



National
Défence

Défense
nationale

Chief Review Services / Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



Évaluation du Programme de sécurité des munitions du MDN et des FC

Février 2005

1258-101-2 (CS Ex)



Canada 

SYNOPSIS

Le présent rapport renferme les résultats d'une évaluation de la gestion et de la réglementation de la sécurité des munitions au sein du MDN et des FC. Les munitions sont des articles consommables vitaux, mais extrêmement dangereux; de par leur nature, elles exigent un rigoureux cadre de réglementation en matière de sécurité. Les dangers inhérents qu'elles présentent sont accentués par le fait qu'au cours des 20 dernières années, 22 décès et environ 548 blessures sont survenus au MDN et dans les FC en raison d'accidents mettant en cause des munitions. La plupart des décès se sont produits lors d'exercices d'entraînement, de l'entreposage et du maniement. Les chiffres ne supposent une réputation de négligence, et il n'est pas facile de les comparer aux données sur les accidents provenant d'autres forces militaires en raison de problèmes de disponibilité et de composition des données. Ces chiffres sont plutôt mentionnés dans la présente évaluation afin de souligner l'importance de la sécurité et de suggérer que l'organisation doit s'efforcer de respecter des normes élevées en matière de prévention d'accidents. Agir autrement entraînerait des risques inacceptables.*

En raison du caractère opérationnel unique de leur mandat, le MDN et les FC sont la seule organisation à ne pas être assujettie à la Loi sur les explosifs. Il leur incombe donc d'établir leurs propres règlements et mesures de sécurité pour les munitions. À cet égard, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a conclu qu'il manquait ou qu'il fallait nettement améliorer certains éléments essentiels à un bon régime de réglementation et programme de sécurité ministériel. À notre avis, la surveillance réglementaire qui est actuellement exercée ne suffit pas à garantir que les activités impliquant des munitions sont menées en toute sécurité. Une surveillance réglementaire ainsi que des programmes de sécurité adéquats sont nécessaires pour minimiser les risques de blessures ou de dommages et pour réduire l'exposition à une responsabilité civile.

Recommandations de l'évaluation : *Les recommandations découlant de l'évaluation visent à renforcer la sécurité des munitions au sein du MDN et des FC. Les voici :*

- *Établissement d'un régime de sécurité des munitions fondé sur des principes de réglementation reconnus, y compris la création, au niveau ministériel, d'un organisme de réglementation indépendant (comme il y en a pour d'autres programmes de sécurité spécialisés du MDN, notamment la sécurité nucléaire);*
- *Mise à jour, éclaircissement et promulgation de politiques, normes, procédures et documents connexes concernant la sécurité;*
- *Augmentation de la visibilité des éventuels dangers liés à la sécurité des munitions et de la réaction à ceux-ci, grâce à l'amélioration des renseignements décisionnels, des communications et de la gestion du risque.*



Il est également recommandé, avant de prendre des mesures pour combler les lacunes du programme, de tenir compte des leçons retenues et des possibilités de synergie avec d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC.

Mesures de la direction : *Le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) a mis sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer une réponse ministérielle aux recommandations et aux conclusions de l'évaluation. Ce groupe de travail est en train de définir les responsabilités d'un organisme de réglementation et présentera au VCEMD certaines options qui seront prises en considération par le Comité de gestion de la Défense. Cet organisme de réglementation serait par la suite en mesure de se pencher sur les autres recommandations de l'évaluation.*

** Chiffres fournis par le SMA(Mat) et le Directeur – Sécurité des vols (DSV) en janvier 2004. L'annexe B renferme des données/renseignements supplémentaires.*



TABLE DES MATIÈRES

RÉSULTATS EN BREF	I
APPROCHE DE L'ÉTUDE.....	1
PROFILE DU PROGRAMME	3
CONSTATATIONS DÉTAILLÉES ET RECOMMANDATIONS	10
Thème 1. Cadre de réglementation	11
Thème 2. Politiques et normes	13
Thème 3. Gestion du programme	15
Thème 4. Renseignements décisionnels	17
Thème 5. Gestion du risque	19
Thème 6. Instruments de programme et solutions de rechange.....	21
Thème 7. Communications.....	23
Thème 8. Les gens.....	25
OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES	27
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	30
PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	34
ANNEXE A – COMPARAISON ENTRE LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ DU MDN ET DES FC	A-1
ANNEXE B – ACCIDENTS ET INCIDENTS CAUSÉS PAR LES MUNITIONS AU SEIN DU MDN ET DES FC*	B-1
ANNEXE C – ABRÉVIATIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ DES MUNITIONS.....	C-1



RÉSULTATS EN BREF

Introduction

1. Le plan de travail 2001/2002 du Chef – Service d'examen renferme une étude d'évaluation indépendante du Programme de munitions du MDN et des FC. Le présent rapport renferme les résultats du volet de l'étude portant sur la sécurité des munitions. Il vise d'abord et avant tout la gestion et le cadre de réglementation de la sécurité des munitions au sein du MDN et des FC. Aux fins de la présente étude, le terme « sécurité des munitions » englobe tous les aspects existants et potentiels de la gestion et de la réglementation en matière de sécurité des munitions et des explosifs, tout au long du cycle de vie des munitions. Compte tenu de l'ampleur du programme, de sa pertinence en fonction des opérations et de la complexité des ententes avec les fournisseurs, l'étude a été confiée au personnel d'évaluation.

Contexte

2. On entend par munition les munitions pour armes légères, les missiles, les torpilles, les mines acoustiques, les explosifs et les pièces pyrotechniques. L'inventaire des munitions du MDN et des FC est évalué à environ 3,2 milliards de dollars, réparti dans divers centres à l'échelle du Canada et dans les théâtres d'opérations. Les munitions sont conçues à des fins de destruction ou pour produire certains effets violents. Il peut donc y avoir de graves conséquences si quelqu'un commet une erreur. Les accidents liés aux munitions ont « une capacité exceptionnellement élevée de causer de graves préjudices physiques ainsi que des dommages ou des pertes considérables au matériel et aux installations » (*manuel du Programme de sécurité des explosifs du MDN*). D'autres aspects peuvent également être en jeu lorsqu'il est question de munitions, notamment la capacité de défense, la réputation, le moral et la responsabilité juridique.

3. En raison des dangers qu'elles présentent, les munitions sont réglementées à divers paliers gouvernementaux. Le MDN et les FC sont les seules entités à ne pas être assujetties à la *Loi sur les explosifs*. Ainsi, les munitions dont le ministre de la Défense nationale est responsable échappent à toutes réglementations externes. Cette exclusion fait en sorte que le MDN et les FC doivent s'assurer que les activités impliquant des munitions se déroulent en toute sécurité et que des mesures sont prises pour protéger la population, le personnel du MDN et des FC, les alliés et les installations. On estime que le MDN et les FC, comme c'est le cas des organismes externes de réglementation de la santé et de la sécurité, ont un « devoir de diligence » dans l'exercice de leurs responsabilités de surveillance réglementaire. En outre, le public et les cours de justice placent la barre un peu plus haut dans leur interprétation du devoir de diligence raisonnable. Dans le cadre d'une étude des agences réglementaires fédérales de la santé et de la sécurité réalisée en 2000, le Bureau de la vérificatrice générale (BVG) a formulé les observations suivantes.



« Depuis 1990, les cours de justice ont statué que les organismes de réglementation ont un « devoir de diligence » et qu'il leur faut un niveau de vigilance élevé pour respecter cette obligation. Il en résulte que ces organismes sont davantage exposés à des poursuites pour négligence. De plus, si une inspection ou un programme d'application de la loi n'est pas crédible, l'organisme concerné peut être trouvé responsable d'avoir failli à ses responsabilités dans le cas où des dommages résultent de ce manquement ». (BVG, chapitre 24, Programmes fédéraux de santé et de sécurité, paragraphe 24.57)

4. Les programmes de santé et de sécurité reposent sur l'hypothèse qu'il est possible de prévenir des accidents. Divers programmes servent à prendre des mesures proactives pour cerner et prévenir certains problèmes avant qu'ils ne se produisent ou, si un problème survient, à en réduire les conséquences. Au sein du MDN et des FC, la sécurité des munitions est l'une des nombreuses disciplines de sécurité spécialisées (p. ex., la sécurité générale, la sûreté nucléaire, la sécurité des vols). Les rôles et les responsabilités ayant trait aux divers aspects de la sécurité des munitions sont répartis à l'échelle du MDN et des FC, la responsabilité ministérielle incombant à la Branche du matériel.

Constatations et conclusions générales

5. L'exclusion réglementaire du MDN et des FC en vertu de la *Loi sur les explosifs*, le danger inhérent aux munitions, l'omniprésence des munitions à l'échelle du MDN et des FC, leur interopérabilité avec celles des alliés et les attentes grandissantes en terme de prudence raisonnable, tout vient appuyer la nécessité d'un programme parfaitement crédible et d'un régime de réglementation de la sécurité des munitions au sein du MDN et des FC.

6. Cette étude conclut que certains des éléments essentiels d'un bon régime de réglementation et d'un programme de sécurité ministériel sont manquants ou requièrent d'importantes améliorations dans le cas de la sécurité des munitions. La surveillance réglementaire ne suffit pas actuellement à garantir que les activités nécessitant l'utilisation de munitions, dont le ministre de la Défense nationale est responsable, se déroulent en sécurité. Voici un résumé des principaux sujets de préoccupation.

7. **Cadre de réglementation.** Il n'y a pas de cadre stratégique, ni d'autorité ou d'organisation de réglementation appropriée concernant la sécurité des munitions. Ces lacunes sont la cause d'une surveillance réglementaire insuffisante et sont des barrières à un leadership ministériel proactif et visible dans le domaine de la sécurité des munitions. Voici un résumé de certains domaines nécessitant des améliorations :

- Il est essentiel de mettre en place une politique claire et un cadre de responsabilité qui régit la gestion et la réglementation de la sécurité des munitions. Les obligations du MDN et des FC issues de leur exclusion de la *Loi sur les explosifs* de même que la délégation de pouvoirs associée à ladite exclusion au sein du Ministère ne sont pas suffisamment définies ni documentées. Cette situation rend ambiguës les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de diverses entités ministérielles



dans le domaine de la sécurité des munitions. À titre d'exemple, il existe des divergences d'opinion relativement au représentant ministériel qui est ou devrait être l'autorité réglementaire pour la sécurité des munitions. De plus, le rôle du sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)) à titre « d'autorité exécutive » pour la sécurité des munitions manque de clarté, tout comme il en manque pour les rôles et les pouvoirs respectifs du groupe ministériel de la sécurité des munitions, des chefs d'état-major des armées (CEMA) et d'autres organismes de niveau 1 chargés d'activités impliquant l'utilisation de munitions.

- La structure de l'organisation n'offre pas l'indépendance, l'objectivité et la visibilité à laquelle on s'attend d'une fonction de surveillance ministérielle. Les activités de surveillance réglementaire sont réparties dans la branche des Matériels et disséminées au sein d'activités opérationnelles qui sont elles-mêmes assujetties à des règlements (p. ex., entreposage de munitions, approvisionnement, conception technique). Le personnel chargé de la sécurité des munitions au Ministère se retrouve ainsi dans une situation apparente et réelle de conflit d'intérêt. En outre, si l'on tient compte d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC et de programmes d'organisations alliées, force est de constater que la fonction de réglementation de la sécurité des munitions est loin d'occuper les premières places de la chaîne de commandement (voir l'annexe A). La structure actuelle de l'organisation réduit la capacité et la volonté du personnel chargé de la réglementation de conseiller la haute direction du MDN et des FC sur la situation de la sécurité des munitions. Par ailleurs, l'organisme ne fait pas la distinction entre les activités de sécurité d'un organisme de réglementation ministériel et les activités nécessaires pour appuyer la Branche du matériel. Pour résumer, la surveillance de la sécurité des munitions, d'un point de vue ministériel, ne fait pas l'objet d'une attention suffisante.
- Des mesures doivent être prises si l'on veut s'assurer que le programme de réglementation a une portée suffisamment générale et correspondante à l'exclusion du MDN et des FC de la *Loi sur les explosifs*.

8. **Politiques et normes.** Des politiques, normes et instructions techniques claires, actuelles, globales et documentées sont des éléments essentiels pour mener sans danger des activités nécessitant l'utilisation de munitions et pour faire preuve d'une diligence raisonnable. Il existe des exemples où d'importantes publications régissant la sécurité des munitions au sein du MDN et des FC sont désuètes, incomplètes ou absentes. Il y a également des indications de non conformité avec les exigences qui sont définies. Voici quelques observations à cet égard.

- Il faut un document de base général et à jour renfermant les grandes lignes du Programme de sécurité des munitions et des politiques, éléments de programme, rôles et responsabilités en la matière. Les publications actuelles, notamment le manuel du Programme de sécurité des explosifs, n'ont pas été mises à jour depuis plus de dix ans, malgré le fait que la sécurité des munitions ait fait l'objet de toute une suite de réorganisations et que de nouveaux processus de

réglementation aient été mis en place (notamment, la sécurité et l'aptitude au service (SAS) des munitions, la protection environnementale relative aux munitions). Les omissions dans ce domaine contribuent à l'ambiguïté actuelle entourant les rôles et responsabilités à l'égard des munitions de même que le mandat de réglementation.

- La haute direction du MDN et des FC a décidé qu'à compter de 1995 toutes les munitions devraient être assujetties à une certification SAS officielle visant à s'assurer de leur sécurité et de leur aptitude au service. Cette certification est conforme aux procédures déjà existantes au sein des principaux pays alliés. Des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre d'un processus de SAS, notamment la mise sur pied d'un Bureau de la sécurité et de l'aptitude au service des munitions (BSASM) et la réalisation d'examen SAS. Toutefois, les politiques SAS, les procédures, les responsabilités et les autorités concernées n'ont pas encore été publiées ni promulguées. Cet aspect a ajouté au manque de clarté et de visibilité des exigences de la SAS des munitions parmi les intervenants. À titre d'exemple, certaines équipes de projet d'approvisionnement en matière de munitions affirment ne pas encore connaître leurs responsabilités à l'égard de la SAS. Par conséquent, il y a eu des cas où les plans de projet ne faisaient mention ni de l'échéancier, ni des ressources requises pour la vérification et la certification liées à la SAS. Cette situation a entraîné des retards dans les projets et des dépassements de coûts en matière de certification SAS ou d'acquisition de munitions n'ayant pas reçu l'homologation SAS du MDN et des FC. L'absence de politiques et de procédures SAS suffisamment détaillées et documentées contribue également à l'ambiguïté entourant le rôle et l'autorité du BSASM et d'autres intervenants.
- Des instructions techniques, en vue de garantir la manipulation sécuritaire des munitions, devraient être publiées pour chaque pièce de munition utilisée. Il n'y a pas toujours des renseignements techniques, élaborés ou disponibles, pour certains types de munition. Enfin, les utilisateurs de renseignements techniques constatent la grande diversité des publications en terme de qualité et d'exhaustivité.
- Les utilisateurs considèrent que la récente diffusion du *Manuel de sécurité concernant les explosifs – Volume 3, Navires*, arrive un peu tard, tout en notant qu'il s'agit d'une étape positive.

9. **Gestion du programme.** La sécurité des munitions n'est pas définie ni gérée en tant que programme cohérent. À titre d'exemple, aucun objectif, aucun plan d'activité ni aucune ressource n'ont été établis pour le Programme de sécurité des munitions. Cet aspect empêche l'établissement d'une approche stratégique axée sur les résultats à l'égard de la sécurité des munitions et rend difficile la justification et la gestion des ressources de même que la mesure de l'efficacité du programme.

10. **Information concernant la prise de décision.** Il faut disposer de données adéquates et bien les analyser si l'on veut être en mesure de cerner les problèmes liés à la sécurité, de comprendre l'exposition aux risques et de prendre des décisions éclairées pour réduire les risques. Les renseignements nécessaires à la gestion et à la réglementation de la sécurité des munitions au sein du MFDN/des FC ne sont ni formulés, ni fournis à ceux qui doivent être informés. À titre d'exemple, les incidents et les accidents relatifs



aux munitions, ou d'autres indicateurs de sécurité, ne font pas l'objet d'un suivi adéquat ni ne sont suffisamment analysés. En conséquence, les renseignements sur les tendances en matière de sécurité des munitions, les causes profondes des incidents/accidents et les leçons retenues ne sont pas disponibles. Aucun rapport de gestion lié à la sécurité des munitions n'a été rédigé ni diffusé depuis 1995. Les comptes rendus qui ont été rédigés depuis ont une portée limitée et ne renferment aucune tendance, ni analyse. En conséquence, ni la direction, ni d'autres intervenants du MDN et des FC n'étaient tenus informés de la situation de la sécurité des munitions. De plus, ceci est contraire aux politiques du Programme de sécurité des explosifs du MDN, lesquelles requièrent la collecte et l'examen de données de sécurité et la présentation régulière de comptes rendus à la haute direction « ...renfermant des informations cohérentes pour établir le besoin et les priorités en matière de mesures de sécurité... ». En outre, des intervenants de tous les niveaux du MDN et des FC ont exprimé la nécessité et le souhait d'obtenir de l'information sur la sécurité des munitions.

« Tout au long de ma carrière, j'ai toujours compris mes responsabilités morales et juridiques à l'égard de la santé et de la sécurité des gens sous mon commandement. Toutefois, plus je me suis retrouvé éloigné du niveau tactique de commandement, moins nos programmes de sécurité n'ont eu d'incidence dans mes décisions, non pas à cause d'un manque d'intérêt envers ces programmes, mais plutôt en raison d'un manque de renseignements utiles et pertinents ». (Un haut dirigeant du MDN et des FC).

« J'avais l'habitude d'attendre avec impatience le rapport annuel sur les accidents et les incidents relatifs aux munitions. Je le lisais du début à la fin et l'utilisais pour préparer mes cours sur la sécurité des explosifs. Ça fait cependant des années que je n'ai pas vu ce rapport ». (Un instructeur chargé de la sécurité des munitions du MDN et des FC).

« Nous ne comprenons pas bien où se situent les problèmes et ne pouvons donc pas diriger nos efforts en conséquence ». (Un officier technicien en munitions).

Il est essentiel de prendre des mesures pour améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion de renseignements sur la sécurité des munitions.

11. **Gestion du risque.** Les tendances en matière de gestion de la réglementation suggèrent une approche axée sur le risque à l'égard de la réglementation et de la gestion de la sécurité. L'approche axée sur le risque vise à améliorer les résultats du programme grâce à une meilleure concentration des efforts et des ressources et à une responsabilisation accrue envers les décisions liées aux risques. Elle implique une façon méthodique d'identifier, d'évaluer, de classer par ordre de priorité, de surveiller et de traiter les questions de sécurité. Les lacunes relatives à la collecte et à l'analyse de renseignements sur la sécurité des munitions au sein du MDN et des FC constituent des obstacles pour la gestion de la sécurité axée sur le risque. Il faut également que soient renforcées la capacité

et les procédures associées à l'évaluation des risques. Enfin, un cadre de gouvernance doit être mis en place pour le classement par ordre de priorité des questions liées à la sécurité des munitions, pour l'affectation des responsabilités aux risques établis et pour la prise de décisions par les autorités ministérielles appropriées.

12. **Instruments de programme et solutions de rechange.** On semble trop s'en remettre à une gamme limitée d'instruments du programme (p. ex., délivrance de permis, inspections de conformité) aux dépens de solutions de rechange (p. ex., les programmes de défense des droits, de mentorat, d'incitatif et de reconnaissance). Bien que les inspections doivent demeurer une activité fondamentale de tout programme de réglementation, il est possible d'améliorer l'efficacité du Programme de sécurité des munitions en faisant appel à une plus grande variété d'instruments. De plus, il faut envisager la possibilité d'utiliser davantage des solutions électroniques concernant la prestation du programme.

13. **Communications.** Il n'y a ni stratégie ni plan global de communications concernant la sécurité des munitions. Les intervenants du programme ont signalé que les communications sont un secteur qui nécessitent des améliorations. Les spécialistes en sécurité considèrent qu'un bon programme de communications est essentiel à la réalisation d'une structure de sécurité solide. De plus, les pratiques exemplaires et les politiques de réglementation du gouvernement requièrent la tenue de consultations entre les organismes de réglementation et leurs commettants. Il n'y a pas de processus facilitant le dialogue et l'échange de renseignements entre le groupe ministériel de la sécurité des munitions et les intervenants du programme. L'absence de ce type de forum a été identifiée, à de multiples reprises par les personnes interrogées, comme étant une importante lacune du programme et une source de mécontentement pour le personnel affecté à la sécurité des munitions.

14. **Les gens.** L'acquisition, la manipulation, la maintenance et l'utilisation prudente de munitions, de même que leur réglementation, dépendent des compétences et des comportements d'un grand nombre de personnes au sein du MDN et des FC. Les personnes interrogées ont établi certains points liés aux ressources humaines susceptibles d'avoir des incidences en matière de sécurité des munitions et qui pourraient nécessiter des recherches plus poussées, notamment :

- les compétences des personnes qui participent à des activités impliquant des munitions, qui les gèrent et qui les réglementent;
- la suffisance de la formation, y compris le perfectionnement professionnel continu;
- la pertinence des profils de compétences et des mandats des titulaires de postes clés liés aux munitions et les mécanismes permettant de s'assurer que les titulaires de ces postes satisfont à ces profils;
- l'érosion des compétences liées à la sécurité des munitions en raison de facteurs comme la rationalisation, la fusion des métiers et la démographie.

15. Le fait de ne pas corriger les lacunes du Programme de sécurité des munitions du MDN et des FC risque de réduire la sécurité et d'accroître l'exposition du MDN et des FC à des responsabilités légales.



La voie à suivre proposée

16. Voici les principales recommandations de l'étude :

- **Mise en place d'un régime de sécurité qui repose sur des principes de réglementation.** Ce régime doit comprendre :
 - la mise sur pied d'un organisme ministériel indépendant de réglementation disposant d'un programme clair, d'un plan d'activité et du contrôle de ses ressources;
 - l'élaboration de politiques servant à clarifier les exigences et les objectifs de réglementation de la sécurité des munitions du MDN et des FC;
 - la détermination des rôles respectifs et de l'autorité de l'organisme de réglementation ministériel, des CEMA et d'autres organismes de niveau 1 ayant des activités liées aux munitions.

Ces mesures visent à améliorer le rendement du programme par l'entremise d'une approche plus stratégique, plus cohérente et mieux dirigée à l'égard de la gestion et de la réglementation de la sécurité des munitions.

- **Élaboration et diffusion de renseignements destinés à la prise de décision.** Cette démarche doit comprendre :
 - des mesures qui favorisent le signalement complet et rapide d'incidents et d'accidents liés aux munitions sur le terrain;
 - l'amélioration de la collecte et de l'analyse des données;
 - la mise en place d'un système de rapports de gestion destiné à la haute direction et à d'autres intervenants responsables du rendement du Programme de sécurité des munitions.

Ces mesures devraient améliorer la détection, la compréhension et la prise de conscience des dangers inhérents aux munitions de même que la capacité de réaction envers les risques identifiés. Elles devraient également permettre d'accroître la transparence de la réglementation relative à la sécurité des munitions.

- **Mise en place d'un cadre de gestion du risque concernant la sécurité des munitions.** Mettre en place des procédures et une capacité visant à faire en sorte que les risques associés à la sécurité des munitions soient bien compris et les conséquences des décisions, apparentes. Cette démarche devrait faire en sorte que les décisions relatives aux risques soient prises par l'autorité ministérielle appropriée et que le « bon » niveau d'effort soit mis sur les « bons » problèmes de sécurité.

- **Examen global des politiques et des normes liées à la sécurité des munitions ainsi que des publications connexes et mise en place d'un processus visant à s'assurer en permanence de leur pertinence.** Cette démarche doit comprendre l'identification de lacunes dans les politiques et les normes liées à la sécurité des munitions et dans les publications connexes, de même que la prise de mesures visant à élaborer, à améliorer, à mettre à jour des publications, ou à en retirer certaines, s'il y a lieu. Il faut également établir une hiérarchie claire des publications qui concernent la sécurité des munitions de façon qu'il soit évident qu'une publication a un caractère obligatoire ou un caractère d'orientation. Des améliorations sur ce plan devraient contribuer à accroître la sensibilisation à la sécurité des munitions et leur conformité.
- **Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de communications et d'un plan d'action en matière de sécurité des munitions :**
 - renforcement du leadership de l'organisme ministériel de réglementation en matière de communications;
 - clarification des responsabilités ministérielles et des gestionnaires de niveau 1 en matière de communications;
 - mise en place d'un processus de consultation visant à favoriser le dialogue et le partage de l'information à l'échelle de la collectivité des munitions du MDN et des FC.

17. On recommande que les mesures visant à traiter les lacunes du programme tiennent compte des leçons retenues d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC et de programmes de sécurité des munitions de l'extérieur. En outre, diverses possibilités devraient être explorées afin d'établir une synergie avec d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC.

18. La mise en place d'un cadre solide de gestion et de réglementation concernant la sécurité des munitions constitue une première étape importante pour le traitement des recommandations de l'étude. Cette question revêt un caractère fondamentalement ministériel et touche de multiples organismes de niveau 1. Il est donc recommandé que le vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) soit le Bureau de première responsabilité (BPR) chargé de l'élaboration d'un plan de gestion du cadre de réglementation. Pour amorcer les travaux préparatoires relatifs à cette recommandation, on propose la mise sur pied d'un groupe de travail dirigé par le VCEMD et constitué de représentants de divers organismes du MDN et des FC. Le groupe analyserait certains modèles alternatifs de réglementation concernant la sécurité des munitions du MDN et des FC et recommanderait un plan d'action à être approuvé par le Comité de gestion de la Défense (CGD). Le groupe de travail aurait également la tâche d'identifier le BPR approprié, dans le cadre proposé de réglementation et de gestion de la sécurité des munitions, pour traiter le reste des recommandations de l'étude.

Plan d'action de la direction

19. Le VCEMD a pris l'initiative de créer un groupe de travail chargé d'élaborer une réponse ministérielle aux conclusions et recommandations de l'examen du CS Ex. Le groupe comprend des représentants de toutes les organisations intéressées. Sa première tâche consistera à définir clairement les responsabilités d'un organisme de réglementation. Une fois ces responsabilités identifiées, le groupe de travail proposera des options pour l'organisme de réglementation proprement dit, notamment les ressources requises et la filière de rapport au sein du Ministère. Les responsabilités et les options seront présentées au VCEMD et au SMA(Mat) pour étude. Vu l'incidence de la sécurité des munitions au sein du MDN, il est prévu de consulter le CGD. Selon l'évaluation préliminaire du groupe de travail, l'organisme de réglementation serait habilité à mettre en œuvre les autres recommandations de l'étude du CS Ex.



APPROCHE DE L'ÉTUDE

But de l'étude

- Évaluer si les efforts à l'égard de la sécurité des munitions sont adéquats au sein du MDN et des FC
- Fournir de l'information et des recommandations visant à appuyer les décisions de la gestion dans le cadre du programme

Portée de l'étude

- Aux fins de la présente étude, le terme « sécurité des munitions » englobe tous les aspects existants et potentiels de la gestion et de la réglementation en matière de sécurité des munitions et des explosifs, tout au long du cycle de vie des munitions
- Concentration sur le cadre de gestion et de réglementation de la sécurité des munitions
- Les questions liées à la sécurité des munitions et à la protection de l'environnement ne sont prises en compte que dans une certaine mesure en raison de récentes études réalisées par le BVG et le CS Ex dans ces domaines

Études connexes

- Examen limité de la sécurité des munitions du Programme de munitions du MDN (1994) réalisé par le CS Ex
- Évaluation du Programme de sécurité générale du MDN (2003) réalisée par le CS Ex
- Vérification de la sécurité des stocks sensibles (2003) réalisée par le CS Ex
- Le BVG formule certaines observations concernant les programmes fédéraux en matière de santé et de sécurité (*chapitres 24 à 28, décembre 2000*), et en particulier pour la sécurité des munitions dans les rapports suivants :
 - *Défense nationale – Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement, chapitre 13, septembre 1999*
 - *Défense nationale – La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires, chapitre 7, avril 2003*

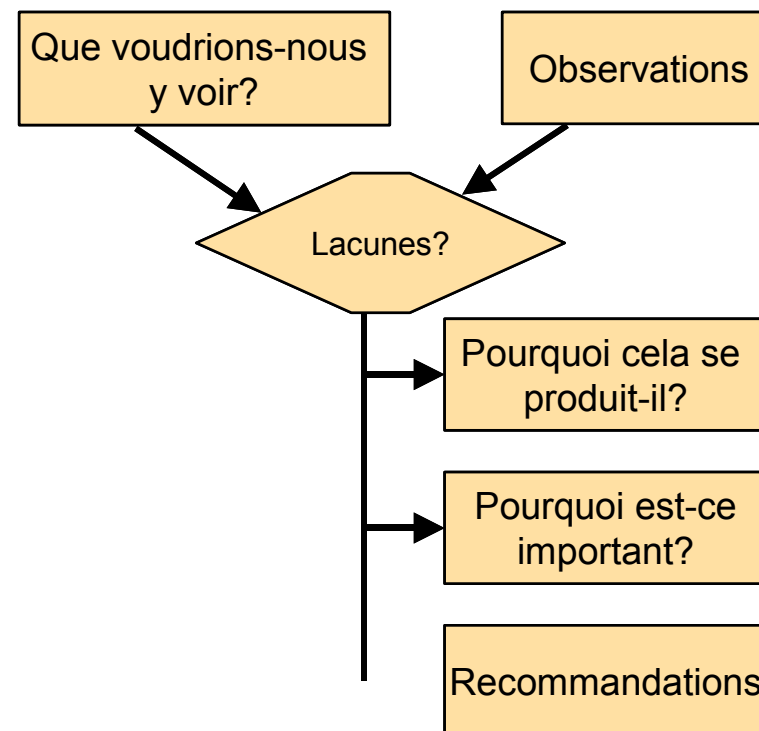
APPROCHE DE L'ÉTUDE (suite)

Conception de l'étude et collecte des données

Méthodologie de l'étude

- Entrevues dirigées
 - À l'intérieur et à l'extérieur du MDN et des FC
- Examen de la documentation
 - Politiques
 - Rapports
 - Sites Web
- Analyse comparative
 - Autres programmes de sécurité du MDN et des FC
 - Programmes de réglementation externe
 - Programmes de sécurité des munitions dans d'autres organismes de défense
 - Consultants / universitaires

Cadre analytique



PROFILE DU PROGRAMME

RÉGLEMENTATION DU GOUVERNEMENT CONCERNANT LES MUNITIONS

- En raison des dangers qu'elles présentent, les munitions sont réglementées à divers paliers gouvernementaux
 - Le ministère des Ressources naturelles Canada (RNCan) gère la *Loi sur les explosifs* et est l'organisme de réglementation chargé de veiller à la sécurité du public et des personnes qui travaillent avec des explosifs
 - Transports Canada gère la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et est l'organisme de réglementation chargé de faire la promotion du transport sécuritaire des produits dangereux
 - Les provinces et les villes ont des règlements qui régissent l'utilisation des explosifs
- Les explosifs dont le ministre de la Défense nationale est responsable sont exclus de la législation et de la réglementation en vigueur
 - Le MDN/les FC sont le seul organisme faisant l'objet d'une exclusion en vertu de la *Loi sur les explosifs* et dont l'exclusion est générale
 - Ces exclusions aux règlements permettent au MDN/aux FC de remplir leur mission opérationnelle particulière
- Il incombe au MDN/aux FC de réglementer leurs activités impliquant des munitions dans le but de protéger la population, le personnel du MDN et des FC, les alliés et les installations contre les dangers que présentent les munitions
- Les programmes de santé et de sécurité servent à protéger de façon proactive les gens et les installations par la réduction ou l'élimination des risques d'accident
 - Cerner les problèmes et empêcher qu'ils ne surviennent
 - Si un problème survient, en réduire les conséquences



PROFILE DU PROGRAMME (suite)

LA SÉCURITÉ DES MUNITIONS AU MDN ET DANS LES FC

- La sécurité des munitions est l'une des nombreuses disciplines de sécurité spécialisées que l'on trouve au sein du MDN et des FC
 - Parmi les programmes de sécurité du MDN et des FC, on trouve notamment la sécurité générale, la sûreté nucléaire, la sécurité des vols, la sécurité en plongée et la sécurité-incendie
 - Chaque programme a son propre mandat, son organisation, ses commettants, ses responsabilités et son autorité
- Un programme distinct portant sur la sécurité des explosifs a été créé au sein du MDN et des FC à la fin des années 70
 - Ce programme visait la prise de mesures positives à l'égard de la sécurité des explosifs au sein du MDN et des FC par l'entremise de divers moyens, notamment :
 - en augmentant la visibilité du programme et l'intérêt à l'égard de la sécurité des munitions
 - en s'assurant que le programme reçoit l'attention et les ressources nécessaires
 - en sensibilisant les gens à la sécurité des explosifs
 - Le programme n'a pas été conçu pour détourner l'attention qu'il faut apporter à d'autres programmes de sécurité faisant déjà partie inhérente d'activités du MDN et des FC impliquant des explosifs (notamment, les vérifications de sécurité dans le cadre d'exercices comportant des munitions, les mesures visant à promouvoir la sécurité lors de l'utilisation, de la manipulation, de la maintenance, du transport et de l'entreposage de munitions)
- L'efficacité accrue du programme devait comporter les avantages suivants :
 - efficacité opérationnelle
 - réduction des pertes (personnel, matériel, biens)
 - diminution des coûts de fonctionnement
 - confiance à l'égard de la sécurité et de la fiabilité des explosifs militaires
 - crédibilité vis-à-vis de la population



PROFILE DU PROGRAMME (suite)

LA SÉCURITÉ DES MUNITIONS AU MDN ET DANS LES FC (suite)

- Les responsabilités en matière de sécurité des munitions sont et ont toujours été largement réparties à l'échelle du MDN et des FC
 - Divers organismes de niveau 1 ont des responsabilités touchant divers aspects de la sécurité des munitions, notamment la conception, l'acquisition, l'entreposage, la maintenance, le transport, l'aliénation et l'utilisation des munitions
 - Ces responsabilités comprennent la mise en place de politiques, de procédures et de moyens de surveillance visant à assurer la sécurité d'activités liées aux munitions au sein de leurs organisations respectives
 - De la même façon, dans les régions, les commandements, les formations, les unités, les bases, chacun a la responsabilité de s'assurer que les activités liées aux munitions se déroulent sans danger
 - Certains éléments de la sécurité des munitions font également partie d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC (p. ex., la sécurité des vols/programme de sécurité sur les armes aériennes, la sécurité sur les champs de tir)
- La responsabilité ministérielle concernant la sécurité des munitions incombe à la Branche du matériel
 - Le SMA(Mat) est responsable de l'ensemble de la gestion logistique des munitions
 - Ceci comprend l'acquisition, la conception, la gestion des stocks, l'entreposage ainsi que la sécurité
 - Le SMA(Mat), à titre « d'autorité exécutive », est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du « Programme de la sécurité des explosifs du MDN »
 - Relevant du SMA(Mat), l'organisation du Directeur – Gestion du programme de munitions (DPMG) est le point de convergence pour la sécurité des munitions et elle joue également le rôle d'organisme de réglementation de fait pour le gouvernement en matière de sécurité des munitions



PROFILE DU PROGRAMME (suite)

LA SÉCURITÉ DES MUNITIONS AU MDN ET DANS LES FC (suite)

- Les activités relatives à la sécurité des munitions comprennent ce qui suit :
 - Élaboration de normes et de politiques
 - Délivrance de permis
 - Supervision de programme de formation sur la sécurité
 - Inspection de la conformité
 - Promotion
 - Assistance technique
 - Évaluations de la sécurité et de l'aptitude au service (SAS) des munitions par l'entremise du Bureau de la sécurité et de l'aptitude au service des munitions (BSASM)
 - Collecte et analyse des données
 - Recommandation de mesures visant à régler certains problèmes liés à la sécurité

- La sécurité des munitions est structurée selon un « modèle fonctionnel » (semblable au Programme de sécurité générale du MDN)
 - Ce modèle renferme un amalgame de responsabilités hiérarchiques et fonctionnelles à l'égard de la sécurité des munitions, réparties à l'échelle du MDN et des FC, au niveau ministériel et au niveau 1 de même qu'aux niveaux du commandement, de la formation, de la base et de l'unité
 - Le programme repose sur le principe que la sécurité des munitions est l'affaire de tous
 - En même temps, il est mentionné dans la documentation du Programme sur la sécurité des munitions « que l'attribution des responsabilités doit être claire pour toutes les activités ayant des incidences directes ou indirectes sur la sécurité des explosifs » (*La sécurité des explosifs des Forces canadiennes*)
 - On trouve des spécialistes de la sécurité des explosifs à tous les échelons de l'organisation
 - Au niveau du Ministère, des CEMA/niveaux 1, de la formation, de la base, de l'unité, etc.
 - Les activités ministérielles liées à la sécurité des munitions sont réparties au sein d'une direction de la branche des Matériels qui est responsable d'un grand nombre d'activités opérationnelles (p. ex., acquisition, entreposage, gestion du cycle de vie des munitions)
 - Cet aspect contraste avec d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC, notamment le Programme de sûreté nucléaire, le Programme de la sécurité des vols et le Programme de sécurité générale, qui ont une vocation unique



PROFILE DU PROGRAMME (suite)

LA SÉCURITÉ DES MUNITIONS AU MDN ET DANS LES FC (suite)

- La fonction ministérielle relative à la sécurité des munitions a fait l'objet d'un certain nombre de modifications organisationnelles depuis sa mise en vigueur
 - La réorganisation s'est surtout faite dans le cadre d'importantes initiatives de rationalisation et de remaniement
 - Au cours des dernières années, d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC ont été modifiés en raison de pressions internes et externes pour améliorer leur rendement et satisfaire aux normes actuelles de diligence raisonnable, notamment :
 - Le Programme de sûreté nucléaire a subi d'importants changements destinés à l'améliorer et à faire en sorte que le MDN/les FC conservent leur exclusion réglementaire avec l'introduction de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* en 2000
 - Le Programme de sécurité générale du MDN a été renforcé en raison des modifications apportées au *Code canadien du travail* en 2000
 - Le Programme de sécurité des vols du MDN et des FC a permis de mettre en œuvre un certain nombre d'améliorations au fil des ans à la suite de révisions apportées à la *Loi sur l'aéronautique* et de pressions internes pour améliorer le rendement en matière de sécurité



PROFILE DU PROGRAMME (suite)

PERTINENCE DU PROGRAMME

- Les accidents causés par des munitions peuvent avoir des conséquences désastreuses
 - Même de petites quantités de munitions peuvent causer des blessures graves et même des accidents mortels
 - Les graves accidents causés par des munitions ailleurs dans le monde montrent à quel point la manipulation incorrecte des munitions peut être destructrice (comme en Iraq, en Afghanistan, au Pérou, au Nigéria)
 - Il continue d’y avoir des accidents causant des blessures et entraînant des pertes de biens ou des dommages au sein du MDN et des FC
 - Il y a également des incidents qui continuent de se produire – des incidents qui auraient pu être des accidents
 - Il y a eu 22 accidents mortels et 548 cas de blessures causés par des munitions au MDN et dans les FC au cours des 20 dernières années
 - L’annexe B résume les incidents et les accidents qui se sont produits au sein du MDN et des FC au cours des dernières années

- La population et les cours de justice relèvent la barre en matière de diligence raisonnable
 - La population est davantage soucieuse et moins tolérante à l’égard des accidents qui peuvent être évités
 - De récents événements n’ont fait que sensibiliser davantage le grand public vis à-vis des responsabilités du gouvernement en matière de réglementation (p. ex., le SRAS, Walkerton, le sang contaminé)
 - Les gouvernements font également face à une société de plus en plus contentieuse



PROFILE DU PROGRAMME (suite)

PERTINENCE DU PROGRAMME (suite)

- Les organismes de réglementation ont un « devoir de diligence » dans l'exercice de leurs responsabilités
 - On estime que le MDN et les FC, comme c'est le cas d'autres organismes ayant des responsabilités de réglementation, doivent également exercer, et donner l'apparence d'exercer, un devoir de diligence raisonnable à l'égard de la protection du public, du personnel, des alliés et des installations contre les dangers que présentent les munitions
 - Dans une étude réalisée en 2000 sur les organismes fédéraux de réglementation en matière de santé et de sécurité, le BVG émet certains commentaires quant à l'obligation qu'ont les organismes de réglementation d'exercer un devoir de diligence raisonnable

« Depuis 1990, les tribunaux tendent à considérer que les organismes de réglementation ont un « devoir de diligence » et qu'un niveau de diligence élevé est nécessaire pour satisfaire à ce devoir. Les organismes de réglementation sont donc plus exposés à des plaintes pour cause de négligence dans la réglementation. En outre, si un programme d'inspection et de mise en application géré par l'organisme n'est pas crédible, celui-ci peut être tenu responsable, lorsque le manquement donne lieu à un dommage, de ne pas avoir rempli ses fonctions de mise en application ». (BVG, chapitre 24, Programmes fédéraux relatifs à la santé et à la sécurité, paragraphe 24.57)

Conclusion

Le risque de blessures importantes, associé à l'attente de plus en plus grande de la population et des tribunaux à l'égard d'une diligence raisonnable, renforce la nécessité et la pertinence d'un programme de sécurité des munitions et d'un régime de réglementation bien structurés et crédibles au sein du MDN et des FC.



CONSTATATIONS DÉTAILLÉES ET RECOMMANDATIONS

- L'étude conclut que le MDN et les FC doivent établir un cadre de réglementation approprié concernant la sécurité des munitions et traiter les lacunes constatées dans les activités touchant la sécurité des munitions
- Les conclusions et les recommandations de l'étude ont été groupées par thème :
 1. Cadre de réglementation
 2. Politiques et normes
 3. Gestion du programme
 4. Renseignements décisionnels
 5. Gestion du risque
 6. Instruments de programme et solutions de rechange
 7. Communications
 8. Les gens
- Les détails relatifs aux recommandations de l'étude se trouvent aux pages 30-33.



THÈME 1. CADRE DE RÉGLEMENTATION

Questions liées à l'évaluation

- Est-ce que le MDN et les FC ont mis en place un cadre de réglementation crédible et cohérent concernant la sécurité des munitions?
 - Est-ce que le cadre de réglementation repose sur des principes solides, notamment l'indépendance, l'objectivité et la visibilité?
 - Est-ce que tous les intervenants comprennent bien et acceptent les rôles et les responsabilités?
 - L'organisme de réglementation a-t-il suffisamment de pouvoir et de ressources pour exercer son mandat?

Conclusion

Il faut apporter des modifications au cadre de réglementation des munitions du MDN et des FC si l'on veut améliorer la prestation du programme et montrer que l'on fait preuve de diligence raisonnable en matière de réglementation. Cette démarche doit renfermer des modifications qui augmenteront l'indépendance et l'objectivité de la réglementation, des principes qui ont été observés au sein d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC et au sein d'organismes de réglementation des munitions chez nos Alliés.

THÈME 1. CADRE DE RÉGLEMENTATION (suite)

Constatation clé : le cadre de réglementation de la sécurité des munitions du MDN et des FC est inapproprié et ne peut être comparé à d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC ou de l'extérieur

Que voudrions-nous y voir?

- Un régime de réglementation crédible et cohérent en matière de sécurité des munitions
- Une organisation basée sur des principes de réglementation comme l'indépendance et l'objectivité (voir la liste à la page 29)
- Des responsabilités et des rôles clairs, compris et reconnus de tous, à tous les niveaux
- Une réglementation couvrant l'ensemble des activités liées aux munitions étant donné qu'il y a des risques d'accident à toutes les étapes du cycle de vie des munitions

Observations

- Le mandat et le pouvoir de l'organisme de réglementation ne sont pas assez clairs ou assez documentés
- Incertitude quant à déterminer à qui devrait être confié le pouvoir de réglementation au sein de la chaîne de commandement
- Les responsabilités ministérielles en matière de réglementation sont dispersées à l'échelle du Ministère et noyées dans la chaîne de commandement. Cette situation entraîne un manque d'indépendance, d'objectivité, de visibilité et d'accès à la direction du MDN et des FC en matière de réglementation (voir l'organigramme à l'annexe A)
- Le manque de démarcation entre le rôle de réglementation du Ministère et la responsabilité hiérarchique de niveau 1 à l'égard de la sécurité des munitions au sein de la branche des Matériels accentue la confusion des rôles et le manque de supervision ministérielle des activités liées aux munitions au sein du MDN et des FC
- Absence d'un mandat global de réglementation (les tâches clés comme l'analyse de l'information, les rapports de gestion et la défense de droits sont insuffisantes)
- L'organisme de réglementation ne supervise pas tous les domaines et toutes les questions ayant trait à la sécurité des munitions

Pourquoi cela se produit-il?

- La fonction de réglementation a été diluée après des années de rationalisation et de restructuration
- Les publications ne définissent pas clairement les rôles et les autorités. Elles n'ont pas suivi le rythme du changement organisationnel
- Manque d'attention de la direction et d'expérience en matière de réglementation
- Le mandat lié à la réglementation ne semble pas correspondre aux ressources disponibles

Pourquoi est-ce important?

- Le fait que le MDN/les FC soient exclus de la *Loi sur les explosifs* oblige ces derniers à réglementer leurs propres activités liées aux munitions
- Les risques possibles rendent essentielle l'élaboration d'importantes mesures de prévention
- Les principes de réglementation sont des indicateurs de la crédibilité et de l'efficacité d'un organisme de réglementation
- Un organisme de réglementation indépendant et cohérent fournit un effort plus stratégique, ciblé et efficace à l'égard de la sécurité des munitions
- Le MDN/les FC s'exposent à des poursuites s'ils ne démontrent pas une diligence raisonnable en matière de réglementation

Recommandations

- Élaborer un cadre de réglementation cohérent pour la sécurité des munitions reposant sur des principes de réglementation
 - Créer un organisme de réglementation ministériel indépendant
 - Clarifier et documenter les rôles et les responsabilités
- S'assurer que l'organisme de réglementation relève directement du niveau 1



THÈME 2. POLITIQUES ET NORMES

Questions liées à l'évaluation

- Y a-t-il des moyens en place pour garantir que les politiques et les normes liées à la sécurité des munitions sont adéquates et conformes?
 - Y a-t-il des mécanismes en place pour garantir que les politiques et les normes liées à la sécurité des munitions sont et demeurent à jour (p. ex., si elles sont adéquates comparativement aux normes nationales et internationales ou encore dans un contexte opérationnel du MDN et des FC)?
 - Les politiques, les normes et les procédures ayant trait au programme sont-elles documentées, diffusées et bien comprises des intervenants?
 - Y a-t-il un forum de consultation avec les intervenants qui sont visés par les politiques et les règlements?

Conclusion

Des documents de politique et d'orientation incomplets et périmés risquent de réduire la sécurité des munitions, de retarder certains projets d'acquisition et d'accroître le risque de responsabilité juridique.



THÈME 2. POLITIQUES ET NORMES (suite)

Constatation clé : les publications de politique et d'orientation définissant les responsabilités, les politiques, les normes et les procédures en matière de sécurité des munitions sont périmées et incomplètes, montrent certains aspects de non conformité ou n'existent tout simplement pas

Que voudrions-nous y voir?

- Des politiques et des règlements bien formulés, actuels, documentés, diffusés adéquatement, et compris des intervenants
- Des mécanismes assurant que les politiques et les normes sont et demeurent adéquates (p. ex., par rapport à des normes civiles équivalentes et, s'il y a lieu, à des normes internationales)
- Des normes reflétant le contexte opérationnel du MDN et des FC
- Des procédures facilitant des consultations auprès d'intervenants touchés par les politiques et règlements
- Des procédures assurant la conformité des politiques

Observations

- La politique et le cadre juridique de la sécurité des munitions sont mal définis, y compris les obligations découlant de l'exclusion du MDN et des FC de la *Loi sur les explosifs* et la délégation des pouvoirs
- Il n'est pas facile de préciser quelles publications sont des directives (obligatoires) et lesquelles sont des publications d'orientation
- D'importantes publications n'ont pas été mises à jour malgré le fait que des modifications aient été apportées aux environnements internes et externes
- Bien que certaines sections du manuel soient périmées, les principes de base du programme sur la sécurité des explosifs du MDN demeurent généralement valides, sans être cependant tous observés
- Un processus d'examen de politiques de sécurité actuelles et proposées ainsi que de consultation auprès d'intervenants internes n'a pas été suivi
- Les politiques et la documentation sont axées sur la sécurité de l'entreposage des munitions, mais pas assez élaborées à l'égard d'autres activités liées aux munitions (ex., la sécurité et l'aptitude au service des munitions - SAS)
- Il est difficile de se conformer aux normes de sécurité des munitions au cours d'opérations de déploiement
- La DOAD sur la sûreté nucléaire est un bon exemple de document de politique de réglementation

Pourquoi cela se produit-il?

- Disponibilité des ressources
- Cet élément ne fait pas l'objet d'une priorité suffisamment élevée

Pourquoi est-ce important?

- Il est difficile d'obtenir le comportement et le niveau de sécurité voulus si les politiques et les procédures ne sont pas claires, bien documentées ou à jour
- La responsabilité peut être mise en cause lorsque des politiques de conformité à jour et bien formulées ne sont pas respectées
- Une mauvaise interprétation des politiques ou le fait de ne pas se conformer aux politiques (p. ex., SAS) peut retarder certains projets d'acquisition ou entraîner l'acquisition dangereuse (ou jugée dangereuse) de munitions en vertu de normes du MDN et des FC

Recommandations

- Effectuer un examen global des politiques et normes actuelles relatives à la sécurité des munitions ainsi que de la documentation connexe et prendre des mesures correctives
- Mettre en place un processus devant servir à formuler et à examiner des politiques et des normes de sécurité des munitions, incluant un processus de consultation des intervenants



THÈME 3. GESTION DU PROGRAMME

Questions liées à l'évaluation

- Le programme renferme-t-il des objectifs clairs et identifiables?
- La planification des activités sert-elle à établir l'orientation, les plans et les priorités du Programme ainsi qu'à justifier les ressources?
- Est-ce que le programme dispose de ressources identifiables?

Conclusion

Faire de la sécurité des munitions un programme cohérent composé de stratégies, de plans d'activités et de ressources permettrait d'améliorer la direction et la prestation du programme et de faire en sorte qu'elle reçoive l'attention et la priorité nécessaire.



THÈME 3. GESTION DU PROGRAMME (suite)

Constatation clé : la sécurité des munitions n'est pas définie ou gérée en tant que programme cohérent doté d'un plan d'activités et de ressources.

Que voudrions-nous y voir?

- Un programme de sécurité des munitions cohérent au niveau ministériel
- géré en tant que programme distinct (semblable à d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC)
 - avec des objectifs clairs et les résultats souhaités
 - une planification des activités
 - l'affectation de ressources

Observations

- Il n'existe aucune cadre cohérent ni aucune planification d'activités susceptibles d'offrir une orientation ou un environnement stratégique
- Les responsabilités et les activités de réglementation des munitions sont fragmentées et réparties à l'échelle de l'organisation tout en comportant d'autres fonctions de base (p.ex., l'acquisition, l'entreposage de munitions)
- Le programme se définit en terme d'activités courantes (p. ex., inspections, délivrance de permis) plutôt qu'en terme d'objectifs et de résultats\
- Il n'y a aucun engagement d'affectation ou de visibilité de ressources à l'égard du programme

Pourquoi cela se produit-il?

- Il y a des lacunes dans le cadre de réglementation (comme on le décrit dans le thème 1 de l'étude)
- La planification des activités continue d'évoluer au sein du MDN et des FC

Pourquoi est-ce important?

- Un cadre cohérent, la planification d'activités et l'affectation de ressources sont des éléments essentiels si l'on veut :
- fournir une approche plus stratégique et plus concentrée aux mesures liées à la sécurité des munitions
 - clarifier les objectifs, les résultats et les responsabilités du programme
 - déterminer les ressources nécessaires
 - montrer que des mesures concrètes sont prises pour réduire les dangers associés aux munitions
 - accroître l'importance et la visibilité du Programme de sécurité des munitions

Recommandations

- Faire de la sécurité des munitions un programme distinct doté d'un BPR, d'un plan d'activités et de ressources
- Une analyse de rentabilisation doit être entreprise pour justifier l'affectation de ressources de base à la fonction de réglementation



THÈME 4. RENSEIGNEMENTS DÉCISIONNELS

Questions liées à l'évaluation

- Y a-t-il un système d'ensemble permettant de préciser les risques associés aux munitions et de diffuser les renseignements pertinents à ceux qui doivent être informés?
 - Y a-t-il des rapports complets et en temps utile d'incidents liés à la sécurité des munitions qui se produisent sur le terrain?
 - Existe-t-il des processus et procédures qui facilitent la collecte, l'analyse et la diffusion de données?
 - Est-ce que les personnes compétentes ont l'information appropriée pour gérer et réglementer efficacement la sécurité des munitions?
 - L'information sert-elle à appuyer les décisions liées au programme et à surveiller l'atteinte des résultats?

Conclusion

Pour qu'il soit possible de prendre des décisions éclairées à l'égard du programme (notamment pour que les bonnes questions liées à la sécurité soient assorties de mesures appropriées), des améliorations devront être apportées à la collecte, à l'analyse et à la diffusion des données sur la sécurité des munitions. Des données et des analyses adéquates sont nécessaires pour cerner et réduire les problèmes liés à la sécurité et sont donc essentielles à la gestion proactive et à la réglementation en matière de sécurité.



THÈME 4. RENSEIGNEMENTS DÉCISIONNELS (suite)

Constatation clé : l'information requise pour gérer et régler la sécurité des munitions n'est pas formulée adéquatement ni transmise à ceux qui doivent être informés

Que voudrions-nous y voir?

Un système global permettant de cerner les risques associés à la sécurité des munitions et de transmettre l'information pertinente aux personnes qui doivent être informés, notamment :

- une culture de sécurité qui favorise la production de rapports complets et en temps utile sur les accidents
- des processus rationalisés pour la production de rapports et la collecte de renseignements sur la sécurité
- des outils et des compétences susceptibles de faciliter l'analyse et l'établissement de problèmes
- la production de rapports de rendement à l'intention de la direction et d'autres intervenants sur la sécurité des munitions
- l'utilisation de l'information pour la prise de décision

Observations

- On s'interroge dans certains domaines quant à la précision et à la rapidité des rapports d'incidents, d'accidents et de défaillances techniques sur le terrain
- Les processus de collecte de données sont lents et lourds (p. ex., le rapport de défaillances techniques CF410)
- L'information sur la sécurité n'est pas regroupée ni analysée au niveau ministériel ou au niveau 1
- Les politiques relatives à la collecte et à l'examen des données sur la sécurité et à l'information de la direction ne sont pas respectées
- La direction n'a publié aucun rapport sur la sécurité depuis 1995. La haute direction et d'autres intervenants connaissent donc mal l'état de la sécurité des munitions
- Les rapports antérieurs avaient une portée limitée, étaient volumineux et ne comportaient que très peu d'analyses, de tendances ou de renseignements stratégiques
- On s'intéresse à l'information relative à la sécurité des munitions à tous les niveaux du MDN et des FC
- Le programme de la sécurité des vols du MDN et des FC est un bon exemple d'approche intégrée pour la collecte et l'analyse de l'information sur la sécurité

Pourquoi cela se produit-il?

- Absence d'une culture profonde favorisant la production de rapports d'accidents et d'incidents sur le terrain
- L'utilisation restreinte de processus et d'outils automatisés pour la collecte de données et les analyses reflète bien la nécessité de faire appel à des moyens informatiques
- Certains postes du QGDN liés à la sécurité sont vacants depuis longtemps
- La haute direction ne s'informe pas sur la sécurité des munitions
- La compartimentation des responsabilités et l'absence d'un cadre cohérent empêche la mise en place d'une approche globale à l'égard de la collecte de l'information, de l'analyse et de l'établissement de rapports

Pourquoi est-ce important?

Des renseignements de qualité détenus par les décideurs appropriés sont la base même de la gestion de la sécurité et sont nécessaires pour :

- détecter les risques et réagir rapidement avant qu'un accident ne se produise
- déterminer les mesures appropriées
- évaluer l'efficacité d'une mesure
- donner une image de la fiabilité des munitions et de la pertinence de la formation
- assurer la transparence et la responsabilisation

Recommandations

- Établir et tenir à jour un système ministériel pour la collecte, l'analyse et la diffusion de renseignements sur la sécurité des munitions
- Élaborer des mesures visant à améliorer la précision et la rapidité des rapports d'accidents
 - Rationaliser les processus et élaborer des outils automatisés pour la collecte et l'analyse de données
 - Mettre en œuvre des rapports de gestion

THÈME 5. GESTION DU RISQUE

Questions liées à l'évaluation

- Existe-t-il une approche axée sur le risque à l'égard de la gestion et de la réglementation de la sécurité des munitions?
 - Y a-t-il un processus permettant d'évaluer et d'établir l'ordre de priorité des risques identifiés en matière de sécurité?
 - La responsabilité relative aux risques identifiés est-elle claire?
 - Les décisions liées aux risques sont-elles prises au niveau approprié au sein de la chaîne de commandement?
 - Les ressources et les mesures choisies sont-elles appliquées aux problèmes de sécurité pertinents?
 - Les objectifs liés à la tolérance des risques sont-ils compris?

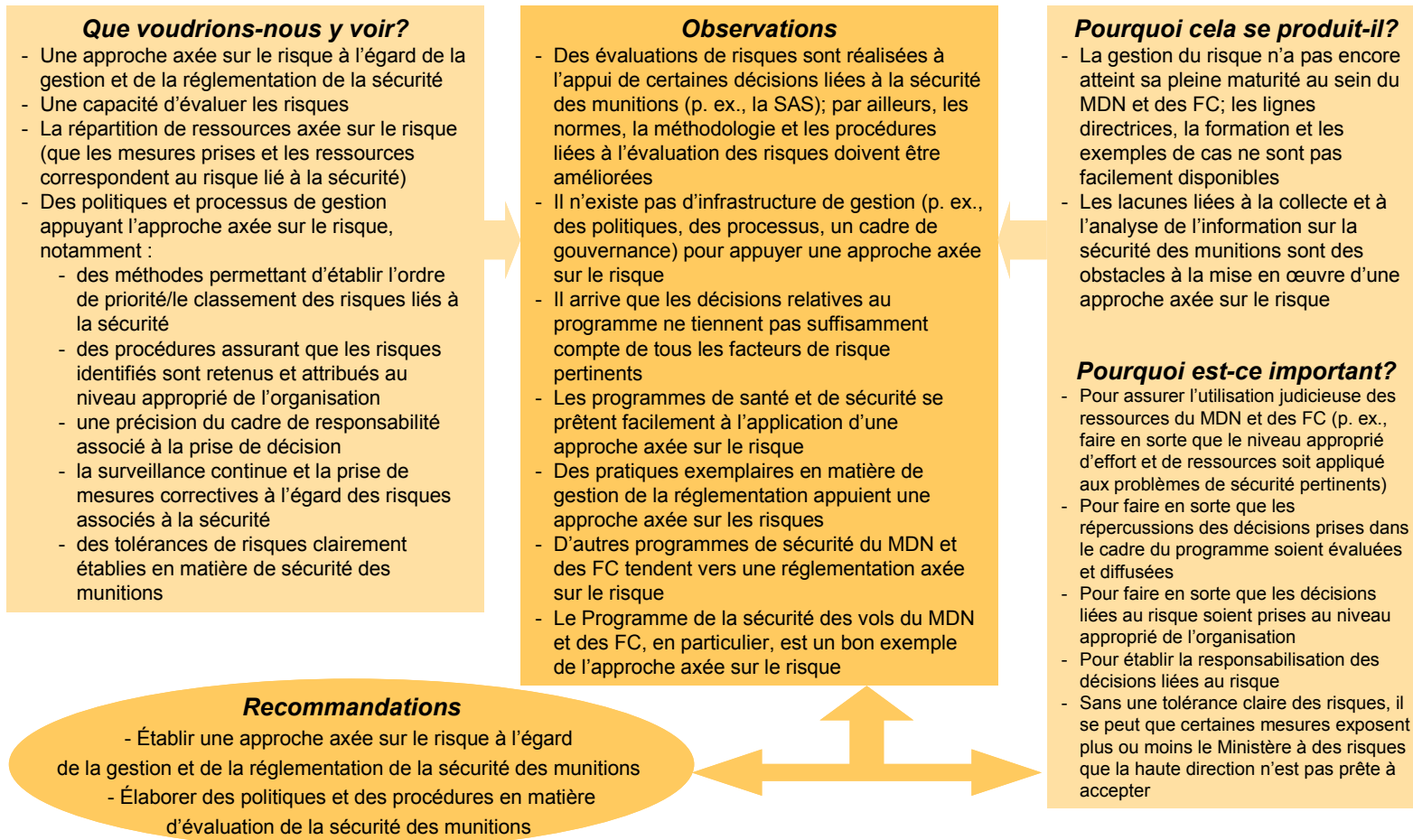
Conclusion

L'adoption d'un cadre axé sur le risque pour la gestion et la réglementation du Programme de sécurité des munitions permettrait d'améliorer la gouvernance du programme et de mieux concentrer des ressources déjà restreintes sur les problèmes de sécurité les plus importants.



THÈME 5. GESTION DU RISQUE (suite)

Constatation clé : la présence d'une approche axée sur le risque à l'égard de la gestion stratégique de la sécurité des munitions n'est pas évidente, bien que certains éléments de gestion du risque soient appliqués au niveau opérationnel.



THÈME 6. INSTRUMENTS DE PROGRAMME ET SOLUTIONS DE RECHANGE

Questions liées à l'évaluation

- Existent-ils des moyens plus efficaces d'atteindre les objectifs liés à la sécurité des munitions?
 - Y a-t-il des solutions de rechange au programme?
 - Existe-t-il des instruments (moyens) plus efficaces pour atteindre les objectifs du programme?
 - Les activités se déroulent-elles de la façon la plus efficace possible?

Conclusion

Bien qu'il ne semble pas possible de faire appel à d'autres moyens de prestation, il existe diverses possibilités d'améliorer le rendement du Programme, grâce à l'utilisation d'une plus grande gamme d'instruments de programme et à l'application de solutions électroniques en matière de prestation de programme.



THÈME 6. INSTRUMENTS DE PROGRAMME ET SOLUTIONS DE RECHANGE (suite)

Constatation clé : la sécurité des munitions fait appel à une gamme d'instruments plutôt restreinte. Grâce à l'utilisation de solutions électroniques, il est possible d'améliorer le rendement et la prestation du programme

Que voudrions-nous y voir?

- Une « boîte d'outils » de réglementation contenant suffisamment d'instruments, notamment les inspections, la promotion, la formation (voir une liste d'exemples à la p. 29), pour que les interventions du programme soient taillées en fonction des besoins de sécurité et que le programme demeure dynamique
- Un choix d'instruments reposant sur une compréhension du problème de sécurité (p. ex., le niveau du risque, l'auditoire, la cause profonde)
- Le déroulement efficace d'activités liées à la sécurité des munitions (p. ex., élimination d'activités nécessitant d'énormes formalités administratives et de procédures manuelles où des solutions de rechange électroniques peuvent être utilisées)

Observations

- Les pratiques actuelles en matière de gestion de la réglementation reconnaissent la valeur d'une vaste gamme d'instruments permettant d'atteindre les objectifs du programme
- La réglementation du MDN et des FC sur les munitions fait appel à une gamme d'instruments plutôt limitée (délivrance de permis, inspection)
- Les inspections constituent un élément important et nécessaire de la gestion de la conformité dans tout programme de sécurité ou de réglementation
- Il n'est pas prévu de réduire les inspections de la sécurité des munitions étant donné que les inspecteurs passent déjà peu de temps sur le terrain; par ailleurs, le fait de ne s'en remettre qu'aux inspections, aux dépens d'autres instruments, risque de ne pas être des plus favorables à la création de la culture de sécurité souhaitée
- Les conclusions du groupe de réglementation des explosifs de RNCan indiquent que les niveaux de conformité s'améliorent avec la fréquence des inspections, mais que les inspections à elles seules ont peu d'influence sur le comportement souhaité
- Il est possible d'améliorer l'efficacité et la prestation du programme en faisant davantage appel à des solutions électroniques (p. ex., le processus CF 410, des outils d'analyse)
- D'autres formes de réglementation des munitions (p. ex., confier la réglementation à un organisme civil) ne semblent pas réalisables ni économiques

Pourquoi cela se produit-il?

- La tendance à définir le programme de sécurité des munitions en terme d'activités (p. ex., délivrance de permis, inspections) plutôt qu'en terme de résultats risque que l'on ne tienne pas compte d'une plus grande gamme d'instruments
- Le manque de diversification des compétences dans la composition du personnel chargé de la réglementation (p. ex., les RP/communications en plus des compétences sur le plan technique, des compétences d'enquête et d'inspection) peut également empêcher que soit prise en considération une gamme d'instruments plus vaste
- La disponibilité des ressources

Pourquoi est-ce important?

- Pour améliorer le rendement du programme
- Pour assurer l'utilisation judicieuse des ressources du MDN et des FC (notamment, en faisant en sorte que les instruments les moins coûteux servent à régler les problèmes de sécurité, à réaliser des économies s'il y a lieu)

Recommandations

- Utiliser une « boîte d'outils » de réglementation plus volumineuse concernant les problèmes de sécurité
- Surveiller et évaluer l'efficacité des mesures prises (interventions de programme)
- Explorer les possibilités d'appliquer des solutions électroniques à toutes les activités liées à la sécurité des munitions



THÈME 7. COMMUNICATIONS

Questions liées à l'évaluation

- Les communications sont-elles suffisamment dynamiques et proactives pour favoriser la sensibilisation à l'égard de la sécurité des munitions et le renforcement d'une culture de sécurité?

Conclusion

Des communications efficaces et des activités de promotion constituent les éléments clés de la création d'une culture profonde en matière de sécurité. La direction et le leadership des communications constituent un rôle important de l'organisme de réglementation ou du groupe de la sécurité ministérielle. Il y a place à amélioration dans le domaine des communications relatives à la sécurité des munitions.



THÈME 7. COMMUNICATIONS (suite)

Constatation clé : il n'y a aucune stratégie ou aucun plan apparent de communications; de façon générale, les communications semblent avoir besoin d'améliorations

Que voudrions-nous y voir?

- Une stratégie ou un plan officiel de communications en matière de sécurité des munitions
- Des communications dynamiques, proactives, pertinentes et adaptées aux auditoires
- Des liens solides entre les intervenants internes chargés de la sécurité des munitions ainsi qu'avec des organismes externes de premier plan dans le but de faciliter le dialogue et le partage des connaissances

Observations

- Les communications et les activités de promotion sont des fonctions clés des organismes de réglementation de la sécurité et des programmes de sécurité ministériels
- Aucun plan ni aucune stratégie de communications n'ont été élaborés dans le but de fournir un contexte et une orientation
- La division des responsabilités ministérielles et des responsabilités hiérarchiques à l'égard des communications n'est pas claire
- Les efforts de promotion ministériels semblent n'avoir qu'une dimension (seulement des affiches)
- Bien que le personnel du QG semble efficace lorsqu'on lui demande son aide, les communications sont considérées comme étant réactive plutôt que proactive
- Il n'y a aucun processus apparent qui facilite le dialogue et le partage de l'information dans la collectivité chargée de la sécurité des munitions du MDN et des FC
- La difficulté d'accès aux unités de campagne du personnel chargé de la sécurité des munitions est l'une des difficultés que comportent les efforts de communications à l'échelle régionale
- Il existe une certaine forme de réseautage avec des organismes externes grâce à la participation de l'OTAN; on constate cependant que le dialogue avec d'autres intervenants majeurs (p. ex., RNCan) a diminué au cours des dernières années
- Une des conditions imposées au Programme de sûreté nucléaire du MDN et des FC, à la suite de son exclusion réglementaire en 2000, était d'élaborer une stratégie et un plan de communications visant la création d'une culture profonde à l'égard de la sécurité nucléaire

Pourquoi cela se produit-il?

- Le personnel du Ministère a consenti peu d'efforts de communications à des ressources insuffisantes
- Le manque de clarté concernant les rôles respectifs des organismes ministériels et des organismes hiérarchiques à l'égard des communications liées à la sécurité des munitions
- L'absence d'information à l'égard des tendances et des causes profondes en matière de sécurité des munitions restreint la capacité d'élaborer des stratégies et des plans efficaces en matière de communications

Pourquoi est-ce important?

- Les spécialistes de la sécurité accorde une grande importance aux rapports entre des communications efficaces et une culture profonde en matière de sécurité
- L'établissement de communications efficaces avec les spécialistes en sécurité des munitions d'organismes externes est essentiel à la mise en place de normes de sécurité appropriées

Recommandations

- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie et un plan de communications pour la sécurité des munitions
- Établir des mécanismes visant à promouvoir le dialogue et le partage de l'information auprès des responsables de la sécurité des munitions du MDN et des FC ainsi qu'avec des organismes externes clés



THÈME 8. LES GENS

Questions liées à l'évaluation

- Les ressources humaines sont-elles suffisantes pour assurer la bonne conduite, la gestion et la réglementation d'activités liées à la sécurité des munitions?
 - Les profils des compétences et les mandats sont-ils appropriés aux postes (à tous les niveaux) ayant la responsabilité de diriger ou de gérer des activités liées aux munitions?
 - La formation est-elle appropriée?
 - Les connaissances spécialisées en matière de sécurité des munitions sont-elles suffisantes (aujourd'hui/demain)?

Conclusion

Les problèmes établis à l'égard des ressources humaines présentent des risques à court et à long terme pour la sécurité des munitions et doivent être confiés aux responsables appropriés.

Nota : le présent module de l'étude ne porte que sur les questions de RH soulevées spécifiquement dans le contexte de la sécurité des munitions.



THÈME 8. LES GENS (suite)

Constatation clé : *il existe un certain nombre de questions liées aux RH qui ont des incidences sur la sécurité des munitions*

Que voudrions-nous y voir?

- La direction et la gestion d'activités liées aux munitions par un personnel bien formé et compétent à tous les niveaux de l'organisation
- Des profils de compétences pour tous les postes clés
- Une formation et des programmes de qualification appropriés, incluant des procédures de certification s'il y a lieu
- La disponibilité de connaissances spécialisées en matière de munitions (dans le cas de la planification des opérations en déploiement)
- Un nombre suffisant de membres compétents du personnel chargé de la sécurité des munitions
- Un mélange équilibré de ressources humaines civiles et militaires compétentes dans des domaines fonctionnels liés aux munitions (afin de pouvoir compter sur une bonne diversité et continuité de compétences et offrir une expérience en matière d'opérations militaires)

Observations

- Des membres du personnel chargé de la sécurité des munitions ont indiqué qu'aucun profil de compétences ou mandat n'a été attribué à leur poste ou qu'ils étaient périmés
- On se préoccupe dans certains secteurs du fait que l'accès à la formation soit insuffisant et que le contenu de certains cours ne soit pas à jour
- La gestion de la sécurité des munitions comporte d'importantes possibilités différentes concernant le profil de compétences de certains postes liés aux munitions
- La fusion des métiers et la polyvalence des compétences ont érodé les connaissances spécialisées de base en matière de munitions (une situation qui a été soulevée dans la Force aérienne)
- Dans certains endroits, le nombre de membres du personnel chargé de la sécurité des munitions a été réduit considérablement lors de la rationalisation (dans les dépôts)
- Le vieillissement de la main-d'œuvre ainsi que la difficulté d'attirer et de retenir des spécialistes en matière de munitions soulèvent des préoccupations quant à la compétence des futurs responsables de la sécurité des munitions
- Les officiers de sécurité des munitions assument de plus en plus de tâches qui ne sont pas liées à la sécurité, consacrant ainsi moins de temps à la sécurité
- Des postes ne sont pas comblés au sein du groupe de la sécurité
- Les connaissances spécialisées liées à la sécurité des munitions ne sont pas intégrées assez tôt dans les étapes de planification des déploiements

Pourquoi cela se produit-il?

- Il faut préciser qui doit fournir les ressources nécessaires à la formation/au recyclage du personnel de la DPMG concernant les munitions existantes et nouvelles
- On constate certaines limites dans l'avancement professionnel des officiers techniciens en munitions
- Planification convenable des RH

Pourquoi est-ce important?

- Les compétences, les connaissances et les comportements sont des facteurs clés pour la conduite sécuritaire d'activités liées aux munitions
- Les personnes dont les compétences et les connaissances sont insuffisantes risquent d'entreprendre des activités ou prendre des décisions sans comprendre les risques en jeu

Recommandations

- Déterminer des profils de compétences et des mandats pour les postes liés aux munitions
- Évaluer la pertinence des programmes de formation et des compétences pour les postes ayant la responsabilité de réaliser ou de gérer des activités liées aux munitions et prendre les mesures qui s'imposent
- Établir le soutien en matière de munitions pour la planification des opérations en déploiement



OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES

INTERDÉPENDANCES ENTRE LES THÈMES DE L'ÉTUDE

- Bien que certains thèmes soient présentés individuellement, il y a des interdépendances entre différents thèmes de l'étude, notamment :
 - l'information et l'analyse complètes et rapides des tendances en matière de sécurité (thème 4) sont des éléments clés de la gestion du risque (thème 5)
 - une information et une analyse appropriées en matière de sécurité (thème 4) de même que l'évaluation et la prise en considération des risques (thème 5) devraient orienter les décisions relatives aux interventions du programme (thème 6)
- Il est fort probable que de plus grandes possibilités d'améliorer le programme se présentent grâce à l'interrelation de divers secteurs thématiques à l'intérieur d'un système
- Le tableau 1 (p. 29) montre les liens entre les principaux thèmes de l'étude



OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES (suite)

DILIGENCE RAISONNABLE ET RESPONSABILITÉ

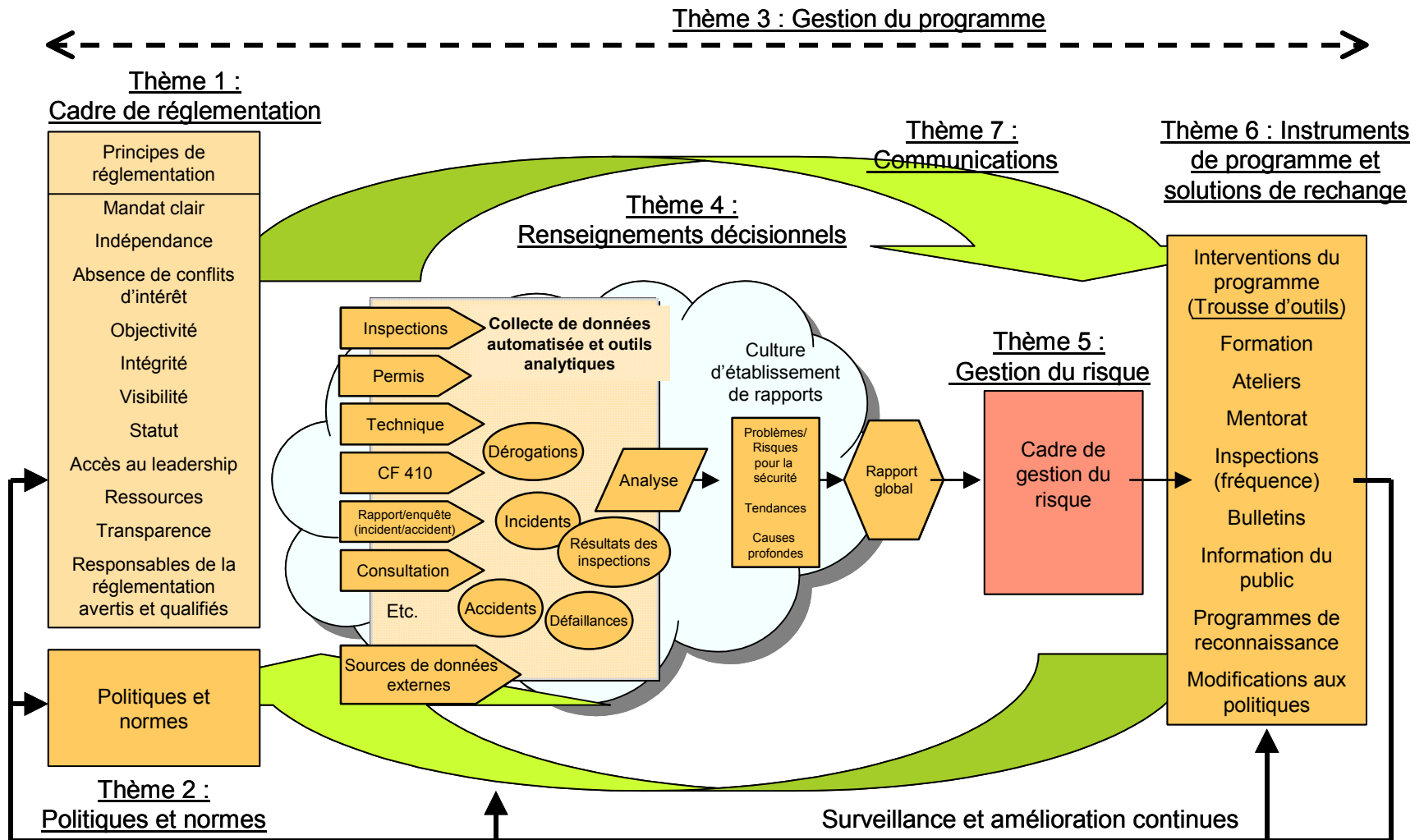
- Le gouvernement doit exercer et donner l'apparence d'exercer une diligence raisonnable
- Le fait de ne pas exercer une diligence raisonnable conduit à la responsabilité
- On a cerné les lacunes du programme susceptibles d'augmenter les risques de responsabilité du MDN et des FC
- De façon plus précise, les points susceptibles d'entraîner une certaine forme de responsabilité sont :
 - le fait de ne pas adopter ni de mettre à jour des politiques de conformité claires
 - le fait de ne pas satisfaire aux normes établies par des politiques de conformité
 - le fait de ne pas documenter les mesures de conformité
 - le manque de compétence et de formation des gestionnaires et des employés
 - le maintien de programmes de réglementation sans disposer des ressources nécessaires à cette fin

AUTRES QUESTIONS LIÉES À LA SÉCURITÉ DES MUNITIONS

- Au cours de la présente étude, des exemples de problèmes opérationnels ayant des répercussions sur la sécurité des munitions ont été cernés, notamment :
 - la détérioration de certaines installations d'entreposage de munitions
 - de grandes quantités de munitions excédentaires
 - des boîtes d'amnistie
- En s'intéressant aux problèmes touchant l'entreposage, la manipulation et la gestion des stocks de munitions, il devrait y avoir moyen de réduire les risques pour la sécurité dans les domaines mentionnés ci-haut.



Figure 1. Interdépendances entre les thèmes de l'étude



SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

LA VOIE À SUIVRE PROPOSÉE

- L'étude renferme des recommandations destinées à combler les lacunes établies et à améliorer le rendement du programme, contribuant en bout de ligne à une sécurité accrue au sein du MDN et des FC. Ces recommandations renferment des mesures visant à :
 - renforcer le régime de réglementation
 - établir une approche plus stratégique et plus ciblée à l'égard de la gestion et de la réglementation de la sécurité des munitions
 - accroître la sensibilisation aux risques en matière de sécurité des munitions, de même qu'améliorer les résultats du programme
 - améliorer la prestation et le rendement du programme
- On suggère à la direction de tenir compte des leçons retenues d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC ainsi que de programmes externes sur la sécurité des munitions pour mettre en œuvre les recommandations de l'étude. De plus, toutes les possibilités doivent être analysées si l'on veut établir une synergie avec d'autres programmes de sécurité du MDN et des FC.
- Le BPR est chargé de mettre en œuvre les recommandations de l'étude. Le groupe du SMA(Mat), les CEMA et autres organismes de niveau 1 ont également un important rôle d'information et de soutien à jouer dans la mise en œuvre de ces recommandations.
- La mise en place d'un cadre solide de réglementation et de gestion de la sécurité des munitions constitue une première étape importante dans la mise en œuvre de ces recommandations. Cette question est intrinsèquement ministérielle et touche de multiples organismes de niveau 1. Il est donc recommandé que ce soit le VCEMD qui agisse à titre de BPR pour l'élaboration d'un plan d'action de gestion destiné au cadre de réglementation. On peut amorcer les travaux relatifs aux recommandations en mettant en place un groupe de travail, sous la direction stratégique du VCEMD, constitué de représentants de parties intéressées du MDN et des FC. Le groupe de travail devra analyser des modèles de réglementation de rechange pour la sécurité des munitions du MDN et des FC et recommander un plan d'action que le CGD devra approuver. Le groupe de travail a également le mandat de désigner le BPR approprié, dans le cadre proposé de gestion et de réglementation de la sécurité des munitions, pour s'occuper du reste des recommandations de l'étude.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS (suite)

Thème de l'étude	Recommandation
<p>1. Cadre de réglementation</p>	<p><i>Élaborer et mettre en œuvre un cadre de réglementation cohérent de la sécurité des munitions basé sur des principes de réglementation solides :</i></p> <p>Ces principes devraient être les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Création d'un organisme ministériel indépendant de réglementation de la sécurité des munitions chargé de superviser l'ensemble des activités liées aux munitions tout au long de leur cycle de vie. On doit y trouver, au moins : <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration et la diffusion de politiques et de normes • la conformité avec les politiques du MDN et des FC en matière de sécurité • la tenue de comités pour évaluer la sécurité et l'aptitude au service (SAS) des munitions • le rôle de conseiller impartial du SM, de CEMD, des gestionnaires de niveau 1 et d'autres intervenants liés aux questions de sécurité des munitions – S'assurer que la portée de l'organisme de réglementation est suffisamment vaste, y compris la clarification de son rôle de supervision : <ul style="list-style-type: none"> • des Programmes de sécurité des munitions/explosifs de niveau 1 et des pouvoirs délégués, y compris ceux des CEMA, du SMA(Mat) et des effectifs de R et D du MDN et des FC • des questions de protection environnementale liées aux munitions • des activités liées aux munitions des militaires de pays étrangers en sol canadien • des questions de sécurité des munitions issues du contexte international en matière de sécurité • des activités liées aux munitions déléguées à des tiers (p. ex., pour les essais) – Élaboration d'un cadre organisationnel clair et cohérent ainsi que d'un tableau détaillé des responsabilités, lequel clarifie la répartition des responsabilités en matière de sécurité des munitions entre l'organisme de réglementation ministériel et les organismes de niveau 1 – Mise en place de mesures visant à assurer que les processus de sécurité (enquêtes d'accident, d'incident, essais) dispose de suffisamment d'indépendance et d'objectivité – Fourniture des ressources requises à l'organisme de réglementation ministériel



SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS (suite)

Thème de l'étude	Recommandation
<i>1. Cadre de réglementation (suite)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Fourniture à l'organisme de réglementation ministériel de la sécurité des munitions un accès direct au SM, au CEMD et aux gestionnaires de niveau 1, au besoin, sur des questions touchant la sécurité des munitions et création d'un poste relevant directement d'un niveau 1 à des fins de contrôle administratif – S'assurer que les responsables de niveau 1 d'activités liées aux munitions (CEMA, SMA(Mat), SCEMD) ont (ou ont accès à) suffisamment de capacité de consultation en matière de sécurité des munitions et que les conseillers de niveau 1 disposent d'une indépendance suffisante et ont accès à leur niveau 1 respectif
<i>2. Politiques et normes</i>	<p><i>Réaliser un examen général des politiques, des normes et des procédures actuelles de la sécurité des munitions ainsi que des publications connexes tout en observant la mise à jour, la clarification, l'introduction ou le retrait de documents le cas échéant</i></p> <p>Il faut établir une hiérarchie claire des publications qui touchent la sécurité des munitions de façon qu'il soit évident qu'une publication a un caractère obligatoire (ordonnances/directives) ou un caractère d'orientation.</p> <p><i>Mettre en place un processus d'élaboration et d'examen continu des politiques et des normes de sécurité des munitions, incluant un processus de consultation auprès des intervenants</i></p>
<i>3. Gestion du programme</i>	<i>Faire de la sécurité des munitions un programme ministériel distinct disposant d'un BPR, d'un plan d'activités et de ressources</i>
<i>4. Renseignements décisionnels</i>	<p><i>Établir un système ministériel d'ensemble pour la collecte, l'analyse et la diffusion de renseignements sur la sécurité des munitions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Élaboration de mesures visant à améliorer la précision et la rapidité des rapports d'incidents et d'accidents sur le terrain – Rationalisation des processus (rapport de défaillances techniques CF410) et élaboration d'outils automatisés visant à faciliter la collecte et l'analyse des renseignements – Mise en œuvre de processus de diffusion de l'information et de rapport de gestion sur le rendement de la sécurité des munitions. Il doit s'agir de comptes rendus qui fournissent à la haute direction et à d'autres intervenants un tableau précis et général de l'état de la sécurité des munitions (p. ex., les incidents, les accidents, les défaillances techniques, les résultats d'inspection, les dérogations, les questions de conformité, les expositions aux risques, les mesures prises)

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS (suite)

Thème de l'étude	Recommandation
5. <i>Gestion du risque</i>	<p><i>Mettre en place une approche axée sur le risque à l'égard de la gestion et de la réglementation de la sécurité des munitions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Politiques et processus d'identification et de classement des risques, attribution des pouvoirs et des responsabilités pour la prise de décision — Élaboration de procédures et d'outils permettant d'évaluer les risques
6. <i>Instruments de programme et solutions de rechange</i>	<i>Les gestionnaires de la sécurité des munitions doivent savoir qu'il existe toute une gamme d'instruments susceptibles d'atténuer les risques pour la sécurité et de promouvoir une culture profonde en matière de sécurité</i>
	<i>Élaborer des procédures qui permettent de surveiller et d'évaluer le rendement des interventions de programme</i>
	<i>Évaluer les possibilités d'améliorer la prestation du programme grâce à une plus grande utilisation de solutions électroniques dans toutes les activités liées à la sécurité des munitions</i>
7. <i>Communications</i>	<i>Élaborer et mettre en œuvre une stratégie et un plan de communications portant sur la sécurité des munitions</i>
	<i>Établir des mécanismes visant à favoriser le dialogue et le partage de l'information entre les responsables de la sécurité des munitions et les intervenants externes clés</i>
8. <i>Les gens</i>	<i>Formuler des profils de compétences, des qualifications techniques et des mandats à jour à l'égard des titulaires de postes clés liés à la sécurité des munitions, incluant les responsables de la réglementation, les techniciens, le personnel des dépôts et les officiers de la sécurité des explosifs des commandements</i>
	<i>Évaluer la pertinence des compétences et de la formation liées à la sécurité des munitions de tous les titulaires de postes liées à l'exécution, à la gestion ou à la réglementation des activités, et prendre les mesures qui s'imposent</i>
	<i>Assurer le soutien en matière de munitions de la planification des opérations de déploiement</i>
	<i>Régler les questions liées à la dotation et aux postes vacants au sein du Groupe de la sécurité</i>



PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

RECOMMANDATION 1

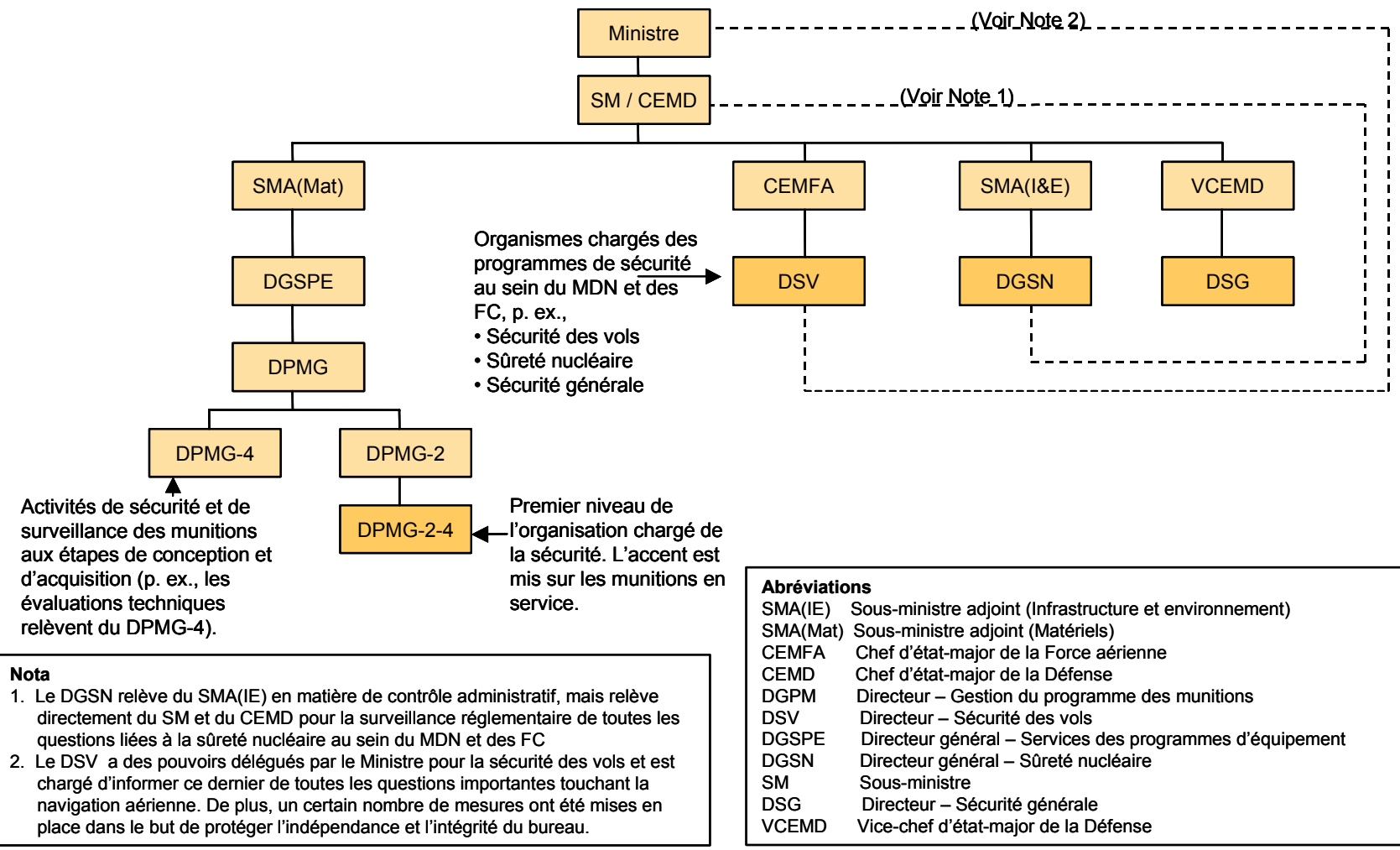
- Établir et mettre en œuvre un cadre de réglementation uniforme pour la sécurité des munitions, cadre fondé sur de solides principes de réglementation.
- Il est précisé dans l'étude que la création d'un solide cadre de réglementation et de gestion de la sécurité des munitions constitue une première étape importante dans la mise en œuvre des recommandations. Comme cette question est intrinsèquement ministérielle et qu'elle touche de multiples organisations de niveau 1, il est suggéré que le VCEMD crée un groupe de travail qui élaborera des modèles de cadre de réglementation de rechange qui seront étudiés et approuvés par le CGD. En vertu de son mandat, le groupe de travail serait également chargé de désigner le BPR approprié, dans le cadre proposé de réglementation de la sécurité des munitions, pour s'occuper du reste des recommandations de l'étude.
- Réponse de la direction
- Le VCEMD a pris l'initiative de créer un groupe de travail chargé d'élaborer une réponse ministérielle aux conclusions et recommandations de l'examen du CS Ex. Ce groupe comprend des représentants de toutes les organisations intéressées qui se sont réunis à plusieurs reprises et ont déterminé que la première tâche à accomplir avant toute autre était de définir le mandat et les responsabilités d'un organisme de réglementation pour le programme de sécurité des munitions. Selon l'évaluation préliminaire du groupe de travail, l'organisme de réglementation serait habilité à mettre en œuvre les recommandations 2 à 8 du CS Ex.
- Le groupe de travail s'affaire à définir clairement les responsabilités d'un organisme de réglementation. Une fois ces responsabilités identifiées, le groupe mettra au point des options pour l'organisme proprement dit, y compris les ressources requises et la filière de rapport au sein du Ministère. Les responsabilités et options seront présentées au VCEMD pour étude. Vu l'incidence de la sécurité des munitions au sein du MDN, on consultera le CGD.

RECOMMANDATIONS 2 à 8

- La responsabilité concernant les mesures de la direction sera déterminée une fois le cadre de réglementation approuvé.



ANNEXE A – COMPARAISON ENTRE LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ DU MDN ET DES FC



ANNEXE B – ACCIDENTS ET INCIDENTS CAUSÉS PAR LES MUNITIONS AU SEIN DU MDN DES FC*

Année	Accidents (Total MDN/FC)	Incidents Force aérienne	Incidents (MDN/FC sauf la FA)	Total des incidents
1996	45	286	33	319
1997	46	333	28	361
1998	42	172	24	196
1999	36	252	35	287
2000	49	182	39	221
2001	31	184	40	224
2002	29	170	37	207
2003	33	143	65	208

Accidents mortels causés par les munitions – Par année 1983 – 2003	
1983	2
1986	2
1988	6
1989	1
1990	2
1991	3
1993	1
1994	1
1995	1
1997	1
2000	1
2001	1
Total	22

Nota

- On entend par accident le fait qu'une personne soit blessée ou que des biens soient endommagés
- On entend par incident un événement indésirable n'entraînant aucune blessure, aucune perte ni aucun dommage matériel.
- Au cours des 20 dernières années, les munitions ont été la cause de 22 décès.
- Environ 70 p. 100 des décès se sont produits durant des exercices d'entraînement et mettaient en cause divers types de munitions, la plupart des causes étant attribuables à une erreur dans le drill ou à la négligence. D'autres décès étaient dus principalement au maniement et à l'entreposage des munitions.
- Les accidents et les incidents impliquant des armes utilisées par l'aviation et se produisant lors d'opérations aériennes sont régis par le Programme de la sécurité des vols (armes aériennes)
- Les personnes interrogées considèrent que c'est la Force aérienne qui a le mieux réussi à mettre en place une culture propice à la production de rapports d'incidents
- Des comparaisons avec des forces militaires étrangères n'ont pas été faites en raison de problèmes concernant la disponibilité et la composition des données.
- Il est impossible d'établir des liens directs entre les données sur les accidents et l'efficacité du programme de sécurité des munitions du MDN et des FC.

* Chiffres fournis par le SMA(Mat) et le DSV en date du mois de janvier 2004.



ANNEXE C – ABRÉVIATIONS RELATIVES À LA SÉCURITÉ DES MUNITIONS

BPR	Bureau de première responsabilité
BSASM	Bureau de la sécurité et de l'aptitude au service des munitions
BVG	Bureau du vérificateur général
CEEM	Centre d'essais et d'expérimentation des munitions
CEMA	Chef d'état-major d'armée
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CEMFA	Chef d'état-major de la force aérienne
CF410	Formulaire 410 des Forces canadiennes – Rapport d'accident/incident liés aux munitions
CGD	Comité de gestion de la Défense
CS Ex	Chef – Service d'examen
DGSN	Directeur général – Sûreté nucléaire
DGSPE	Directeur général – Services des programmes d'équipement
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense
DPMG	Directeur – Gestion du programme de munitions
DSG	Directeur – Sécurité générale
DSV	Directeur – Sécurité des vols
EB	Explosifs brisants
FA	Force aérienne
FC	Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
N1	Niveau 1 (habituellement le niveau des SMA)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
QG	Quartier général
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
R&D	Recherche et développement
RH	Ressources humaines
RNCan	Ressources naturelles Canada
SAS	Sécurité et aptitude au service
SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
SM	Sous-ministre
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
TI	Technologie de l'information
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense

