munitions.</p>	À déterminer par le Conseil des munitions
2.	<p>Portée du programme</p> <p>Envisager toutes les dimensions des besoins en munitions (p. ex., les stocks op, les services auxiliaires, la capacité industrielle et l'état de préparation) dans le cadre des activités de planification et d'acquisition des munitions, pas seulement les types et les quantités de munitions requises aux fins de l'instruction.</p>	À déterminer par le Conseil des munitions	Le Conseil des munitions élargira son programme d'acquisition afin de répondre aux besoins de stocks de transition et de stocks op.	À déterminer par le Conseil des munitions



ANNEXE A

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction	Échéance
3.	<p>Processus administratifs</p> <p>Établir un processus logique et visible pour la planification et l'acquisition des munitions, notamment déterminer les interdépendances entre les activités ainsi que les procédés de communication et de transfert.</p> <p>Concevoir des processus administratifs afin de réduire la durée globale du cycle de planification et d'acquisition des munitions.</p> <p>Désigner un responsable de processus pour assurer le fonctionnement efficace et efficient de tout le système de planification et d'acquisition des munitions.</p>	<p>À déterminer par le Conseil des munitions</p>	<p>Le Conseil des munitions élaborera un modèle de processus de planification et d'acquisition des munitions et une matrice connexe des responsabilités. Le modèle commencera par la planification des besoins et ira jusqu'à la consommation des munitions ou à leur élimination à la fin de leur durée utile; il comportera des points de décision et des transferts entre les différents bureaux. La matrice des responsabilités indiquera les niveaux d'examen et d'approbation appropriés à chaque décision. (La participation du VCEMD, des CEMA et des commandements opérationnels sera essentielle, notamment pour définir les besoins opérationnels.)</p> <p>Un modèle de processus d'acquisition offrira la souplesse voulue en vue de permettre l'approvisionnement par le biais de FMS, d'achats commerciaux et de sources du PAM, ainsi que des modes d'approvisionnement optimisés en ce qui concerne la complexité des sources et des munitions.</p> <p>Le Conseil des munitions confirmera le responsable de l'ensemble du processus d'acquisition des munitions et documentera les responsabilités d'autres bureaux consultatifs (BC).</p>	<p>À déterminer par le Conseil des munitions</p>



ANNEXE A

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Mesure de la direction	Échéance
4.	<p>Information pour la prise de décision</p> <p>Développer des systèmes d'information de gestion permettant de veiller à ce qu'une information exacte, opportune et complète soit disponible pour faciliter la prise de décision fondée sur les faits aux fins de la détermination des besoins et de l'achat.</p>	<p>À déterminer par le Conseil des munitions</p>	<p>Le Conseil des munitions développera un système de gestion de l'information sur les munitions qui fournira les outils améliorés nécessaires à la prise de décision fondée sur les faits aux fins de la détermination des besoins et de l'achat. Ce système s'inspirera de l'actuel Système de gestion de l'information sur les munitions (SIGM). Pour maximiser le transfert électronique des données et réduire au minimum les problèmes que posent de multiples systèmes sous-optimaux indépendants et les préoccupations liées à la sécurité de l'environnement, nous recommanderons que le système soit développé sous les auspices du SMA(GI) et qu'il soit capable de communiquer avec les systèmes ministériels de TI utilisés dans le cadre de la gestion et de l'acquisition courantes des munitions.</p>	<p>À déterminer par le Conseil des munitions</p>



ANNEXE B – MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME D'ACHAT DE MUNITIONS

