



Chef - Service d'examen

**VENTE DE MATÉRIEL
MILITAIRE À L'ÉTRANGER**

Septembre 1997
7053-30-5 (CS Ex)



Sommaire

Le présent rapport présente les résultats d'un examen des achats que fait le MDN par le biais de l'«US Foreign Military Sales (FMS) Program» (programme de ventes de matériel militaire à l'étranger des É.-U.). L'examen donnait suite avant tout à des travaux de vérification antérieurs.

Le programme FMS est un mécanisme par lequel le Canada et quelque 90 autres pays achètent du matériel militaire et des services de défense au gouvernement des États-Unis. L'un des avantages de ce programme sont les économies considérables qu'il est possible de réaliser en profitant du pouvoir d'achat des forces armées des É.-U. Des accords de logistique coopérative permettent aussi de tirer parti des importantes possibilités des forces armées américaines en soutien logistique.

L'une des principales conclusions de l'examen, c'est qu'en travaillant de concert avec les forces armées des États-Unis et en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le MDN a apporté d'importantes améliorations aux méthodes de financement de sa participation au programme FMS.

Une analyse de la documentation relative à l'approvisionnement a révélé une absence de documents indiquant qu'on avait reçu tout ce qui avait été commandé et payé. Toutefois, des travaux de vérification effectués ultérieurement de concert avec les gestionnaires responsables ont confirmé que les principaux articles avaient été reçus. On prend aussi actuellement des mesures pour veiller à ce que les mécanismes de paiement soient renforcés. En aucun moment n'y a-t-il eu lieu de croire que des articles avaient été perdus.

Le ministère de la Défense nationale bénéficie beaucoup de sa participation au programme FMS, et des améliorations ne cessent d'être faites pour qu'il puisse conserver les avantages concrets que ce programme lui procure et en profiter le plus possible. Des modifications progressives ont été opérées et des assouplissements ont été apportés pour les clients par les responsables du programme, et à ces mesures viennent s'ajouter les efforts déployés par le Canada pour renforcer nos propres mécanismes de contrôle de gestion.

VENTE DE MATÉRIEL MILITAIRE À L'ÉTRANGER

Introduction

1. Conformément aux plans d'examen du Chef - Service d'examen approuvés, un contrôle de travaux de vérification antérieurs a été effectué sur la participation du MDN à l'«US Foreign Military Sales (FMS Program)» (programme de ventes de matériel militaire à l'étranger des É.-U.). Cet examen avait principalement pour objectif de déterminer si l'on s'était occupé des points faisant problème qui avaient été relevés.

Contexte

2. Le Canada est l'un des nombreux pays qui participent au programme FMS des É.-U., dans le cadre duquel les gouvernements de pays étrangers admissibles peuvent acheter du matériel militaire et des services de défense au Department of Defence (DoD) des É.-U., sans que cela n'entraîne de bénéfice ni de perte. Les lois, les politiques et, en fin de compte, les procédures des É.-U. relatives au programme émanent de la US Arms Export Control Act. L'une des principales conditions a été que les biens et les services achetés doivent être payés avant qu'ils ne soient livrés ou fournis. Le MDN dépose des fonds dans un compte productif d'intérêts à la Federal Reserve Bank (FRB), à New York, et le US Defense Finance Accounting Service (DFAS) y fait des prélèvements mensuels. Ces prélèvements, de même que les fonds versés par tous les pays qui participent au programme FMS, sont gardés dans le FMS Trust Fund (fonds de fiducie), d'où sont faits les paiements aux fournisseurs du DoD. En janvier 1996, le MDN avait quelque 700 contrats actifs, appelés des «cases», d'une valeur totale de 2,1 milliards de dollars US.

Sommaire des des résultats

3. Nous avons constaté une importante amélioration dans les pratiques de gestion de la trésorerie relatives à la participation du MDN au programme FMS. Les fonds pertinents gardés en dépôt à la FRB des É.-U. ont diminué, passant de 323 M\$ US en 1990 à environ 61 M\$ US en juin 1996. À l'heure actuelle, il y a environ 28 M\$ US à la FRB et environ 33 M\$ US dans le FMS Trust Fund, ce qui satisfait aux exigences minimales du DoD.

4. Le MDN poursuit ses discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor à propos du traitement comptable qui serait approprié pour les paiements et le financement relatifs au programme FMS. Ces discussions sont nécessaires pour que certaines pratiques touchant les paiements initiaux pour les achats faits dans le cadre du programme FMS concordent entièrement avec les exigences comptables du gouvernement du Canada.

5. Un autre point à souligner à cet égard, c'est que les dépôts initiaux pour le soutien logistique ont été faits tard au cours de l'année financière. En mars 1995, ces dépôts initiaux se chiffraient à 20 M\$ US. En outre, la somme de 8 M\$ US a été versée en mars 1995 pour des biens visés par un contrat («case») et qui devaient être livrés au cours de l'année financière suivante. Faute de recherches à ce sujet, il n'était pas évident aux vérificateurs que ces pratiques de longue date faisaient problème. Toutefois, des changements ont été effectués en 1995-1996 pour que les paiements soient effectués l'année où les livraisons commencent.

6. Une autre question importante a trait à bien des égards aux périodes prolongées sur lesquelles les livraisons s'effectuent et que les prix sont déterminés. Dans le cas de 11 des 14 contrats examinés, dont la valeur s'élevait à 142 M\$ US, les vérificateurs ne disposaient pas de suffisamment de documents sur les achats et les paiements pour s'assurer que les biens et/ou les services payés avaient été reçus. Toutefois, après avoir effectué un contrôle et travaillé de concert avec la direction, ils ont obtenu les documents indiquant que les principaux articles visés par ces contrats avaient bel et bien été reçus.

7. Nous avons reçu les plans d'action des Groupes des matériels et des finances. Ceux-ci sont décrits aux paragraphes 16 à 21.

Principales Conclusions

Soldes à la FRB

8. Lors des travaux de vérification effectués à la fin des années 80, l'on a fait remarquer que plus de fonds s'étaient accumulés à la FRB que cela n'était exigé. Nous avons observé que le solde à la FRB s'était élevé jusqu'à 323 M\$ US en mars 1990.

9. Depuis, la direction a agi avec énergie pour rectifier la situation. Elle s'est entendue avec le DoD et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour que les paiements à la FRB soient gérés sur une large échelle plutôt que de façon ponctuelle comme cela s'était fait dans le passé. Le MDN doit maintenant conserver suffisamment de

fonds dans le système pour que le DoD puisse effectuer les prélèvements mensuels et pour couvrir les frais de dédit estimatifs. Les fonds en dépôt en juin 1996 étaient de 28 M\$ US à la FRB et de 33 M\$ US dans le FMS Trust Fund, ce qui est à peu près le minimum requis par le DoD. Toutefois, d'autres méthodes de financement (protocole d'entente, lettre de crédit et/ou compte sans dépôt) pourraient donner la possibilité de réduire davantage les fonds en dépôt pour ce qui est du programme FMS.

Méthodes comptables

10. Selon la politique du Conseil du Trésor, les paiements anticipés ne doivent s'effectuer que conformément aux conditions d'un contrat et doivent correspondre à la valeur du travail à accomplir au cours de l'année financière où se fait le paiement, sans la dépasser. Cela peut être problématique pour ce qui est de l'achat de matériel militaire dans le cadre du programme FMS étant donné l'exigence d'un financement initial selon un prix final estimatif et le temps que prend la livraison du produit ou la fourniture du service. Notre analyse indique que, dans le cas de plus de 400 contrats où des paiements anticipés avaient été faits par le MDN, en janvier 1996, ces paiements dépassaient de 115 M\$ US les déboursments correspondants à des fournisseurs du DoD. Dans le cas de bien d'autres contrats, au contraire, le MDN avait payé moins que ce qui avait été déboursé en son nom au cours d'une année financière particulière. Des discussions devront être entamées avec le CT pour garantir un traitement comptable approprié dans pareils cas.

Soldes dans les comptes de réserve

11. Jusqu'en 1993, le financement initial en fonction d'un coût total estimatif était exigé dans le cas de certains contrats. En juin 1996, la somme de 12 M\$ attribuable à des contrats terminés s'était accumulée dans des comptes de réserve. Sur cette somme, 8 M\$ étaient restés en dépôt pendant plus de deux ans. La clôture de ces comptes permettrait de rendre de l'argent au Trésor. Cela pourrait toutefois donner lieu à une imputation correspondante au crédit actuel du MDN afin qu'il reste suffisamment de fonds dans le système pour satisfaire aux exigences minimales du DoD.

Meilleur prix

12. Après une analyse des prix payés dans le passé, nous avons déterminé que les prix dans le domaine de la co-logistique n'étaient pas toujours les plus avantageux. TPSGC veut des prix concurrentiels dans le cas des articles dont le prix unitaire est de plus de 20 000 \$US. En outre, d'après les demandes du personnel de l'approvisionnement, le groupe Buy Our Spares Smart (BOSS) compare les prix de certains

articles. Notre travail donne à penser qu'il y aurait grand avantage à veiller à ce que les préposés à l'approvisionnement puissent faire des comparaisons directement pendant le processus d'achat, comme l'envisage la direction.

13. Au moyen de données historiques sur les contrats et les achats qui se trouvent dans le système Haystack, base de données sur les achats passés, nous avons étendu l'analyse des comparaisons de prix aux achats faits dans le domaine de la co-logistique et dont les coûts unitaires étaient de plus de 2 000 \$US. Il est reconnu que des facteurs autres que le prix, par exemple la qualité, la disponibilité du produit et/ou le soutien ultérieur du fournisseur, peuvent avoir dicté la logique des achats dans le cadre du programme FMS. D'après notre examen de certaines dépenses engagées en matière de co-logistique qui se chiffraient à 26 M\$ US, nous sommes arrivés à une différence annuelle de 2,7 M\$ US dans les coûts. Il ressort donc qu'il importe de procéder régulièrement à des comparaisons de prix et d'identifier d'autres fournisseurs éventuels.

Livraison des produits

14. D'après notre examen des documents sur les achats et les paiements, nous avons conclu que les procédures du MDN étaient inadéquates pour confirmer que tous les biens et services obtenus par le biais du programme FMS et payés avaient en fait été reçus. Cela ne signifie pas qu'il existait des problèmes quant au contrôle matériel des biens livrés et reçus. Cela indique toutefois que les méthodes de réception et de paiement relatives à ces transactions particulières entre organismes gouvernementaux n'étaient pas aussi rigoureuses qu'elles le sont dans le cas des achats directs à des fournisseurs.

15. Nous avons examiné les dossiers des achats et des paiements relatifs à 14 contrats déterminés d'une valeur de 157 M\$ US, et nous avons constaté que, dans le cas de 11 de ces contrats, dont la valeur s'élevait à 142 M\$ US, les dossiers ne contenaient pas tous les documents qu'il aurait fallu pour vérifier que les biens et les services pertinents avaient été reçus. Par la suite, le personnel de l'approvisionnement a pu attester la réception de tous les équipements majeurs visés par ces contrats.

Plan d'action***Gestion de la trésorerie***

16. Le SMA(Fin SM) continue à discuter avec le département de la Défense des États-Unis (DoD) pour substituer les lettres de crédit et les lettres d'engagement aux méthodes de financement actuelles.

Méthodes comptables

17. Les discussions du SMA(Fin SM) avec le Conseil du Trésor ont confirmé qu'il ne convient pas en ce moment pour le MDN de tenter d'appliquer une forme quelconque de comptabilité d'exercice aux transactions du FMS étant donné que la mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations est imminente. Le Conseil du Trésor a convenu que les méthodes comptables actuelles étaient acceptables. Le SMA(Fin SM) observe ce secteur régulièrement et collabore avec le personnel du SMA(Mat) à la mise à jour des directives s'appliquant au FMS afin d'uniformiser les pratiques des préposés aux achats et de mettre bien en vue les achats effectués auprès du FMS.

Paiements initiaux

18. Les pratiques relatives aux paiements ont été modifiées pour que les dépôts initiaux relatifs à l'Accord de soutien d'approvisionnement (Logistique coopérative) (CLSSA) pour l'AF 1996-1997 puissent être versés l'année où les livraisons commencent.

Soldes dans les comptes de réserve

19. Les préposés aux achats du MDN ont indiqué qu'ils se sont affairés, de concert avec PWGSC Washington, à clôturer les soldes des contrats exécutés pour lesquels des fonds se sont accumulés dans les comptes. À ce jour, 25 M\$ US ont été retirés des comptes de réserve et rapatriés au Canada, y compris 8 M\$ US qui étaient restés en dépôt pendant plus de deux ans. La question sera abordée systématiquement pendant la durée de chaque contrat et, notamment, pendant les examens annuels de TPSGC en collaboration avec les préposés aux achats du MDN.

Meilleur prix

20. Le SMA(Mat) entamera des discussions avec TPSGC pour déterminer si le seuil-limite actuel des besoins dans le cadre du CLSSA a été soumis à TPSGC pour examen avant d'enclencher le processus d'achat. En outre, le programme BOSS qui permet d'identifier d'autres fournisseurs éventuels dont les prix sont plus abordables que ceux du FMS, fait l'objet d'un examen parce qu'on veut s'assurer qu'il restera partie intégrante du processus d'approvisionnement ministériel.

Livraison des produits

21. Le Groupe des matériels s'assurera que les préposés aux achats exercent des contrôles sur la vérification des produits reçus et sur les paiements qui soient aussi rigoureux pour les achats dans le cadre du FMS qu'ils le sont pour d'autres contrats. Plus précisément, les pratiques énoncées dans l'Instruction de gestion du matériel (IGM 1324) sur la réception des biens et des services par le biais de contrats du FMS seront observées et suivies de près. S'il y a lieu, les préposés aux achats seront invités à élaborer des Instructions permanentes d'opération (IPO) adaptées à leurs besoins particuliers afin d'améliorer l'application de l'IGM. Enfin, cette dernière fait actuellement l'objet de modifications visant à fournir des directives supplémentaires aux responsables des achats et à mettre en application des contrôles administratifs additionnels à l'égard des opérations du FMS.
