



National
Défence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



Examen du Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel

Juin 2006

7053-59 (CS Ex)



Canada 

AVERTISSEMENT

Les conclusions de l'examen n'ont pas la valeur des constatations issues d'une vérification, et il ne faut pas les lire comme s'il s'agissait de constatations de ce genre. Bien que les évaluations fournies et les conclusions formulées soient suffisantes pour soumettre des recommandations à l'étude de la direction, elles ne reposent pas sur une enquête rigoureuse ou sur des éléments factuels probants tels que ceux exigés d'une vérification.



TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ABRÉVIATIONS	i
SYNOPSIS.....	ii
RÉSULTATS EN BREF	iii
INTRODUCTION.....	1
contexte	1
Objectifs.....	2
Portée	2
OBSERVATIONS.....	3
Analyse de rentabilisation du POASM	3
Qualité de l'analyse de rentabilisation.....	3
Validation de l'analyse de rentabilisation.....	5
Gestion du projet.....	7
Plans, processus et définitions propres au projet	7
Coûts d'investissement et de soutien	10
Engagement des intervenants en faveur du changement	11
Échéancier et plan de mise en œuvre du projet.....	13
ANNEXE A — PROGRAMME DE L'EXAMEN.....	A-1



LISTE D'ABRÉVIATIONS

ADP	Approbation définitive du projet	GAP	Guide d'approbation du projet
AP	Année-personne	GPE	Gestion du programme d'équipement
ASM	Acquisition et soutien du matériel	J4 Mat /DG Log	J4 Matériel/Directeur général – Logistique
C et L	Combustibles et lubrifiants	M\$	Million(s) de dollars
CEMA	Chef d'état-major d'armée	MDN	Ministère de la Défense nationale
CGP	Conseil de gestion du programme	N1	Personnel du Niveau Un
CS Ex	Chef – Service d'examen	OGA	Ordre de grandeur approximatif
DALG	Directeur – Gestion des activités (Logistique)	PDMBI	Plan directeur de mise en valeur des biens immobiliers
DALG/GT	Directeur – Gestion des activités (Logistique)/Gestionnaire des transports	POASM	Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel
DDMG	Direction – Distribution de matériel (Gestion)	PPA	Plan principal d'application
DFECS	Directeur – Finances et établissements des coûts (Stratégie)	R et R	Réparation et révision
DPFCP	Directeur – Planification des Forces et coordination du programme	SAFC	Système d'approvisionnement des Forces canadiennes
E et D	Entreposage et distribution	SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
EE et E	Équipement d'essais et étalonnage	SRT	Structure de répartition du travail
ETS	Enveloppe des traitements et salaires	UGS	Unité de gestion de stock
		VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense



SYNOPSIS

Dans son plan de travail de 2003-2004, le Chef – Service d'examen (CS Ex) prévoyait d'examiner le Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel (POASM). Le Conseil de gestion du programme a donné l'approbation ministérielle au POASM le 18 mars 2003, à condition qu'un examen de ce dernier soit exécuté par le CS Ex. Celui-ci a embauché la maison Deloitte & Touche pour réaliser l'étape de la planification de l'examen, en septembre 2004. Le POASM a pris fin le 31 mars 2006.

Le POASM avait pour objectifs de maximiser l'efficacité des processus d'acquisition et de soutien du matériel et de réaliser des économies importantes en trois ans. L'examen a trouvé des raisons faisant craindre que ces objectifs ne seraient pas atteints. Se fondant sur un examen des processus d'analyse de rentabilisation du POASM, le CS Ex a constaté que des processus ministériels normalisés pour la validation et l'approbation des analyses de rentabilisation n'étaient pas suivis de façon idéale et que certains éléments clés, tels que les données vérifiables, les coûts de base ou les plans fondamentaux de mise en œuvre, n'étaient pas là.

Le CS Ex a constaté que la documentation devant soutenir les décisions d'investissement était insuffisante, que les analyses de rentabilisation ne confirmaient pas la réalisation des objectifs concernant les économies et que certains coûts (p. ex., la modification des systèmes et les frais de gestion inhérents au soutien des solutions issues du POASM) n'avaient pas été révélés. En outre, il n'y a pas de plans clairs pour amener les intervenants principaux à appuyer la mise en œuvre des changements; on observe aussi un manque de processus pour rendre compte des économies réelles et des coûts d'investissement concrets. Ces facteurs accroissent sensiblement le risque de ne pas réaliser les économies visées.

Le présent rapport ne contient aucune recommandation en bonne et due forme, car le POASM a pris fin le 31 mars 2006, avant la parution du rapport. Le CS Ex considère donc les observations formulées dans le présent examen comme étant des leçons apprises qui profiteront aux responsables des projets d'optimisation à venir.



RÉSULTATS EN BREF

Le Conseil de gestion du programme (CGP) a approuvé le Projet d'optimisation de l'acquisition et du soutien du matériel (POASM) le 18 mars 2003, à condition qu'il fasse l'objet d'un examen par le Chef – Service d'examen (CS Ex).

Le POASM a pris fin le 31 mars 2006, avant la parution du rapport du CS Ex. Toutefois, il convient de considérer que plusieurs observations, surtout celles se rapportant à l'analyse de rentabilisation du POASM, équivalent à des leçons apprises qui profiteront aux responsables de projets d'optimisation à l'avenir.

Certains des facteurs à risque élevé relevés pendant l'examen sont les suivants :

- Des processus administratifs normalisés du Ministère, tels que ceux portant sur la validation et l'approbation de l'analyse de rentabilisation du POASM avant l'approbation définitive du projet (ADP), n'étaient pas structurés de façon idéale pour soutenir le projet;
- Les économies projetées et les investissements estimatifs n'ont été validés qu'à un niveau élevé;
- Dans le cas de certaines initiatives, le processus adopté pour obtenir l'appui des principaux intervenants en faveur des changements demeure ambigu;
- Dans le cas de certaines initiatives, on a relevé des échéanciers ambitieux, une dépendance par rapport à de nombreux facteurs extérieurs et des plans de contingence limités en cas de décalage.

Évaluation globale

L'équipe d'examen n'a pu valider ni l'investissement ni les économies projetées, non plus qu'établir si la décision d'investissement initiale était solide, en raison de ce qui suit :

- Les analyses de rentabilisation manquaient de données vérifiables;
- Les coûts de base n'ont pas toujours été fournis;
- De solides plans de mise en œuvre n'ont pas toujours été établis.

Observations

Analyse de rentabilisation du POASM. Le document d'ADP du POASM ne contenait pas assez d'activités de planification, de collecte des données et d'analyse pour que l'on puisse produire des estimations solides des investissements et des économies à l'égard de chaque initiative, et opérer rapidement la transition à l'étape de la mise en œuvre.

Gestion du projet. Bien que les responsables du POASM aient activement géré de nombreux risques, les risques clés suivants relatifs à la réalisation des économies escomptées avant l'échéance initiale ont été laissés de côté :

- Il n'y a aucun processus approuvé pour définir les principales économies et les principaux investissements et en rendre compte;
- Dans le cas de certaines initiatives, le processus adopté pour obtenir l'appui des principaux intervenants en faveur des changements demeure ambigu.



INTRODUCTION

Contexte

Le POASM était un projet de trois ans lancé pour définir, planifier et mettre en œuvre un processus intégré d'acquisition et de soutien du matériel (ASM). Le POASM reposait sur le concept suivant : il serait financé par des économies uniques et périodiques issues de ses initiatives clés (voir le Tableau 1).

Les objectifs du POASM étaient les suivants :

- Optimiser l'intégration des processus utilisés dans de nombreuses initiatives d'ASM;
- Engendrer des économies annuelles renouvelables de 47,2 millions de dollars (M\$) en trois ans (de l'AF 2003-2004 à l'AF 2005-2006);
- Soutenir la mise sur pied, l'emploi et le maintien en puissance des forces;
- Encourager une amélioration continue des processus à tous les niveaux.

Initiative	Total des investissements planifiés de l'AF 2003-2004 à l'AF 2005-2006 (milliers de \$)	Économies uniques totales planifiées de l'AF 2003-2004 à l'AF 2005-2006 (milliers de \$)	Total des économies annuelles périodiques (Projet) à partir de l'AF 2005-2006 (milliers de \$)
Entreposage et distribution (E et D)	7 817	28 000	27 512
Vêtements	2 078	0	7 784
Combustibles et lubrifiants (C et L)	1 635	0	3 000
Munitions	8 732	22 000	4 893
Équipement d'essais et étalonnage (EE et E)	1 108	2 786	1 326
Assurance de la qualité	450	0	2 771
Total	21 820	52 786	47 286

Tableau 1. Économies (ASM). *Après trois ans, le POASM devait engendrer des économies périodiques annuelles de 47,2 M\$ et mettre en place un processus intégré, efficace et rentable d'ASM pour soutenir la mise sur pied et le maintien en puissance des forces.*



INTRODUCTION

À partir de la date de l'approbation ministérielle, l'analyse de rentabilisation détaillée du POASM a été faite en cinq mois, ce qui a laissé peu de temps pour préparer et valider les plans d'activité détaillés et faire la recherche correspondante. L'échéancier entre le lancement du POASM et l'approbation définitive du projet (ADP) était ambitieux :

- Le 20 août 2002, le sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)) a mis au défi les intervenants de l'interne d'établir si l'optimisation du processus d'ASM pouvait se faire au sein de l'organisation.
- Le 7 novembre 2002, le Ministre a annoncé que les autorités avaient décidé de ne pas entreprendre l'Étape II du contrat relatif au Projet de la chaîne d'approvisionnement et que le Ministère entreprendrait une initiative d'ASM généralisée.
- Le 18 mars 2003, le CGP a approuvé définitivement le POASM et il a fixé une date d'achèvement du projet : le 31 mars 2006.

Objectifs

Dans le présent examen, nous avons évalué l'à-propos de la décision originale relative à l'investissement et cerné les principaux risques à contourner pour atteindre les objectifs du projet au chapitre des économies. Les objectifs ont été évalués par rapport aux critères de contrôle normalisés de l'industrie¹, expliqués en détail dans l'annexe A.

Portée

L'examen a porté sur le bureau du POASM et sur les six initiatives qui composaient le projet :

- Entreposage et distribution (E et D), ce qui comprend deux initiatives secondaires (structure en étoile) et le transport d'arrivée;
- Vêtements;
- Combustibles et lubrifiants (C et L);
- Munitions;
- Équipement d'essais et étalonnage (EE et E);
- Assurance de la qualité.

Voir l'annexe A pour lire d'autres détails sur le programme de l'examen.

¹ Le modèle des critères de contrôle a été mis au point par l'Institut Canadien des Comptables agréés pour évaluer les contrôles internes. Il définit les critères d'un contrôle efficace dans un organisme et il fournit un cadre dont on peut se servir dans tout l'organisme pour élaborer, évaluer et modifier les mécanismes de contrôle.



OBSERVATIONS

Analyse de rentabilisation du POASM

Le degré de précision et de détail des estimations originales du projet variait d'une initiative à l'autre.

Des hypothèses clés de l'analyse de rentabilisation n'étaient ni justifiées ni documentées.

Qualité de l'analyse de rentabilisation

- Nous avons examiné les détails qui existaient sur l'analyse de rentabilisation du POASM, au moment de l'ADP, pour savoir si, ensemble, ils permettaient de présenter de solides estimations sur les investissements et les économies pour chaque initiative (un peu comme c'est le cas des projets d'immobilisations au stade de l'ADP). L'élaboration d'estimations fondées, au stade de l'ADP, aurait constitué un facteur de réussite clé qui aurait permis au POASM de passer avec efficacité et efficience à l'étape de la mise en œuvre, après l'ADP.
- La validité des hypothèses clés relatives à de nombreuses initiatives du projet, telles qu'on les a définies au moment de l'ADP, était douteuse. Plus précisément, un examen de l'analyse de rentabilisation du POASM, au stade de l'ADP, a montré que la justification de beaucoup d'hypothèses n'était pas suffisamment détaillée.
 - Environ 40 p. 100 des économies périodiques du POASM (18,2 M\$) reposent sur la réduction du nombre d'années-personnes (AP). Les économies escomptées dues à cette réduction dans l'analyse de rentabilisation concernant les Vêtements et l'E et D (environ 12 M\$) étaient fondées sur des estimations de haut niveau; toutefois, des efforts de justification plus poussés (ex. : analyse du flux des travaux, nouvelle analyse de l'encombrement) n'a pas eu lieu avant l'ADP. En outre, les estimations sur la réduction du nombre d'AP étaient fondées sur des points de référence définis de concert avec les chefs d'état-major d'armée (CEMA). Après l'ADP, le bureau du POASM a mis en doute la fiabilité des données de référence sur les AP, car les données originales comprenaient des postes de réserviste, d'employés surnuméraires ou temporaires et des postes de durée déterminée qui n'engendreraient aucune économie périodique.



OBSERVATIONS

- Pour beaucoup d'initiatives, la réalisation des économies indiquées dans l'analyse de rentabilisation représentait un objectif plutôt qu'une estimation issue de plans de mise en œuvre fondamentaux. Par exemple, l'analyse de rentabilisation sur l'initiative « Munitions » prévoyait que des économies de 2,7 M\$ en AP se produiraient en tranches égales au cours d'une période de deux ans.
- Les hypothèses sur les économies au chapitre des infrastructures (une partie de l'initiative « E et D ») étaient faibles, et le processus suivi pour cerner les économies n'était pas documenté. Dix-sept immeubles devaient être démolis, d'après l'analyse de rentabilisation, sans qu'il y eût quelque détail que ce soit sur les critères utilisés pour évaluer les immeubles et en dresser la liste. Par la suite, il a été établi qu'une forte proportion des 17 immeubles désignés avaient été réattribués dans le cadre du Plan directeur de mise en valeur des biens immobiliers (PDMBI) des bases/escadres. Au moment de notre examen, un seul immeuble (le Dépôt des rations à la Base des Forces canadiennes Halifax) avait été démoli et il figurait déjà dans le PDMBI, pour la Marine.
- L'initiative secondaire « Transports d'arrivée » importait relativement beaucoup au chapitre des économies, car elle devait engendrer 15 M\$ en économies périodiques, soit 32 p. 100 de l'objectif fixé à cet égard. La méthode de calcul des économies à réaliser dans le POASM, dans le domaine des transports d'arrivée, telle qu'elle avait été présentée au moment de l'ADP, différait de celle présentée dans l'analyse de rentabilisation du Directeur – Gestion des activités (Logistique)/Gestionnaire des transports (DALG/GT), et l'on ne pouvait expliquer les économies devant découler de l'initiative. En outre, on ne sait pas au juste si l'initiative des transports d'arrivée s'alignait sur l'initiative plus vaste E et D. Par exemple, le DALG/GT a créé deux installations de transbordement [à Dorval (Québec) et à Burnside (Nouvelle-Écosse)] sans l'assentiment du J4 Matériel/Directeur général – Logistique (J4 Mat/DG Log) ou du directeur de l'initiative E et D. Il convient de signaler que ces installations, qui ont été fermées depuis, se trouvaient au même endroit géographique que des dépôts et des installations d'approvisionnement existants.



OBSERVATIONS

La DFECs a validé à un haut niveau les économies escomptées et les estimations sur les investissements.

Le processus de validation n'a pas porté sur des pratiques exemplaires clés propres aux analyses de rentabilisation du MDN.

Validation de l'analyse de rentabilisation

- Un examen des processus ministériels utilisés pour valider les hypothèses et les chiffres de l'analyse de rentabilisation du POASM a révélé ce qui suit :
 - En octobre 2002, les responsables du POASM ont engagé la Direction – Finances et établissements des coûts (Stratégie) (DFECs) pour obtenir une évaluation indépendante du coût de l'analyse de rentabilisation, dans le cadre de la remise en question de la fonction de contrôleur. La DFECs a aussi donné des conseils sur l'utilisation du Manuel des coûts standard, sur le Modèle économique de la Défense et sur la nécessité de faire preuve de réserve en estimant le coût du projet.
 - La méthodologie de la DFECs pour valider les estimations consistait à utiliser les renseignements présentés par le POASM et à attribuer des facteurs de risque aux hypothèses, en fonction du degré de fiabilité des données et de l'incidence éventuelle sur l'estimation globale. Il en est résulté (février 2003) une analyse de l'écart qui faisait voir des économies périodiques estimatives de 40,9 M\$, soit 87 p. 100 de l'estimation faite au moment de l'ADP.
- Notre examen a montré que le DFECs a évalué les incidences et les risques inhérents à des hypothèses contenant un haut degré d'incertitude et qu'il a vérifié que des facteurs bien définis d'établissement des coûts étaient utilisés autant que possible. Cependant, le processus de validation du DFECs n'a pas mesuré le degré de conformité aux pratiques exemplaires clés suivantes appliquées par le Ministère² aux analyses de rentabilisation :
 - Les hypothèses et les contraintes sont clairement décrites et pleinement justifiables.
 - Les avantages et les coûts sont définis par rapport à tous les intervenants touchés, et non pas seulement par rapport au responsable du projet.
 - Les conclusions sont confirmées au moyen de la modélisation, d'autres analyses comparatives, d'une mise en œuvre progressive ou d'un projet pilote.
 - Les faits corroborent pleinement les recommandations.
 - Les plans de mise en œuvre sont complets et réalistes.

² Voir le Guide du gestionnaire de ressources du MDN, dans le site http://admfincs.mil.ca/organiz/dmac/guide/resman_f.pdf.



OBSERVATIONS

- De nombreux facteurs ont contribué à la validation des hypothèses et des chiffres de l'analyse de rentabilisation du POASM par les hautes autorités, y compris les suivants :
 - Le POASM a été un des premiers projets examinés par la DFECs, et le processus d'examen des projets de celle-ci n'était pas encore au point.
 - Le POASM a été un des premiers projets d'optimisation qui ait été traité par le biais du CGP.
 - Le DFECs n'a pas avalisé officiellement l'analyse de rentabilisation du POASM avant l'ADP, et la politique ne l'y obligeait pas. Le processus d'examen et d'approbation était ponctuel.
 - La méthodologie de calcul des économies et les hypothèses connexes n'étaient pas suffisamment documentées pour favoriser l'application d'un processus de validation détaillé. Par exemple :
 - Les formules employées pour calculer les économies n'étaient pas clairement expliquées dans les documents de l'analyse de rentabilisation, et ce, pour toutes les initiatives.
 - Pour de nombreuses hypothèses, on ne disposait pas des documents justificatifs au moment de l'ADP.
- Les hypothèses et les estimations de l'analyse de rentabilisation n'étaient pas bien justifiées, elles n'étaient pas documentées et elles n'ont pas fait l'objet d'une validation indépendante détaillée.



OBSERVATIONS

Gestion du projet

Plans, processus et définitions propres au projet

- Un examen des plans et des processus du projet a montré que des plans et des processus de haut niveau existaient pour le POASM au moment de l'ADP, dans le cadre de l'analyse de rentabilisation. Par exemple :
 - Dans une note de service datant de juillet 2003, le SMA(Mat) a précisé les critères à suivre pour répartir entre le POASM et les CEMA les recettes non récurrentes issues des liquidations.
 - Le processus à suivre pour percevoir les économies uniques et périodiques en transférant des crédits du budget touché au budget du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) était défini.
- D'autres processus et définitions clés propres au projet n'ont pas été définis expressément. Par exemple :
 - On ne s'était pas entendu sur le processus à suivre pour signaler les économies des CEMA en AP militaires et civiles et sur les échéances à respecter à cet égard.
 - On n'a pas défini ce qu'était une « économie » attribuable au POASM. Plus précisément, les gestionnaires du projet supposent actuellement que l'expression « économies attribuables au POASM » désigne l'évitement des coûts dans le processus d'ASM, une réduction du budget annuel et des virements budgétaires et une réduction des AP militaires. L'examen a montré que cette hypothèse n'était pas partagée par tous les intervenants ministériels.
 - Les plans d'exécution des initiatives n'étaient pas prêts à être mis en œuvre et ils n'ont été définis qu'à un niveau élevé.

Les processus et les définitions clés n'étaient pas décrits ou énoncés dans l'analyse de rentabilisation.

Au moment de l'ADP, on n'a pas défini explicitement ce qui constituait une économie attribuable au POASM.



OBSERVATIONS

L'absence d'un processus clair contribue au risque de présenter des rapports inexacts.

Des intervenants clés n'ont pas souscrit à la définition d'économies clés et des coûts d'investissement, ni à la façon de présenter les rapports en la matière.

- Dans certains cas, les processus pour cumuler et signaler les économies attribuables au POASM étaient établis, en bonne et due forme ou non, pendant que le projet évoluait. L'absence d'un processus clair contribuait au risque de présenter des rapports inexacts. Nous avons observé un exemple de ce risque :
 - Dans le rapport semestriel du POASM adressé au Sous-ministre/Chef d'état-major de la Défense pour la période d'avril à septembre 2004 figuraient des économies d'environ 1,2 M\$ en AP militaires, économies qui provenaient des initiatives concernant les munitions et l'assurance de la qualité. Les postes avaient été désignés, mais le Directeur – Planification des Forces et coordination du programme (DPFCP) ne les avaient pas encore approuvés.
 - Depuis le dépôt du rapport, les postes en question ont été approuvés; toutefois, les économies de l'année en cours n'auraient pas dû être cumulées avant l'obtention de l'approbation, car en le faisant, on a signalé des économies exagérées et non encore réalisées.
- La clarté des économies signalées importe aussi. Les intervenants doivent comprendre de la même manière le sens du mot « économies » et s'entendre sur les dates où les fonds peuvent être considérés comme ayant été économisés et où l'on peut dès lors les inclure dans le rapport. Il n'existe aucune définition des diverses catégories d'économies sur laquelle s'entendent le POASM et les intervenants n'appartenant pas à l'organisme. En effet :
 - La DFECS et d'autres intervenants ministériels clés ont adopté une définition bien précise du mot « économies » : des économies ont été réalisées si un virement budgétaire a eu lieu dans l'enveloppe des traitements et salaires (ETS), au chapitre des dépenses de fonctionnement et d'entretien, ou à celui des dépenses en capital (ex. : on a évité les coûts relatifs au plan des besoins en matériel), où si des AP militaires ont été transférées au VCEMD par le biais d'un processus convenu.
 - Le POASM utilisait une définition plus large : les économies étaient tant les virements budgétaires réels que l'évitement des coûts dans le processus d'ASM. Les intervenants de l'extérieur risquaient de mal interpréter les rapports faits sur les économies dues à l'évitement des coûts.



OBSERVATIONS

- Le POASM décidait s'il déclarerait les économies en AP militaires approuvées à l'origine, peu importe que les postes aient été ou non transférés au VCEMD aux fins de redistribution. Plus précisément, il était possible que des AP militaires soient désignées comme étant excédentaires pour le processus d'ASM, mais que les CEMA respectifs les conservent en raison des besoins relatifs à la mise sur pied des forces. L'équipe d'examen n'a trouvé aucun plan prenant en compte cette possibilité dans le régime de préparation des rapports. En outre, les besoins en personnel auraient été réduits, mais cela n'aurait entraîné aucune réduction dans les dépenses globales du Ministère, car le personnel militaire devait être réaffecté. Cette question a été reconnue dans la Charte du projet : les AP militaires sont signalées avec les AP civiles (voir l'ETS jointe), comme faisant partie des économies périodiques; par conséquent, les véritables économies n'étaient pas déclarées.
- On a aussi mis en doute une économie unique de 1,2 M\$ réalisée par l'initiative du POASM concernant les munitions, avant la rationalisation de ses stocks. Plus précisément, le POASM a signalé cette économie unique au cours de la première année, avant qu'ait effectivement commencé la rationalisation des stocks.
- Le POASM a déclaré des économies de 1,6 M\$ en 2003-2004, lesquelles étaient attribuables à un évitement des coûts dans l'initiative secondaire des transports d'arrivée; l'évitement des coûts avait à voir avec les changements apportés aux processus de travail au cours des cinq années précédentes. Toutefois, les économies n'ont pas été mentionnées dans l'analyse de rentabilisation originale, et des documents internes de la DALG portent à croire que cet évitement des coûts n'était pas lié au POASM.
- L'état des plans d'action a réduit les chances d'atteindre les objectifs à temps. Les plans étaient détaillés (prêts à la mise en œuvre) pour certaines initiatives. Par exemple :
 - Les responsables de l'initiative E et D ont élaboré une structure de répartition du travail (SRT) détaillée pour mettre en œuvre l'initiative secondaire « Structure en étoile », mais leur modèle d'entreposage à deux paliers a été défini à un niveau élevé (niveaux de service incomplets, description incomplète des processus, pas de détails sur la place occupée, pas de quantités de stocks ni de conseils sur les emplacements).
 - La majeure partie des idées d'optimisation, dans le cadre de l'initiative C et L, ont été définies à un niveau élevé.

Certains plans d'action n'ont été définis qu'à un niveau élevé.



OBSERVATIONS

Les coûts d'investissement reposaient sur des approximations.

Les coûts de soutien n'ont pas été signalés dans les rapports.

Coûts d'investissement supplémentaires et connexes éventuels du POASM.

- Les échéanciers et les économies visées sont demeurées, pour ces initiatives, des valeurs approximatives.

Coûts d'investissement et de soutien

- Les coûts d'investissement du POASM étaient fondés sur un ordre de grandeur approximatif (OGA). Par exemple, pour l'initiative concernant les vêtements, les responsables ont estimé que les frais de consultation atteindraient 1,3 M\$; les responsables de l'initiative EE et E ont calculé que les frais de déplacement se chiffraient à 375 000 \$ au bout de trois ans. Toutefois, une analyse plus poussée a montré que ces estimations étaient approximatives et gonflées et qu'elles n'étaient pas toujours justifiées. Les estimations approximatives des investissements ont influé sur le POASM, car le projet était auto-financé; or, il était difficile de gérer le budget dans ces conditions.
- Le POASM a pris des mesures pour accroître la clarté de ses rapports sur les coûts de soutien. Plus précisément, les responsables :
 - ont déclaré de nouveau les économies uniques de 2003-2004 pour mieux indiquer la différence entre les économies uniques et les économies périodiques;
 - ont planifié de signaler les économies dues à l'évitement de coûts indépendamment des économies liées aux virements budgétaires et aux réductions de base autorisées.
- Comme dans le cas des économies, le processus suivi pour cerner les coûts d'investissement, y compris ceux afférents au soutien de la solution après la date prévue de la fin du POASM, est important. Cela influe sur la mesure dans laquelle les rapports sont complets. Par exemple :
 - Au moment de l'examen, l'équipe a constaté que le coût global du soutien des solutions du POASM n'avait pas encore été calculé ou déclaré.
 - Par le biais des activités de réorganisation du SMA(Mat), les dirigeants du POASM définissaient une partie des coûts stables qu'il aurait fallu subir pour soutenir les solutions du POASM, une fois qu'elles auraient été pleinement mises en œuvre. Toutefois, l'équipe d'examen a constaté que :
 - ces coûts étaient approximatifs et qu'ils n'avaient pas été mentionnés dans les rapports semestriels du POASM;



OBSERVATIONS

- d'autres coûts ont peut-être été subis en dehors des activités de planification et de rapport.
- L'équipe d'examen a relevé des coûts d'investissement supplémentaires et potentiels du POASM qui n'ont pas été déclarés au moment de l'examen et que le Projet aurait eu du mal à assumer à moins de réaliser des économies périodiques :
 - Pour la solution E et D, le niveau de service estimatif de 92 p. 100 aurait nécessité des dépenses supplémentaires de 150 M\$ en achats nationaux pour porter les inventaires des unités de gestion de stock (UGS) actives aux niveaux minimums nécessaires.
 - Le POASM n'a pas déclaré les frais de gestion de 22,5 p. 100 liés au contrat « Vêtements en ligne » de 2 M\$, mais c'était des dépenses attribuables à l'application de la solution.
 - Les responsables de l'initiative des transports d'arrivée ont repéré au moins 300 000 \$ en frais annuels supplémentaires liés au POASM.
 - Il se peut que le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (SAFC) ait eu besoin de modifications pour soutenir un modèle « E et D – Structure en étoile » à deux paliers. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Direction – Distribution de matériel (Gestion) (DDMG) n'était au courant d'aucune autre demande de modification du SAFC pour qu'il puisse soutenir les solutions à deux paliers « E et D – Structure en étoile ».

Engagement des intervenants en faveur du changement

- Bon nombre des solutions élaborées par le POASM ont touché des organisations des CEMA ne relevant pas du SMA(Mat). Il aurait donc fallu un processus défini d'un commun accord pour garantir que ces organisations et les Niveaux Un (N1) appliquent les solutions proposées. La non-acceptation par un CEMA aurait pu retarder ou empêcher la mise en œuvre d'une solution. Cette exigence importait tout particulièrement dans le cas de l'initiative E et D.



OBSERVATIONS

Dans le cas de certaines initiatives, le processus adopté pour amener les intervenants à appuyer le changement était ambigu.

- Dans le cas des initiatives originales du POASM, les responsables de celui-ci suivaient un processus en vertu duquel on concevait une solution, puis on la comparait aux exigences des utilisateurs pour voir dans quelle mesure elle convenait à ces derniers. Autrefois, les responsables des projets de cette nature dressaient d'abord la liste des besoins des utilisateurs et ils les évaluaient afin de concevoir, puis de mettre à l'essai et en œuvre la meilleure solution pour les utilisateurs.
- On a adopté des processus ponctuels pour obtenir l'engagement des intervenants en faveur du changement. Par exemple :
 - Des processus manquant d'uniformité ont été employés à l'égard des solutions proposées pour les initiatives « Vêtements » et « EE et E ». Le nombre proposé d'AP économisées dans le cas de l'initiative concernant les vêtements a été réduit de 51 à 40. Le POASM pensait que les intervenants avaient accepté 40 AP. Cependant, ceux-ci avaient réduit encore plus le nombre pour le faire passer à 25 AP, ce qui représentait une économie récurrente de 0,8 M\$.
 - L'initiative E et D aurait influé directement sur les processus de dénombrement des effectifs et sur les méthodes de travail clés que nécessitait la mise sur pied et le maintien en puissance des forces. On a donc prévu que les CEMA auraient besoin de documents détaillés, y compris des critères pour évaluer les effets sur la mise sur pied des forces, et un processus d'examen approfondi, avant d'approuver la solution proposée au chapitre de l'E et D. Les documents ne font pas état d'une compréhension claire de ce que les N1 voulaient pour épauler la solution proposée susmentionnée, et les intervenants touchés ne se sont pas entendus à cet égard. Par conséquent, au moment du présent examen, la mise en œuvre de l'initiative proposée concernant l'entreposage et la distribution risquait sensiblement d'être reportée ou d'être rejetée par les CEMA.
- Il n'existait aucun processus documenté et faisant l'assentiment des intéressés, mais il importe de signaler que l'équipe du POASM :
 - a affirmé qu'il fallait obtenir des CEMA un engagement implicite en faveur du changement, au moment de l'ADP POASM, en demandant à chaque N1 de signer les documents d'approbation du CGP.



OBSERVATIONS

On risquait fort de ne pas respecter l'échéancier fixé pour le projet.

- avait l'intention d'utiliser le conseil d'administration du Bureau de la logistique de défense comme principal mécanisme de consultation sur l'initiative E et D.
- L'équipe d'examen n'était pas convaincue que cela réussirait, vu qu'au stade de l'approbation définitive du POASM, on n'avait pas de plans de mise en œuvre terminés pour toutes les initiatives et que l'approbation des N1 visait les initiatives du POASM en principe, et non toutes les solutions. Il aurait fallu obtenir l'engagement des intervenants au moment de l'ADP, avec une analyse de rentabilisation complète, y compris un plan de mise en œuvre pour chaque initiative.

Échéancier et plan de mise en œuvre du projet

- Un examen de l'échéancier du POASM a montré que, dans le cas des initiatives E et D, Munitions et EE et E, on a relevé des échéanciers ambitieux, une dépendance par rapport à de nombreux facteurs extérieurs et des plans de contingence limités en cas de décalage; par conséquent, on risquait davantage dans ces cas de ne pas réaliser les économies escomptées.
- Dans le cas de l'initiative E et D, les responsables ont pris beaucoup de retard par rapport à l'échéancier, il y avait de nombreuses activités très risquées dans le chemin critique, et il y avait fort à parier que le POASM ne respecterait pas l'échéancier établi.
 - Des problèmes relatifs à la qualité des données ont entraîné un retard de 9,5 mois, à cause de la validation d'UGS inactives et périmées. D'autres retards dans la livraison de données concernant les UGS actives, livraison qui devait avoir lieu en avril 2005, ont grandement influé sur la capacité de mettre en œuvre la solution d'entreposage à deux paliers avant la date de clôture du POASM.
 - Il a fallu trois mois aux GPE pour valider 4 200 UGS d'éléments de stocks périmés. On a prévu quatre mois et demi pour terminer la validation de 436 000 UGS d'éléments de stocks inactifs³, et quatre mois pour terminer celle de 230 000 UGS d'éléments de stocks actifs. La validation des stocks inactifs et celle des stocks actifs devaient se faire en parallèle avec les mêmes GPE et les mêmes ressources du

³ Le chiffre prend en compte le retard d'un mois et demi dans la livraison des données nécessaires à la validation des stocks inactifs.



OBSERVATIONS

POASM – on risquait de devoir multiplier la productivité par 150 pour terminer les deux activités.

- Les responsables de l'initiative secondaire concernant les transports d'arrivée ont estimé que des économies récurrentes de 2,8 M\$ attribuables à l'optimisation des réseaux ne seraient pas réalisées avant la fin du POASM, à cause de retards dans le repositionnement des stocks inactifs et des plans visant à ne pas repositionner les stocks actifs dans les installations de troisième échelon (Structure en étoile).
- Dans le cadre de l'initiative concernant les munitions, les ventes des stocks excédentaires ont ralenti. Plus précisément :
 - On a désigné 15 000 m³ de stocks excédentaires éventuels. Les CEMA avaient approuvé la liquidation ou la vente d'environ 1 500 m³ ou 10 p. 100 du montant visé. Avec ces résultats, on a indiqué que des ventes de 7,6 M\$ (l'objectif étant de 22 M\$) avaient été réalisées; toutefois, le marché est demeuré très imprévisible, et l'on ne savait pas quand d'autres ventes auraient lieu dans l'avenir.
 - Une réduction d'environ 35 AP (1,9 M\$) dépendait de la réduction des niveaux des stocks. La liquidation des stocks excédentaires n'était désormais plus une option viable à court terme, en raison du coût, des échéances et des considérations environnementales.
- Les responsables de l'initiative EE et E ont enregistré de piètres résultats en essayant de vendre le matériel excédentaire. Par exemple, des stocks excédentaires de 1,2 M\$ ont été cédés au Centre de distribution des biens de la Couronne, la valeur marchande prévue ayant été fixée à 117 000 \$, soit 0,10 \$ pour chaque dollar de la valeur comptable. Le POASM a reçu 14 000 \$, soit 0,01 \$ pour chaque dollar de la valeur comptable – 88 p. 100 de moins que prévu. C'était peut-être là une anomalie isolée, mais il y avait des signes que les paramètres du marché avaient changé depuis l'élaboration de l'analyse de rentabilisation (ex. : nombreuses fermetures d'installations de technologie de pointe dans le secteur privé et ventes d'équipement).
 - Au moment de l'ADP, on n'avait pas mis la dernière main à un plan principal d'application détaillé (PPA) pour chaque initiative. En outre, à ce moment-là aussi, il n'y avait toujours pas de SRT détaillée pour le POASM.

Des plans fondamentaux de mise en œuvre n'ont pas été dressés pour toutes les initiatives.



OBSERVATIONS

- Des PPA et des SRT détaillés pour chaque initiative ont été achevés pendant la première année d'exécution du POASM. Par exemple, la première ébauche du PPA E et D a été achevée à l'été 2003, et on l'a alors fait circuler auprès des intervenants.

Certes, le POASM n'était pas un projet d'immobilisations, mais il est raisonnable de s'attendre à ce que les principes de planification définis dans le Guide d'approbation des projets du Ministère (GAP), y compris ceux concernant la nécessité de faire une planification suffisante pour produire des estimations des coûts fondées, puissent aussi s'appliquer aux grands projets d'optimisation.

- Contrairement aux exigences énoncées dans le GAP, les documents du POASM produits avant l'ADP n'attestaient pas d'une planification suffisante pour justifier les estimations et ils ne fournissaient aucun plan d'application détaillé, ce qui compromettait toute économie escomptée ou l'échéancier de tout le Projet.



ANNEXE A — PROGRAMME DE L'EXAMEN

Premier objectif : Évaluer le bien-fondé de la décision d'investissement originale

Activités allant dans le sens de l'objectif	Secteurs d'intérêt
Il convient de remettre périodiquement en question les hypothèses sur lesquelles sont fondés les objectifs d'un organisme.	<ul style="list-style-type: none"> • Les hypothèses abordées dans l'analyse de rentabilisation du projet sont-elles encore pertinentes? • Quelle est la qualité des renseignements de base? Comment a-t-on défini les points de référence? • Le POASM remet-il en question les hypothèses sur lesquelles repose son analyse de rentabilisation?

Deuxième objectif : Évaluer ce qui risque le plus d'empêcher le Projet de réaliser les économies escomptées

Activités allant dans le sens de l'objectif	Secteurs d'intérêt
Il faut cerner et évaluer les risques internes et externes importants auxquels un organisme fait face en tentant d'atteindre ses objectifs.	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les risques importants sont-ils repérés et évalués? • Des procédures de suivi sont-elles en place et mises en application?
Il faut établir, expliquer et appliquer des politiques devant permettre à l'organisme d'atteindre ses objectifs et de gérer ses risques, de sorte que le personnel comprenne ce que l'on attend de lui et l'ampleur de la liberté dont il dispose.	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il une politique/directive approuvée pour définir comment et quand des économies sont réalisées? • Y a-t-il une politique/directive approuvée pour déclarer excédentaires des postes militaires et civils et pour récolter les économies ultérieures? • Y a-t-il une politique/directive approuvée pour offrir un recyclage et/ou une réaffectation aux employés civils dont les emplois ont été éliminés?
Les objectifs et les plans connexes doivent s'accompagner de critères et d'indicateurs du rendement mesurables.	<ul style="list-style-type: none"> • Le POASM a-t-il des critères de rendement mesurables à l'égard de chacun de ses principaux objectifs? <ul style="list-style-type: none"> - Les principaux intervenants se sont-ils entendus sur la définition du mot « économies » et sur la portée du concept?
Les pouvoirs, les responsabilités et l'obligation redditionnelle doivent être clairement définis et aller dans le sens des objectifs de l'organisme pour que les personnes compétentes prennent les décisions et les mesures qui s'imposent.	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs, les responsabilités et l'obligation de rendre compte sont-ils clairement et convenablement définis à tous les niveaux de l'organisation du projet? <ul style="list-style-type: none"> - La structure organisationnelle va-t-elle dans le sens des objectifs du projet?



Deuxième objectif : Évaluer ce qui risque le plus d'empêcher le Projet de réaliser les économies escomptées (suite)

Activités allant dans le sens de l'objectif	Secteurs d'intérêt
Les employés doivent posséder les connaissances, compétences et outils nécessaires pour favoriser la réalisation des objectifs de l'organisme.	<ul style="list-style-type: none"> • Le POASM dispose-t-il du personnel, des compétences, des outils et des ressources voulus pour atteindre ses objectifs? <ul style="list-style-type: none"> - Le POASM dispose-t-il du personnel suffisant? - Le personnel du POASM comprend-il à fond les pratiques exemplaires? - De quels outils informatiques le POASM a-t-il besoin pour atteindre ses buts?
Il faut trouver des renseignements pertinents suffisants et les transmettre en temps opportun pour permettre au personnel d'assumer les responsabilités qu'on lui a confiées.	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il assez de renseignements pour permettre au personnel du POASM de remplir ses tâches?
Les décisions et les mesures prises par différents secteurs de l'organisme doivent être coordonnées.	<ul style="list-style-type: none"> • Qui sont les principaux intervenants et les consulte-t-on convenablement? • Quelles initiatives ministérielles faut-il coordonner avec le POASM? Comment sont-elles coordonnées actuellement avec le POASM?
Il faut contrôler le rendement par rapport aux critères et indicateurs définis dans les objectifs et les plans de l'organisme.	<ul style="list-style-type: none"> • Réalise-t-on de véritables économies? Font-elles partie des activités normales ou s'agit-il d'économies continues? <ul style="list-style-type: none"> - La méthodologie employée pour calculer les économies projetées et réelles est-elle valide? - Comment les coûts sont-ils validés, suivis et déclarés? Comment se sert-on des renseignements à cet égard? • Les objectifs du Projet (étapes, réalisations) se concrétisent-ils tel que prévu de manière qu'on les ait pleinement atteints d'ici la fin du Projet?
Il faut relever toutes les possibilités de réaliser des économies et les signaler à la haute direction.	<ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il des possibilités de réaliser des économies qui échappent actuellement à l'attention? <ul style="list-style-type: none"> - Met-on à profit comme il se doit les pratiques exemplaires et les points de référence pertinents?