



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). L'article ou les articles applicables de la LAI sont cités lorsqu'il y a prélèvement de l'information.

Évaluation du Programme de
soutien contractuel
des Forces canadiennes
(CANCAP)

Juin 2006

1258-147 (CS Ex)



Canada 

TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ABRÉVIATIONS	i
SYNOPSIS.....	ii
SOMMAIRE DES RÉSULTATS.....	iii
PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	iv
INTRODUCTION.....	1
Contexte	1
Objectifs.....	2
Portée.....	2
Méthodologie	2
CONSTATATIONS	4
Souplesse accrue grâce à une meilleure capacité de soutien	4
Libérer du personnel militaire pour l'employer là où ses compétences militaires sont le plus utiles	13
Préservation des compétences tactiques des forces de soutien des FC.....	17
RECOMMANDATIONS.....	18
ANNEXE A – DESCRIPTION DU PROGRAMME	A-1
ANNEXE B – PROCESSUS D'APPROBATION DES COMMANDES DE PRESTATION (JUSQU'AU 1^{ER} FÉVRIER 2006).....	B-1
ANNEXE C – MODÈLE LOGIQUE DU CANCAP	C-1
ANNEXE D – GESTION DES RISQUES DU CANCAP	D-1



LISTE D'ABRÉVIATIONS

AQ	Assurance de la qualité	É.-U.	États-Unis
BC	Bureau consultatif	FC	Forces canadiennes
BMM	Besoin militaire minimum	FO Kaboul	Force opérationnelle à Kaboul
BP	Bureau de projet	FOBH	Force opérationnelle en Bosnie-Herzégovine
BPR	Bureau de première responsabilité		
CANCAP	Programme de soutien contractuel des Forces canadiennes	FS(ADP)	Feuille de synthèse (Approbation définitive de projet)
CEM J3	Chef d'état major J3	G & A	Général et administratifs
CEMAT	Chef d'état major de l'Armée de terre	GIR	Gestion intégrée des risques
CEMFA	Chef d'état major de la Force aérienne	GPFC	Grand prévôt des Forces canadiennes
CEMFM	Chef d'état major des Forces maritimes	HIR	Honoraires d'incitation au rendement
CGC	Cellule de gestion des contrats	IPO	Instruction permanente d'opération
CJ MDN/FC	Conseiller juridique du Ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes	J3 Génie	J3 Génie
		J4 Log	J4 Logistique
		J4 Mat	J4 Matériel
Cmdt CGC	Commandants de la cellule de gestion des contrats	J6 Ops	J6 Opérations
		J8 Fin	J8 Finance
Cmdt ESN	Commandants de l'Élément de soutien national	JAG	Juge-avocat général
		LOGCAP	Logistics Civil Augmentation Program
CNSM	Capacité nationale de soutien militaire	M\$	Million(s) de dollars
COMFEC	Commandement de la Force expéditionnaire du Canada	MDN	Ministère de la Défense nationale
		PER	Plan d'évaluation du rendement
COMSOCAN	Commandement du soutien opérationnel du Canada	PERSTEMPO	Fréquence de déploiement du personnel
		PSE	Programme de soutien des entrepreneurs
CONLOG	Contract for Logistic Support	QG GSI	Quartier général du Groupe de soutien interarmées
CP	Commande de prestation		
CPM	Chef – Personnel militaire	R.-U.	Royaume-Uni
CS Ex	Chef – Service d'examen	RPT	Ressortissants de pays tiers
DALG	Directeur – Gestion des activités (Logistique)	ROTO	Rotation
		SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
DG Svc Acq	Directeur général – Services d'acquisition	SGQ	Système de gestion de la qualité
EAGPM	Examen annuel des groupes professionnels militaires	SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
		SNCL/PAE	SNC-Lavalin PAE Inc.
EFG	Équipement fourni par le gouvernement	SOFA	Convention sur le statut des forces
EM	Expert en la matière	TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
ET	Énoncé des travaux		



SYNOPSIS

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a évalué le Programme de soutien contractuel des Forces canadiennes (CANCAP) pour déterminer dans quelle mesure ce dernier atteint ses objectifs et comment en accroître la souplesse, l'adaptabilité et le rendement. Le CANCAP est un contrat préétabli qui fait appel à un seul entrepreneur commercial et qui vise à fournir, sur demande, une vaste gamme de services de soutien (p. ex., approvisionnement, transport, services d'alimentation, génie et systèmes de communication et d'information) aux unités des Forces canadiennes (FC) déployées à l'étranger. Le CANCAP est devenu nécessaire en raison du rythme sans précédent des déploiements des FC à l'étranger durant les années 1990. Compte tenu du fait qu'environ le tiers des militaires déployés faisaient partie du personnel de soutien, le CANCAP était considéré comme un moyen d'alléger le fardeau que les déploiements imposaient à certains groupes professionnels de soutien, particulièrement dans des environnements stables et à faible risque qui n'exigeaient pas strictement des compétences militaires. Par suite d'un processus concurrentiel, le contrat initial a été signé en décembre 2002 pour une première période de cinq ans, avec l'option de le prolonger pendant cinq autres années.

Même si le CANCAP n'avait jamais eu pour but de réaliser des économies, on s'attendait à ce que le ministère de la Défense nationale (MDN) et les Forces canadiennes (FC) exploitent la capacité de l'industrie de fournir des services de soutien avec efficacité et efficience. Cette attente était fondée sur l'expérience d'autres pays et suivait une récente tendance mondiale au soutien contractuel. Outre le coût direct que les services fournis représentent pour le MDN (252 millions de dollars en date de février 2006), il y a des coûts généraux indirects aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique au sein du MDN et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). De fait, en raison de considérations opérationnelles, la gestion du CANCAP s'est révélée plus complexe, plus coûteuse en temps et plus exigeante en main-d'œuvre que la gestion d'autres contrats de services au Canada. L'implantation du CANCAP a été une expérience d'apprentissage tant pour le MDN et les FC que pour l'entrepreneur (une entreprise « en démarrage » formée grâce à un partenariat entre deux grandes sociétés), et les questions à résoudre se sont succédé sans interruption. Toutefois, le rendement de l'entrepreneur en Bosnie et en Afghanistan de 2003 à 2005 s'est amélioré avec le temps, à tel point que, sauf quelques exceptions notables, les chefs supérieurs sur le théâtre ont qualifié d'« excellent » le niveau de service global. Le CANCAP a fait ses preuves comme option de soutien viable que les chefs militaires peuvent envisager par rapport à d'autres options comme l'emploi de personnel militaire, le recours à des employés recrutés sur place, le soutien fourni par le pays hôte ou le partage de moyens logistiques multinationaux. Quant à ses objectifs sur le plan des ressources humaines, même s'il permet en effet de libérer des militaires à d'autres fins, le CANCAP ne les remplace pas en nombre égal et il reste des tâches que seul du personnel militaire peut exécuter. En outre, l'incidence du CANCAP sur la santé à long terme des groupes professionnels de soutien demeure incertaine.

Les huit recommandations clés découlant de l'évaluation visent à faire en sorte que les objectifs du CANCAP soient validés et que son cadre de gestion soit clairement formulé, afin que le programme puisse assurer des services de soutien souples, adaptés et abordables lors de futurs déploiements des FC.



SOMMAIRE DES RÉSULTATS

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a évalué le Programme de soutien contractuel des Forces canadiennes (CANCAP) pour aider les décideurs des Forces canadiennes (FC) à déterminer s'il faut le conserver comme option de soutien pour les déploiements et, dans l'affirmative, si le contrat actuel, dont la période initiale prendra fin en décembre 2007, doit être prolongé ou s'il faut lancer un nouvel appel d'offres.

Les objectifs du CANCAP sont les suivants :

- accroître la souplesse opérationnelle des FC par une amélioration de la capacité de soutien;
- libérer du personnel militaire pour l'employer là où ses compétences militaires sont le plus utiles;
- aider à préserver les compétences tactiques des forces de soutien des FC.

Étant donné le coût considérable du CANCAP pour le ministère de la Défense nationale (MDN) (plus de 252 millions de dollars (M\$) dépensés en date de février 2006), les leçons tirées des trois premières années seront d'une importance cruciale lorsqu'il s'agira de décider s'il faut prolonger le contrat actuel au-delà de la période initiale de cinq ans ou lancer un nouvel appel d'offres. Les partenaires SNC-Lavalin/PAE Inc. (SNCL/PAE) examineront sans doute eux aussi les leçons dégagées de cette première expérience dans le contexte de la viabilité commerciale continue du CANCAP en fonction du concept actuel.

Nota : Dans le cadre de la transformation des FC, l'architecture de commandement et de contrôle des FC a récemment subi des changements fondamentaux qui auront un effet sur la gestion des déploiements. Bien qu'il soit prématuré d'évaluer l'incidence de ces changements sur le CANCAP, il pourrait y avoir une réduction des types de missions des FC pour lesquelles le CANCAP a été conçu à l'origine, ce qui pourrait nuire à son utilité et à sa viabilité commerciale.

Constatations et recommandations

Le CANCAP a atteint ses objectifs en général, mais il lui manque une politique directrice et une doctrine approuvée. Il comporte un certain nombre de risques qui pourraient influencer sur l'efficacité de la mission des FC et qui doivent être mieux gérés. Bien que le CANCAP concorde avec la dépendance mondiale à l'égard des contrats de soutien sur le théâtre, ses objectifs, que le Sous-chef d'état-major de la Défense (SCEMD) a formulés dans son *Intention stratégique* de 2000, sont quelque peu dépassés et ont besoin d'être réexaminés. Il faut également améliorer son cadre de gestion et mettre de nouveau l'accent sur la gestion intégrée des risques (voir l'annexe D).

Évaluation globale

Au cours de ses trois premières années (2002-2005), le CANCAP s'est révélé une option de soutien viable pour les déploiements des FC lorsqu'il est utilisé dans un théâtre bien implanté où les risques sont faibles. Par contre, son utilisation dans des situations à risques plus élevés doit être gérée de façon à ne pas compromettre la mission des FC.



PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

RECOMMANDATION DU CS EX	BPR	MESURE DE LA DIRECTION	JALON
<p>1. Réexaminer les objectifs du CANCAP et les mettre à jour au besoin compte tenu de la transformation des FC, de l'état de préparation géré et d'autres facteurs qui pourraient influencer sur l'applicabilité ou l'utilité future du CANCAP.</p>	<p>BPR : Cmdt COMSOCAN</p> <p>BC : Cmdt COMFEC, SMA(Mat), CPM, CEMFM, CEMAT et CEMFA</p>	<p>Accord du BPR. Recommander que l'examen des objectifs soit effectué de concert avec le COMFEC, que le COMSOCAN agisse à titre de BPR, et qu'on utilise les éléments du Comité directeur de gestion propres au MDN comme mécanisme avant le lancement du nouvel appel d'offres. Le CPM/D Strat Pers Mil aidera le BPR au besoin.</p>	<p>Le nouvel appel d'offres sera lancé au début de l'automne 2006.</p>
<p>2. Améliorer le cadre de gouvernance du CANCAP selon la priorité :</p> <p>a) adopter une politique et une doctrine globales sur l'emploi d'entrepreneurs durant des opérations;</p> <p>b) mettre la dernière main à l'ébauche du document de gouvernance;</p> <p>c) éclaircir les principales questions liées au programme, notamment la responsabilité, les plans d'évacuation, la sécurité et les normes de contrôle médical des employés du CANCAP;</p> <p>d) adopter un concept organisationnel de gestion du CANCAP qui précise les rôles et les responsabilités, améliore les voies de communication et vient à bout de la complexité et de l'inefficacité actuelles de la gestion matricielle;</p> <p>e) envisager la représentation de TPSGC au Quartier général du Groupe de soutien interarmées (QG GSI) et/ou sur le théâtre.</p>	<p>BPR : Cmdt COMSOCAN</p> <p>BC : Cmdt COMFEC et SMA(Mat)</p>	<p>Accord du BPR. Une liaison étroite est requise avec le SMA(Mat) et le COMFEC (responsable du point 2c).</p> <p>a) Une politique régissant les entrepreneurs est en voie d'élaboration.</p> <p>b) Le remaniement est en cours, et la troisième ébauche est à l'étude. Il est recommandé que l'ébauche du document de gouvernance soit utilisée jusqu'à ce que la transformation soit terminée.</p> <p>c) Ces détails figurent dans le document de politique régissant le personnel d'entrepreneur (besoin de consultation auprès du COMFEC/GPFC/JAG).</p> <p>d) Il sera question du concept organisationnel lors de l'examen actuel du document de gouvernance.</p> <p>e) Faisabilité à examiner.</p>	<p>a) Ébauche initiale distribuée aux fins de commentaires, la date de publication étant fixée à septembre 2006.</p> <p>b) Publication en août 2006.</p> <p>c) Voir l'alinéa a.</p> <p>d) Voir l'alinéa b.</p> <p>e) À confirmer.</p>



RECOMMANDATION DU CS EX	BPR	MESURE DE LA DIRECTION	JALON
<p>3. Améliorer l'adaptabilité du CANCAP grâce à un meilleur équilibre entre la souplesse et le contrôle à tous les niveaux :</p> <p>a) rationaliser les processus de passation de contrats, comme l'approbation et l'administration des commandes de prestation (CP), afin de mieux répondre aux besoins des FC et de l'entrepreneur;</p> <p>b) renforcer le pouvoir de passation de contrats du commandant de la force opérationnelle (FO);</p> <p>c) revoir les critères du MDN régissant l'assurance de la qualité (AQ) et les honoraires d'incitation au rendement (HIR) afin d'insister davantage sur les résultats que sur les processus;</p> <p>d) optimiser la cellule de gestion des contrats (CGC) du MDN sur le théâtre et dispenser aux intéressés une formation pratique pertinente avant le déploiement.</p>	<p>BPR : SMA(Mat)</p> <p>BC : Cmdt COMFEC et Cmdt COMSOCAN</p>	<p>Accord du BPR. Le BPR déterminera les mesures précises qui peuvent être prises pour améliorer l'adaptabilité du CANCAP et assurera la coordination nécessaire (le COMSOCAN sera responsable du point 3d).</p> <p>a) Par suite des consultations avec TPSGC et l'entrepreneur, des mesures ont été prises pour rationaliser le processus. Il s'agit toutefois d'une démarche continue qui est nécessaire pour garantir l'amélioration permanente du processus et une adaptation adéquate aux besoins changeants des FC. Bien que le sujet ait été traité dans l'ébauche actuelle du document de gouvernance, la transformation des FC a nécessité d'autres discussions pour peaufiner le processus.</p> <p>b) Par le biais de discussions avec les BC et TPSGC, le BPR verra s'il est possible d'améliorer l'adaptation du CANCAP aux besoins du commandant de la FO en renforçant le pouvoir de passation de contrats, tout en conservant les mécanismes de contrôle appropriés.</p> <p>c) Un GT sur le plan d'évaluation du rendement (PER) a été établi pour examiner le processus des HIR. De grands progrès ont été accomplis en vue de rationaliser le processus et de séparer la conformité et le rendement. Cette nouvelle voie à suivre sera mise à l'essai dans la commande de prestation proposée pour la mission à Kandahar.</p> <p>d) Selon la gouvernance du CANCAP, le Groupe de soutien interarmées (GSI – COMSOCAN) est le BPR pour la formation.</p>	<p>En cours. À noter : le COMFEC confirme qu'un groupe de travail conjoint entrepreneur/État s'est penché sur cette question. On propose d'appliquer sept critères clés aux fins de l'AQ. Les futures initiatives du CANCAP seront assujetties aux critères révisés en matière de HIR.</p>



RECOMMANDATION DU CS EX	BPR	MESURE DE LA DIRECTION	JALON
		<p>Par conséquent, le COMSOCAN devrait agir comme BPR et le SMA(Mat) comme BC pour cet élément. Il est très difficile de donner la formation en temps opportun, car la CGC est souvent déterminée juste avant le déploiement, et il n'y a pas de temps de formation disponible. Néanmoins, des visites d'aide technique sont autorisées pour renforcer la formation de la CGC. En outre, des instructions permanentes d'opération (IPO) ont été élaborées, et des voies de communication ont été établies entre la CGC et le DG Svc Acq pour répondre aux questions contractuelles à mesure qu'elles surgissent. Le CPM note qu'une formation connexe est offerte dans le cours d'officier de la logistique – Gestion de la chaîne d'approvisionnement. Il propose également que le GSI rédige une description plus détaillée en fonction des qualifications requises, qui sera approuvée et ensuite confiée à l'Académie canadienne de la Défense et au Groupe de l'instruction de soutien des Forces canadiennes aux fins d'élaboration de la formation.</p>	
<p>4. Adopter la gestion intégrée des risques (GIR) comme méthode fondamentale de gestion du CANCAP, en considérant les risques à la fois pour les FC et l'entrepreneur. Identifier, prioriser, assigner, atténuer et contrôler les risques. Adopter un modèle décisionnel informatisé pour appuyer l'analyse des options lorsqu'on envisage d'utiliser ou non le CANCAP et qu'on fixe les priorités en matière d'atténuation des risques.</p>	<p>BPR : Cmdt COMFEC BC : Cmdt COMSOCAN et SMA(Mat)</p>	<p>Accord du BPR, avec réserves. L'adoption d'un modèle décisionnel informatisé exige une étude plus approfondie. S'il est déterminé qu'une capacité d'analyse de la gestion de l'information serait utile pour élaborer un modèle de gestion des risques, le COMSOCAN et le SMA(Mat) sont les mieux placés pour développer et produire cette capacité.</p>	



RECOMMANDATION DU CS EX	BPR	MESURE DE LA DIRECTION	JALON
5. Même si le CANCAP ne vise pas à économiser de l'argent, veiller à ce qu'on accorde l'importance voulue à la transparence financière pour montrer à la population canadienne que les ressources sont gérées de façon efficace lorsque le CANCAP est envisagé par rapport à d'autres options de soutien pour les déploiements.	BPR : Cmdt COMFEC BC : Cmdt COMSOCAN et SMA(Mat)	Accord du BPR.	En cours.
6. Pour les futurs contrats CANCAP, chercher une formule de passation de contrats qui reflète les objectifs stratégiques des FC (en ce qui concerne la qualité, la rapidité d'exécution, la soutenabilité, l'abordabilité et l'optimisation des ressources) et de l'industrie (pour ce qui est d'un rendement équitable des investissements et de la viabilité commerciale continue).	BPR : SMA(Mat) BC : Cmdt COMFEC et Cmdt COMSOCAN	Accord du BPR. Les discussions ont commencé avec les BC et TPSGC afin de choisir la solution optimale pour la passation des futurs contrats CANCAP qui permettra d'atteindre les objectifs stratégiques des FC par le biais d'un processus d'achat transparent en régime de concurrence.	En cours.
7. Surveiller les rapports de l'Examen annuel des groupes professionnels militaires (EAGPM) pour voir si le CANCAP a un effet positif ou négatif sur les groupes professionnels touchés, et transmettre cette information aux Cmdt du COMFEC et du COMSOCAN.	BPR : CPM BC : Cmdt COMSOCAN, Cmdt COMFEC, CEMFM, CEMAT et CEMFA	Accord du BPR. L'étude de la fréquence de déploiement du personnel (PERSTEMPO) confirme que la plupart des membres des FC aiment les déploiements opérationnels parce qu'ils y font le travail pour lequel ils se sont enrôlés. L'étude a aussi déterminé que les absences trop courtes ou trop longues peuvent avoir des conséquences négatives. La surveillance des rapports de l'EAGPM fournira un mécanisme pour cerner l'impact du CANCAP à cet égard.	
8. Élaborer une formation précise sur la gestion des entrepreneurs dans le cadre des cours professionnels et d'état-major pertinents.	BPR : CPM BC : Cmdt COMSOCAN, Cmdt COMFEC, SMA(Mat), CEMFM, CEMAT et CEMFA	Accord du BPR. Les BC (Cmdt COMFEC, Cmdt COMSOCAN et SMA(Mat)) se sont engagés à aider le CPM à élaborer la formation requise.	



INTRODUCTION

Contexte

Ces dernières années, les FC se sont déployées à l'étranger à un rythme sans précédent pour répondre aux exigences de la sécurité et de la stabilisation à l'échelle internationale. Environ le tiers des militaires déployés faisait partie du personnel de soutien, et bon nombre d'entre eux appartenaient à des groupes professionnels dont les effectifs avaient beaucoup diminué dans le cadre du Programme de réduction des forces des années 1990. Plusieurs de ces groupes professionnels étaient donc mis à rude épreuve, ce qui compromettait la capacité des FC de soutenir le rythme opérationnel élevé. L'une des mesures prises a consisté à suivre l'exemple d'autres pays en exploitant la capacité de l'industrie de fournir sur demande un soutien aux opérations, ainsi qu'à conclure un contrat préétabli avec un entrepreneur principal pour assurer le soutien dans les théâtres bien implantés et à faible risque où une expertise militaire n'est pas strictement requise. Ce contrat, baptisé CANCAP, a été signé en décembre 2002 avec SNCL/PAE, coentreprise formée par deux grandes sociétés mères afin d'offrir une capacité de planification et de prestation de services à l'appui des déploiements des FC à l'étranger.

Jusqu'à maintenant, on a eu recours au CANCAP en Bosnie-Herzégovine (pour appuyer les forces affectées à l'Op *Palladium* au sein de la Force de stabilisation de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)) et à Kaboul, en Afghanistan (pour soutenir les forces affectées à l'Op *Athena* au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité dirigée par l'OTAN. La décision a été prise de se fier initialement aux États-Unis (É.-U.) plutôt qu'au CANCAP pour les services de soutien lorsque la mission des FC en Afghanistan est passée de Kaboul à Kandahar en 2005, et ce, en raison du contexte de sécurité prévu et de la capacité américaine qui existait déjà là-bas. Depuis, l'utilisation du CANCAP à Kandahar pour fournir un nombre limité de services particuliers au Canada (p. ex., systèmes de communication et d'information) suscite de l'intérêt mais, au moment de la rédaction du présent rapport, aucun arrangement définitif n'avait été pris à cet effet.

D'après les principales hypothèses de planification, le CANCAP serait disponible « sur demande », la décision de l'utiliser ou non selon les circonstances en serait une de nature opérationnelle (incombant à l'époque au SCEMD, il renforcerait le personnel de soutien des FC au lieu de le remplacer, et l'entrepreneur principal serait déjà en mesure d'assurer le soutien voulu.

Prélèvement
en vertu
de l'article
21(1)(a)(b)
de la LAI –
Avis, etc.

..... De plus, contrairement aux initiatives de diversification des modes de prestation des services, le CANCAP n'avait jamais eu pour but de faire épargner de l'argent, étant donné qu'il ne produirait pas d'économies grâce à d'autres réductions des groupes professionnels de soutien des FC, que ses frais étaient en grande partie remboursables (avec éléments à prix fixe) et que l'entrepreneur était admissible à un profit équitable. Une analyse de rentabilisation en bonne et due forme n'a jamais été présentée pour appuyer la nécessité du CANCAP, la raison étant qu'il était impossible de prévoir l'utilisation réelle, donc les coûts.



D'un point de vue programmatique, la gestion du CANCAP s'est avérée plus complexe que dans le cas d'autres grands contrats de services au Canada principalement à cause de considérations opérationnelles. En outre, le CANCAP exige du personnel du MDN/des FC à temps plein aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique (sur le théâtre), ainsi qu'une équipe de TPSGC à Ottawa. La passation de contrats adaptés à la tâche est accomplie grâce à des commandes de prestation (CP) préparées et administrées par le MDN et TPSGC, puis approuvées par le SCEMD (jusqu'à récemment).

Au plus fort des déploiements des FC, il y avait environ 1 200 soldats au sein de la Force opérationnelle en Bosnie-Herzégovine (FOBH) et plus de 2 400 au sein de la Force opérationnelle à Kaboul (FO Kaboul), appuyés par un peu moins de 300 employés du CANCAP en Bosnie et plus de 400 à Kaboul (selon un rapport mensuel du CANCAP en date de mars 2004), de même que du personnel de soutien militaire pour répondre aux besoins opérationnels.

Objectifs

Les objectifs de la présente évaluation étaient les suivants :

- évaluer la pertinence du CANCAP;
- évaluer l'efficacité du CANCAP pour ce qui est de contribuer à l'atteinte des objectifs du programme et la validité continue de ces objectifs;
- déterminer les besoins et les possibilités visant à améliorer la souplesse, l'adaptabilité et le rendement du CANCAP.

Portée

L'évaluation a porté sur la gestion et la prestation des services du CANCAP à tous les niveaux (c.-à-d. stratégique, opérationnel et tactique), depuis la signature du contrat avec SNCL/PAE en décembre 2002 jusqu'à la prestation des services à la FOBH (2003-2004) et à la FO Kaboul, pour se terminer par la fermeture du Camp Julien en novembre 2005. Elle n'incluait pas une évaluation du précurseur du CANCAP, le Programme de soutien des entrepreneurs (PSE), en vertu duquel ATCO Frontec a appuyé la FOBH de septembre 2000 à septembre 2003.

Méthodologie

La méthodologie a comporté plusieurs secteurs d'intérêt et permis d'évaluer dans quelle mesure les objectifs initiaux du programme ont été atteints, ainsi que d'examiner la validité continue de ces objectifs à la lumière de facteurs prépondérants comme la transformation des FC. Nous avons aussi évalué dans quelle mesure les risques liés au programme sont gérés pour garantir son utilité et sa viabilité continues.



- Examen du contrat CANCAP, des énoncés des travaux (ET), des CP, des politiques, procédures, documents, données et rapports pertinents, et des études connexes (voir l'annexe B pour connaître les détails du processus d'approbation des CP);
- Entrevues (plus de 50) et consultations continues avec les principaux intervenants, membres du personnel et experts en la matière (EM) au sein des groupes de prise de décision et de gestion du CANCAP au MDN, à TPSGC et chez SNCL/PAE;
- Visites au personnel de gestion du CANCAP de niveau opérationnel au QG GSI et au bureau de projet (BP) de SNCL/PAE à Kingston;
- Entrevues (en personne ou par téléphone) et/ou communication par courriel avec 14 officiers supérieurs et agents principaux de gestion des contrats (y compris les commandants de la FO, de l'Élément de soutien national (Cmdt ESN) et de la cellule de gestion des contrats (Cmdt CGC)) qui avaient travaillé avec les responsables du CANCAP au sein de la FOBH et de la FO Kaboul ou qui le font actuellement au sein de la FO Kaboul;
- Examen des données sur le rendement du CANCAP englobant plus de 350 mesures du soutien, données recueillies sur le théâtre pour la prestation courante des services et les tâches ponctuelles (p. ex., la fermeture du camp) et utilisées par le comité supérieur des HIR du MDN comme base pour attribuer les HIR;
- Participation à la téléconférence hebdomadaire sur le CANCAP coordonnée par le personnel du J4 Logistique (J4 Log) pour débattre/résoudre les questions connexes avec la FO Kaboul, le QG GSI, le Directeur général – Services d'acquisition (DG Svc Acq) et TPSGC;
- Étude d'impact sur un groupe professionnel de soutien représentatif (p. ex., celui de cuisinier);
- Entrevues téléphoniques et/ou communication par courriel avec le personnel supérieur d'état-major allié qui gère le Logistics Civil Augmentation Program (LOGCAP) de l'Armée américaine et les programmes Contract for Logistic Support (CONLOG) du Royaume-Uni (R.-U.);
- **Nota :** La décision a été prise de ne pas se rendre à Kaboul :
 - étant donné la disponibilité des données sur le rendement et des répondants bien informés qui avaient servi au sein de la FOBH et de la FO Kaboul et qui ont pu faire une évaluation directe de la prestation des services du CANCAP et des questions de gestion;
 - compte tenu du fait que la mission des FC à Kaboul se déplaçait vers Kandahar durant l'évaluation.



CONSTATATIONS

Souplesse accrue grâce à une meilleure capacité de soutien

Questions ciblées :

- Le CANCAP offre-t-il plus de souplesse aux FC?
- Le CANCAP offre-t-il une meilleure capacité de soutien aux FC?
- Cet objectif est-il toujours pertinent quant à la transformation des FC?

Souplesse accrue. Même si le CANCAP a jusqu'à maintenant atteint l'objectif qui consiste à « accroître la souplesse opérationnelle », il est moins souple et adaptable que le recours au personnel de soutien militaire, en ce sens que les commandants de FO ou leur état-major ne peuvent pas répondre aux nouveaux besoins en ordonnant à l'entrepreneur d'accomplir un travail qui dépasse son mandat et/ou la portée de la CP en vigueur. Le fait que les deux camps à Kaboul ont été érigés en quatre mois seulement témoigne de l'esprit de coopération entre tous les intervenants (le MDN, TPSGC et SNCL/PAE) et de la volonté de l'entrepreneur de « travailler à risque » (c.-à-d. sans pouvoir contractuel) pendant le déroulement du processus de passation du contrat.

Le CANCAP assure aux FC une souplesse opérationnelle accrue en offrant aux commandants une autre option de soutien à considérer. Dans la pratique, il s'est révélé un outil pertinent, adapté et efficace, notamment lorsqu'il est utilisé comme prévu sur un théâtre d'opérations bien implanté où les risques sont faibles.

- Le CANCAP offre aux commandants opérationnels une option d'approvisionnement qui peut surmonter les limites des FC telles que la non-disponibilité des ressources militaires (y compris le transport stratégique) et les plafonds imposés en matière de troupes.
- Le CANCAP a assuré un excellent soutien au sein de la FOBH, selon les commandants de la FO et d'autres officiers supérieurs d'état-major qui ont servi là-bas, et d'après les HIR attribués.
- Le fait d'avoir le CANCAP comme option pour l'activation sur le théâtre et/ou les premières rotations (roto), comme dans le cas de la FO Kaboul, a permis aux FC de respecter les délais serrés du déploiement de l'Op *Athena*, ce qui aurait peut-être été impossible autrement. Pour reprendre les paroles d'un officier supérieur de l'état-major interarmées (état-major J) au sujet de la décision d'utiliser le CANCAP pour la roto 0 de la FO Kaboul : « *Vu la non-disponibilité du personnel de soutien logistique du combat, nous avons le choix de ne pas y aller ou de gérer les risques du CANCAP.* »



Sur le plan tactique, le CANCAP est moins souple et adaptable que les sources d’approvisionnement militaires, situation qui pourrait s’avérer problématique lorsqu’il faut répondre à des besoins urgents ou qui changent rapidement. Un important facteur contributif est la nécessité de se conformer à des processus de passation de contrats qui ne sont pas adaptés à la complexité des opérations de contingence. Il faut établir un juste équilibre entre souplesse et contrôle.

- Le fait d’avoir des employés du CANCAP sur le théâtre réduit la souplesse du commandant de la FO, car il n’existe aucun rapport de commandement direct avec les employés de l’entrepreneur, qui ont eux-mêmes besoin d’un soutien militaire (p. ex., aux fins de protection) mais ne peuvent offrir de capacité militaire (p. ex., pour assurer la sécurité du camp).
- Comme l’a fait remarquer un ancien Cmdt ESN, FO Kaboul : *« Ici, sur le théâtre, (le personnel de l’entrepreneur) s’est mis en quatre pour répondre à des exigences sans cesse changeantes. Il a assuré un degré de souplesse indispensable à la réussite de la mission. Ce qui me préoccupe, c’est la façon dont le processus de gestion des contrats peut parfois restreindre la liberté d’action. »*
- La souplesse et l’adaptabilité se sont révélées plus difficiles à maintenir dans un environnement opérationnel dynamique qui change rapidement (comme celui de la FO Kaboul), où les exigences contractuelles réduisent la liberté d’action du commandant de la FO et où l’entrepreneur peut se voir demander de fournir la capacité requise (p. ex., le recrutement de gestionnaires et de spécialistes techniques compétents).
- La feuille de synthèse (Approbation définitive de projet) (FS(ADP)) du CANCAP, datée du 20 décembre 2001, précisait que *« les processus de passation de contrats seront accélérés grâce à la participation du personnel de TPSGC et du Ministère à toutes les étapes... »* Dans la pratique, bien qu’ils aient bénéficié de la présence de personnel du MDN et de TPSGC à temps plein, les processus contractuels n’ont pas encore répondu aux attentes quant à la rapidité. Le nombre de CP, les modifications et le volume de travail connexe ont été nettement plus considérables que prévu, ce qui a surchargé le personnel et ralenti le traitement. Pour accroître l’adaptabilité, il est nécessaire d’améliorer les voies de communication et de rationaliser les processus contractuels (p. ex., accélérer le processus d’approbation des CP, envisager d’affecter du personnel de TPSGC au QG GSI et/ou à la force opérationnelle interarmées (FOI), songer à augmenter le pouvoir de dépenser du commandant de la FO à l’égard du CANCAP, etc.).
- Pendant que le CANCAP a une CP active, le personnel de gestion des contrats du MDN et de TPSGC peut maintenir l’expertise. En cas de période prolongée sans CP active, des ressources clés du MDN et de TPSGC risqueraient d’être réaffectées à d’autres tâches prioritaires. Vu le réservoir très limité d’expertise en gestion de contrats complexes à l’appui de déploiements, la perte de cette expérience collective pourrait nuire à la réalisation future des objectifs du programme.



Le CANCAP est plus coûteux qu'une option d'approvisionnement militaire. Il représente un coût supplémentaire pour le MDN en ce sens qu'il ne réduit pas les effectifs militaires, il occasionne au MDN des frais généraux de gestion, ses frais sont remboursables (dont les frais généraux de l'entrepreneur tels que les soins médicaux, les assurances et la formation), et il doit permettre à l'entrepreneur de réaliser un profit équitable. Il y a aussi le risque que toute hausse notable des coûts du CANCAP nuise à l'abordabilité du programme.

Prélèvement en vertu de l'article 21(1)(b)(c) de la LAI – Avis, etc.

La complexité du CANCAP et son coût pour le MDN soulignent la nécessité d'un cadre de gouvernance efficace. À cet égard, le MDN et les FC ont besoin d'élaborer une politique et une doctrine générales régissant l'emploi d'entrepreneurs à l'appui des opérations des FC, afin de clarifier la compréhension des rôles, des responsabilités, des attentes et des règles d'engagement.

- À titre de comparaison, le besoin d'accélérer le processus d'approbation des CP n'est pas particulier au CANCAP; c'est également un problème pour le LOGCAP de l'Armée américaine :
 - « *Le processus de parachèvement des commandes de prestation (c.-à-d. détailler les besoins) a pris plus de temps que nous le souhaitions et certainement beaucoup plus que nous l'avions prévu.* » – Extrait d'une déclaration du Gén Paul J. Kern (Général commandant, Commandement du matériel de l'Armée américaine) devant un comité de la Chambre des représentants sur la passation de contrats en Iraq (« *Contracting in Iraq* ») – 11 mars 2004. (<http://reform.house.gov/UploadedFiles/Army%20Material%20-%20Kern%20Testimony.pdf>).
 - Le CANCAP n'a pas été conçu pour réaliser des économies, mais l'absence de comparaison avec les coûts d'autres options de soutien peut rendre le MDN vulnérable aux examens externes. Une analyse approfondie de toutes les options offertes, avec les coûts estimatifs, aiderait les décideurs à approuver la meilleure solution globale.
 - L'absence d'un objectif clairement défini en matière de coût pourrait exposer le CANCAP à une hausse des coûts qui compromettra son abordabilité dans l'avenir. Même si des contrôles sont en place pour limiter les coûts (p. ex., vérification complète des factures et « limite de dépenses » pour chaque tâche),
.....
.....
- L'absence d'une politique et d'une doctrine du MDN et des FC qui régissent l'emploi d'entrepreneurs lors de déploiements a donné lieu à des interprétations divergentes, d'où un manque d'uniformité dans l'application du contrat CANCAP (p. ex., les employés du CANCAP au sein de la FOBH avaient accès à certains programmes de bien-être et de maintien du moral alors que, dans la FO Kaboul, ils en étaient exclus car on croyait que c'était une responsabilité de l'entrepreneur). À cet égard :
 - « *L'absence de politique entraîne des négociations constantes, ce qui prend du temps et complique les choses.* » – Officier supérieur d'état-major du QG GSI.
 - « *Il faut une politique pour guider les contrats de services importants comme le CANCAP.* » – Agent des contrats de TPSGC.
- La politique JDP 4/01 du R.-U. intitulée « Contractors on Deployed Operations » (CONDO), qui est antérieure au CONLOG (équivalent britannique du CANCAP), comporte des directives pertinentes et serait une référence utile aux rédacteurs de la politique des FC (http://www.mod.uk/linked_files/jdcc/publications/jdp4_01.pdf).



Le manque de compréhension du CANCAP et la confusion au sujet des rôles et des responsabilités peuvent favoriser la résistance et le manque d'appui à l'égard du programme, ce qui compromet sa réussite. Le personnel clé qui est déployé avec des entrepreneurs, dont les commandants de FO, est mal préparé avant le déploiement en ce qui concerne le contrat et les rapports avec les entrepreneurs. Il faut remédier à cette situation.

Un système valable de mesure du rendement est essentiel au CANCAP, vu son importance pour les opérations des FC et l'intérêt de l'entrepreneur à l'égard des HIR. Or, le système de HIR est complexe, lourd et trop axé sur le processus, au lieu d'être axé sur les résultats. De plus, une bonne partie du personnel du MDN chargé de surveiller les contrats reçoit une formation pré-déploiement inadéquate sur la passation de contrats de contingence, l'AQ et les vérifications financières.

- La gestion des entrepreneurs exige une doctrine, des compétences et des ressources. Bien que les commandants, les unités opérationnelles et le personnel de QG à tous les niveaux doivent comprendre le programme, un certain nombre des personnes interrogées ont admis qu'elles ne possédaient qu'une compréhension limitée du contrat ou de leurs rapports avec l'entrepreneur. À l'heure actuelle, la doctrine et l'instruction opérationnelles des FC ne reflètent pas adéquatement ce que le recours à un soutien contractuel signifie sur les plans de l'intégration de l'entrepreneur, de la reddition de comptes et de la protection de la force. Un résultat négatif de cette lacune est que certains membres des FC déployés n'appuient pas pleinement le CANCAP, mais il faut ajouter que les unités se familiarisent de plus en plus avec le CANCAP grâce à l'expérience.
- On comprend l'importance de préparer le personnel des FC à gérer le CANCAP et à travailler avec ses employés. Toutefois, cette exigence a été difficile à remplir en raison du fort taux de roulement du personnel du MDN/des FC et de la formation limitée qu'ont reçue bon nombre des membres des FC nouvellement affectés à la fonction de gestion du CANCAP.
- Le personnel de la CGC au sein de la FO Kaboul s'est occupé de l'AQ sur le théâtre et, aux fins des HIR, il a surveillé plus de 350 indicateurs de rendement qui étaient principalement axés sur le processus. Malgré les ressources des FC consacrées à l'AQ, les comités chargés des HIR ont régulièrement et sensiblement modifié à la hausse certaines cotes élaborées sur le théâtre, par exemple pour faire en sorte que les facteurs indépendants de la volonté de l'entrepreneur soient pris en compte et que la compagnie ne soit pas pénalisée outre mesure lors de l'octroi des HIR. Cela laisse entendre la nécessité de peaufiner le processus des HIR, notamment les indicateurs de rendement utilisés, afin de s'assurer qu'il contribue aux objectifs du programme.
- Pour atténuer les risques financiers, toutes les demandes de paiement de l'entrepreneur sont vérifiées. En outre, Conseils et Vérification Canada a effectué une vérification externe de l'entrepreneur pour le compte de TPSGC, ce qui est exigé pour tous les contrats à frais remboursables. Bien que les vérifications soient nécessaires pour confirmer que seules les demandes de paiement valables sont acceptées aux fins de règlement, les ressources requises ajoutent au coût global du programme.
- Bon nombre des membres de la CGC, qui appartiennent à divers groupes professionnels des FC, arrivent sur le théâtre sans posséder une expérience antérieure en AQ ou sans avoir jamais vérifié une facture. La formation pré-déploiement devrait mieux préparer le personnel de l'AQ à remplir ses fonctions.



Les contrats de soutien soulèvent des questions « employeur-employé », comme la responsabilité. Par exemple, des événements non souhaitables qui découlent de l'exposition du personnel de l'entrepreneur et des sous-traitants du CANCAP à des milieux hostiles ou de l'utilisation d'EFG pourraient entraîner des litiges contre l'État. Les questions de responsabilité exigent des éclaircissements.

Un environnement de sécurité changeant ou autre situation d'urgence peut obliger l'entrepreneur à suspendre très rapidement la prestation des services et à évacuer les lieux, soit unilatéralement, soit selon les directives du MDN. Il faut dresser des plans de contingence pour faire en sorte que ni l'entrepreneur ni la mission des FC ne soient menacés.

- À l'heure actuelle, on ne prévoit pas inclure le CANCAP dans l'initiative concernant le *système de mesure du rendement de la logistique pour les déploiements*. Puisque ce système se veut souple, automatisé, précis, comptable, extensible et à faible maintenance, et qu'il doit englober tous les niveaux et s'adresser à des groupes d'utilisateurs multiples, il peut présenter des avantages comme outil pour appuyer la mesure du rendement du CANCAP. Il faudrait étudier la question.
- Le contrat CANCAP stipule que l'entrepreneur et l'État n'ont pas de relations « employeur-employé ». Un critère reconnu est qu'un employeur a le droit de contrôler la façon dont un employé exécute une tâche, tandis qu'un entrepreneur travaille de manière indépendante afin d'obtenir un résultat déterminé. Étant donné que l'entrepreneur est protégé par les FC, qu'il utilise de l'équipement fourni par le gouvernement (EFG) et que sa méthode de travail (pas seulement les résultats) est évaluée en fonction des normes des FC, les questions de responsabilité exigent d'autres éclaircissements.
- Pour ce qui est d'assurer la sécurité des employés de l'entrepreneur, des mesures peuvent être prises pour protéger leur statut de non-combattant (p. ex., par le biais des conventions sur le statut des forces, en s'assurant qu'ils ne sont pas armés, qu'ils portent une identification, etc.), mais la réalité est que l'ennemi ne respectera peut-être pas le droit humanitaire de la guerre. La distinction peut donc être futile.
 - *« Le statut du personnel contractuel sur le champ de bataille en vertu du droit international de la guerre est fondamentalement incertain. »* (RAND report MG/MG 296, « How Should the Army Use Contractors on the Battlefield? Assessing Comparative Risk in Sourcing Decisions », 2005).
- L'ET du CANCAP indique que le MDN *« peut déplacer les employés de l'entrepreneur qui sont citoyens canadiens »*, mais il ne dit rien au sujet des ressortissants de pays tiers (RPT), comme les plus de 200 Népalais qui travaillent au sein de la FO Kaboul. On n'a pas élaboré de plans d'évacuation et de contingence visant à assurer des services d'autres sources advenant un retrait de l'entrepreneur. De plus, les responsabilités ne sont pas claires. L'absence de ces plans pourrait nuire aux objectifs du programme et de la mission des FC.



Capacité de soutien accrue. Jusqu’à maintenant, le CANCAP n’a pas atteint l’objectif qui consiste à fournir aux FC une capacité de soutien accrue. Une capacité « accrue » suppose que l’entrepreneur ne se contente pas seulement de reproduire la façon dont les services de soutien seraient gérés et assurés par le personnel des FC, mais que les services seraient plus efficaces et efficaces, reflétant ainsi des pratiques commerciales exemplaires et les points forts de l’industrie à cet égard.

En conséquence, malgré qu’il ait appuyé la construction de l’impressionnant Camp Julien qui faisait l’envie d’autres pays, et en dépit de la prestation efficace des services en général

Néanmoins, la transition d’ATCO Frontec à SNCL/PAE au sein de la FOBH s’est déroulée relativement sans heurts, et les services ont été généralement considérés comme excellents. Dans le cas de la FO Kaboul, l’entrepreneur a dû appuyer deux théâtres en même temps, sans compter l’activation sur le théâtre et la roto 0. Les constatations sont résumées comme suit :

Prélèvement en vertu de l'article 21(1)(a)(b) de la LAI – Avis, etc.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

- Tandis que le CANCAP visait à assurer un « accès rapide à un fournisseur de services de calibre mondial » (FS(ADP), 20 décembre 2001), SNCL/PAE, coentreprise formée expressément pour le CANCAP,

Par exemple, le contrat exige que l’entrepreneur ait un système de gestion de la qualité (SGQ) qui répond à la norme ISO 9001:2000.

- TPSGC

- Malgré le succès global obtenu au sein de la FOBH et de la FO Kaboul,



Malgré les problèmes de gestion persistants, SNCL/PAE a continué d'améliorer la prestation de ses services à tel point que, sauf quelques exceptions, ceux-ci ont été considérés comme « excellents » en général.

Prélèvement en vertu de l'article 21(1)(a)(b) de la LAI – Avis, etc.

- L'appui efficace que SNCL/PAE a apporté à l'exercice *Resolute Warrior* en avril 2003 a permis à l'entreprise d'être déclarée opérationnellement prête.
- « *Dans l'ensemble, ce programme (le CANCAP) a extrêmement bien fonctionné...* » – Compte rendu d'affectation du Cmdt FO Kaboul, roto 2 (août 2004 – février 2005).
- Au sujet de la prestation des services de soutien, « *Le service est en général excellent... Les repas et le service sont très bons,* » – Ancien Cmdt ESN, FO Kaboul.
-



Pertinence continue de l'objectif : Malgré les problèmes de gestion permanents, et lorsqu'il est utilisé de la façon appropriée, le CANCAP s'est avéré à ce jour une option de soutien pertinente, adaptée et efficace que les dirigeants des FC doivent prendre en considération en vue des déploiements. Cependant, le rôle des FC sur la scène internationale évolue rapidement, s'éloignant de la guerre conventionnelle et du maintien de la paix traditionnel pour mettre l'accent sur les problèmes de sécurité des États défaillants ou en déroute, en fonction du concept de la guerre à trois volets (c.-à-d. opérations de combat, de stabilisation et d'aide humanitaire). Ce changement d'orientation exigera un niveau de préparation élevé et une capacité de déploiement rapide. Pour répondre à ce besoin, les FC ont modifié considérablement leur architecture de commandement et de contrôle le 1^{er} février 2006, lorsque le Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC) a remplacé le SCEMD comme utilisateur de la force pour les déploiements à l'étranger, appuyé par le Commandement du soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN). Puisque le CANCAP est conçu pour des théâtres bien implantés et à faible risque plutôt que pour des déploiements rapides dans des États fragiles et instables, il est primordial que le personnel chargé de la transition au futur concept examine la façon dont la pertinence et le cadre de gestion du CANCAP seront touchés. Selon les résultats de cet examen, il sera important d'éveiller l'attention de l'entrepreneur actuel ou des futurs soumissionnaires, lorsque le CANCAP fera l'objet d'un nouvel appel d'offres, sur les conséquences possibles pour l'éventuelle charge de travail.

Tout changement majeur à la politique ou doctrine opérationnelle des FC, comme celui qui est envisagé dans le cadre de la transformation des FC, peut influencer sur l'utilité future du CANCAP et exige la tenue d'un examen.

- L'utilité du CANCAP comme option de soutien privilégiée pourrait être restreinte par le changement d'orientation opérationnelle des FC, dont le rôle s'éloigne de la guerre conventionnelle et du maintien de la paix traditionnel pour mettre l'accent sur les problèmes de sécurité des États défaillants ou en déroute, en fonction d'une intervention rapide et du concept de la guerre à trois volets.
- D'autres pays, dont les États-Unis, partagent cette réorientation des FC vers « la diplomatie, la défense et le développement » (3D). Dans cette optique, pour aider à stimuler l'économie iraquienne, l'Armée américaine envisage des changements à la façon dont elle est appuyée là-bas, approche qui pourrait devenir un modèle pour d'autres pays :
 - *« Pour les planificateurs de l'Armée américaine, des mesures sont en cours afin de délaissier les contrats de soutien externe comme le LOGCAP et de confier le travail à des compagnies iraqiennes grâce au recours à des contrats de soutien sur le théâtre... Le fait de donner des emplois aux entreprises locales aide la reconstruction. »* – « Essential Cover », *Jane's Defence Weekly*, 27 juillet 2005.
- Le CANCAP appuie l'objectif 7 de la **Stratégie 2020** – « *Nouer des partenariats externes stratégiques bien définis afin de faciliter à la Défense la réalisation des objectifs nationaux* », avec un objectif quinquennal consistant à « *Reformuler les partenariats essentiels avec les secteurs public et privé de la nation afin de tirer le meilleur parti des capacités de défense* ».



Libérer du personnel militaire pour l'employer là où ses compétences militaires sont le plus utiles

Questions ciblées :

- Dans quelle mesure le CANCAP a-t-il permis de libérer le personnel de soutien militaire pour l'employer ailleurs?
- Dans quelle mesure les groupes professionnels de soutien des FC sont-ils « en difficulté », et quelle incidence le CANCAP a-t-il sur eux?
- Cet objectif est-il toujours pertinent compte tenu de facteurs tels que l'état de préparation géré, les programmes d'amélioration des conditions professionnelles militaires et la transformation des FC?

Libérer le personnel de soutien militaire. Le CANCAP a atteint cet objectif en réduisant d'environ 1 300 le nombre de militaires déployés au sein de la FOBH et de la FO Kaboul de 2003 à 2005 dans le cas de certains groupes professionnels de soutien. Néanmoins, il ne les remplace pas en nombre égal, car beaucoup d'entre eux doivent quand même être déployés pour répondre à des besoins opérationnels. Ce n'est pas non plus une panacée pour tous les groupes professionnels de soutien, soit parce que certains sortent du cadre du CANCAP, soit parce que l'entrepreneur a du mal à recruter des remplaçants qualifiés. Une autre considération importante est l'incidence que des facteurs comme l'état de préparation géré et les programmes d'amélioration des conditions professionnelles militaires pourraient avoir sur la santé de plusieurs des groupes professionnels précédemment en difficulté. Par ailleurs, même si le CANCAP offre de nets avantages sur le plan des ressources humaines, il entraîne peut-être, semble-t-il, des incidences négatives fortuites en favorisant le mécontentement des membres des FC qui ne peuvent être déployés avec leurs unités, ainsi qu'une perte de possibilités d'acquérir de l'expertise en vue de futurs déploiements.

Le CANCAP s'est révélé un outil efficace pour libérer le personnel militaire de soutien afin de l'employer ailleurs. Toutefois, il ne l'est que pour certains groupes professionnels de soutien et son applicabilité est très limitée dans le cas des déploiements navals.

- Bien que le CANCAP ait réduit le fardeau du déploiement pour certains groupes professionnels de soutien, il reste un besoin militaire minimum (BMM) à combler pour soutenir les opérations en dehors du camp, assurer la sécurité du camp, protéger les employés du CANCAP, remplir les fonctions de gestion des contrats, etc.
- Au chapitre du personnel, il est impossible d'estimer les économies à long terme puisqu'elles dépendent des théâtres opérationnels des FC et de l'ampleur des services fournis. Étant donné la polyvalence requise à bord des navires, l'état-major naval ne considère pas le CANCAP comme une option viable.
- La FS(ADP) du CANCAP précisait que, même si le CANCAP allait occasionner des coûts additionnels (p. ex., profit, assurances et soins médicaux de l'entrepreneur), il y aurait des « *évitements de coûts considérables sur les plans de la formation et du soutien du personnel* ». Or, rien n'indique que des évitements de coûts liés à la formation et au soutien du personnel des FC ont été quantifiés ou réalisés.



Incidence sur les groupes professionnels « en difficulté ». Suite aux études de la Structure des groupes professionnels militaires et de la Capacité nationale de soutien militaire, et en prévision de l'implantation du CANCAP, le MDN a effectué un autre examen et présenté un rapport le 30 novembre 2001. Dans ce rapport intitulé *CANCAP – Examen des options et du processus décisionnel*, il a fait observer que « *la plus récente série d'examen annuels des groupes professionnels militaires (EAGPM) indiquait que bon nombre des GPM nécessaires pour appuyer les opérations se trouvent à un niveau critique* ». Cette constatation était fondée sur les pénuries d'effectifs et appuyait la nécessité du CANCAP pour aider à résoudre la situation de « crise ». Au cours de la présente évaluation, nous avons examiné brièvement la santé actuelle des groupes professionnels de soutien désignés dans le rapport du 30 novembre 2001. Le tableau 1 compare les années 2001 et 2005 (selon le rapport de 2005 sur l'état des groupes professionnels). Bien que le système de cotation ait changé depuis 2001, nous avons considéré comme « en difficulté » les GPM portant la cote « Crise », « Très mauvais » ou « Mauvais » en 2001, la cote équivalente de 2005 étant « Rouge ». En général, la santé des groupes professionnels de soutien mis en évidence s'est améliorée de 2001 à 2005. Toutefois, le MDN n'a pas mené d'étude de suivi après 2001, et nous ne disposons d'aucune donnée laissant supposer que le CANCAP a influé sur cette tendance positive en allégeant le fardeau du déploiement. En fait, l'analyse d'un GPM représentatif (celui de cuisinier) a confirmé que seulement 9 p. 100 environ des plus de 1 000 militaires actifs ont été déployés plus d'une fois entre 2000 et 2005, et que ceux qui ont demandé une libération anticipée n'attribuent pas leur raison de partir aux déploiements ou aux affectations supplémentaires loin de leur foyer. Cette analyse est corroborée par l'étude sur la fréquence de déploiement du personnel (PERSTEMPO) du Directeur – Qualité de la vie, dont les résultats ont été communiqués au Conseil des Forces armées en mars 2005 et qui précise : « *Dans la mesure où il ne se produit pas d'incident critique et où la période de récupération entre des déploiements prolongés n'est pas trop courte, les militaires déployés pendant six mois sont plus en santé et plus heureux et ont des familles plus stables que les militaires qui ne participent pas à des déploiements.* »

Code	Groupe professionnel	État en 2001	État en 2005
215	Op Transmissions	Crise	Rouge
226	Tech Sys info et télécom aéros	Crise	Vert
227	Tech Sys info et comm terre	Crise	Vert
411	Tech Véhicules	Mauvais	Ambre
441	Tech Matériaux	Mauvais	Rouge
641	Tech Réfrigération	Très mauvais	Vert
642	Tech Distribution électrique	Très mauvais	Ambre
643	Tech Groupes électrogènes	Très mauvais	Ambre
646	Tech Plomberie et chauffage	Très mauvais	Vert
647	Tech Eau, PP et env	Très mauvais	Ambre
648	Tech Construction	Passable	Vert
651	Pompier	Passable	Vert
861	Cuisinier	Bon	Ambre
911	Tech Approvisionnement	Crise	Vert
935	Chauf Matériel roulant	Bon	Vert

Tableau 1. Santé des groupes professionnels de soutien (2001 et 2005). Les groupes professionnels énumérés sont ceux qui ont été mis en évidence dans le rapport CANCAP—Examen des options et du processus décisionnel, 30 novembre 2001.



Le CANCAP n'est pas non plus une panacée pour résoudre les problèmes de recrutement et de maintien des effectifs auxquels font face tous les groupes professionnels de soutien, et un certain nombre d'entre eux qui sont essentiels aux déploiements demeurent en difficulté (p. ex., ceux des techniciens en systèmes de conduite du tir et des techniciens en munitions). De plus, son applicabilité est très limitée dans le cas des déploiements navals, car il ne peut pas assurer la relève des militaires affectés à des navires. On a également laissé entendre que le CANCAP pourrait en fait causer du mécontentement et du stress. Un adjudant-chef a formulé l'opinion suivante, qui, d'après lui, est représentative de son GPM : « *Le PSE et le CANCAP ont enlevé au personnel militaire son rôle de gestion et de prestation de services et l'ont mis en marge de la mission. Nous sommes devenus en quelque sorte des spectateurs de l'événement qui en sont réduits à observer les entrepreneurs civils exécuter le travail pour lequel nous sommes formés et que nous aimons accomplir.* » On peut conclure que le CANCAP allège effectivement le fardeau du déploiement pour certains groupes professionnels de soutien. Cependant, il n'atténue pas les pressions qui sont exercées sur d'autres groupes, et il peut en réalité avoir des incidences négatives fortuites en diminuant les possibilités de déploiement. Comme la validité de cette préoccupation peut être liée à des groupes professionnels particuliers, elle nécessiterait une analyse plus poussée.

Le rapport d'analyse des options du CANCAP du 30 novembre 2001 indiquait qu'un certain nombre de GPM de soutien étaient « en difficulté » à cause de pénuries d'effectifs durant une période où le rythme opérationnel était élevé. Même s'il n'était pas précisé comme objectif dans l'Intention stratégique, le CANCAP était considéré comme un mécanisme pour résoudre ce problème. La plupart des GPM visés se portent mieux maintenant grâce à des programmes d'amélioration ciblés et à l'état de préparation géré. On ne sait toujours pas au juste dans quelle mesure le CANCAP a pu contribuer à réduire les pressions.

- Bien que, selon le rapport de 2005 sur l'état des groupes professionnels des FC, certains GPM de soutien ont des effectifs réduits, l'impact que le CANCAP peut avoir sur eux n'est pas clair étant donné que :
 - la définition/quantification du problème a été limitée (p. ex., on n'a pas analysé l'incidence que les déploiements pourraient avoir sur la disponibilité, le besoin de dispenses, le maintien des effectifs, les congés liés au stress, etc.);
 - la santé des GPM de soutien n'est pas surveillée en ce qui a trait au CANCAP (p. ex., parmi les militaires qui demandent une libération anticipée, rares sont ceux qui attribuent leur décision aux déploiements ou aux affectations supplémentaires);
 - l'incidence de l'état de préparation géré (p. ex., le Cadre de l'instruction et des opérations de l'Armée de terre) n'a pas été évaluée;
 - l'applicabilité du CANCAP est très limitée dans le cas des déploiements navals;
 - un certain nombre de GPM de soutien n'ont pas profité du CANCAP; ils demeurent très à court de personnel et doivent compter sur un programme ciblé d'amélioration des conditions professionnelles militaires;
 - il faut encore du personnel de soutien pour l'AQ et la gestion du CANCAP, ainsi que des BMM pour exécuter les tâches militaires.

Sur le plan des ressources humaines, il est possible que le CANCAP ait des incidences négatives fortuites qui pourraient influencer sur l'état de préparation opérationnelle des FC. Une étude plus approfondie est nécessaire.

- D'après les commentaires de membres supérieurs d'un GPM de soutien, il se peut que le CANCAP ait des incidences négatives fortuites concernant le personnel de soutien qui :
 - souhaite être déployé aux côtés des unités avec lesquelles il s'entraîne;
 - manque des occasions de développer des compétences en matière de leadership et de déploiement;
 - est privé d'avantages financiers liés au déploiement; et/ou
 - éprouve une moins grande satisfaction professionnelle à surveiller l'entrepreneur.
 En conséquence, le CANCAP peut causer du mécontentement et réduire les possibilités de développer des compétences. Une étude plus approfondie est nécessaire étant donné les conséquences pour l'état de préparation des FC.

Pertinence continue de l'objectif. En présence d'un rythme opérationnel très exigeant ces dernières années, des changements ont été apportés aux GPM de soutien, dans la mesure du possible, afin que les effectifs qualifiés en activité répondent mieux aux besoins. Bien que les programmes d'amélioration des conditions professionnelles militaires produisent l'effet voulu dans la plupart des GPM visés, il y a des cas d'exception où un certain nombre de GPM principalement techniques sont toujours à court de personnel. Même si le CANCAP peut être considéré comme une solution partielle pour combler l'écart, il se peut malheureusement que Il faut donc continuer de déployer du personnel des FC.

Prélèvement
en vertu
de l'article
21(1)(d)
de la LAI –
Avis, etc.

L'état de préparation géré, les programmes d'amélioration des conditions professionnelles militaires et la transformation des FC ont (ou auront) un impact sur la santé des GPM de soutien. Un examen plus poussé est nécessaire pour valider les objectifs du CANCAP en matière de ressources humaines ou les modifier en conséquence.

- Au chapitre des ressources humaines, les lacunes qui ont contribué à la nécessité du CANCAP ont été plus ou moins comblées grâce à des mesures telles que l'état de préparation géré et les programmes d'amélioration des conditions professionnelles militaires visant à faire en sorte que les ressources répondent aux besoins.



Préservation des compétences tactiques des forces de soutien des FC

Questions ciblées :

- Dans quelle mesure le CANCAP a-t-il contribué à préserver les compétences tactiques?
- Cet objectif demeure-t-il valable?

Préservation des compétences tactiques. L'incidence que le CANCAP pourrait avoir sur la préservation des compétences tactiques n'a pas été étudiée par le MDN; elle est essentiellement théorique et reste imprécise. Étant donné que tous les déploiements contribuent d'une certaine façon au développement de compétences tactiques modernes (p. ex., l'exercice du leadership, le travail au sein d'une structure de commandement de force opérationnelle, les rapports avec des fournisseurs locaux et la sensibilisation culturelle), il faut examiner à fond la légitimité de cet objectif et dans quelle mesure il a été atteint.

On ne sait pas au juste dans quelle mesure le CANCAP contribue à préserver les compétences tactiques des FC. Vu que la transformation des FC entraînera une réduction du maintien de la paix traditionnel, la validité de cet objectif est discutable.

- Cet objectif semble provenir des engagements courants et répétitifs des FC à l'égard du maintien de la paix (p. ex., la FOBH), selon lesquels certains membres du personnel de soutien devaient être déployés à maintes reprises au même endroit. Toutefois, même si certains membres du personnel de soutien peuvent être exemptés de tâches qu'un entrepreneur est capable d'effectuer, ils ne profitent pas des aspects tactiques des déploiements.
- Si les FC mettent trop l'accent sur l'impartition du soutien, cela peut créer une dépendance vis-à-vis du CANCAP, d'où de futures lacunes dans les compétences et les connaissances de leurs membres.



RECOMMANDATIONS

Les huit recommandations clés découlant de la présente évaluation visent à faire en sorte que les objectifs du programme soient validés et que son cadre de gestion soit clairement formulé, afin que le CANCAP puisse assurer des services de soutien souples, adaptés et abordables lors de futurs déploiements des FC :

- 1) Réexaminer les objectifs du CANCAP et les mettre à jour au besoin compte tenu de la transformation des FC, de l'état de préparation géré et d'autres facteurs qui pourraient influencer sur l'applicabilité ou l'utilité future du CANCAP. **(BPR : Cmdt COMSOCAN; BC : Cmdt COMFEC, SMA(Mat), CPM, CEMFM, CEMAT et CEMFA).**
- 2) Améliorer le cadre de gouvernance du CANCAP selon la priorité :
 - a) adopter une politique et une doctrine globales sur l'emploi d'entrepreneurs durant des opérations des FC;
 - b) mettre la dernière main à l'ébauche du document de gouvernance;
 - c) éclaircir les principales questions liées au programme, notamment la responsabilité, les plans d'évacuation, la sécurité et les normes de contrôle médical des employés du CANCAP;
 - d) adopter un concept organisationnel de gestion du CANCAP qui précise les rôles et les responsabilités, améliore les voies de communication et vient à bout de la complexité et de l'inefficacité actuelles de la gestion matricielle;
 - e) envisager la représentation de TPSGC au QG GSI et/ou sur le théâtre. **(BPR : Cmdt COMSOCAN; BC : Cmdt COMFEC et SMA(Mat)).**
- 3) Améliorer l'adaptabilité du CANCAP grâce à un meilleur équilibre entre la souplesse et le contrôle à tous les niveaux :
 - a) rationaliser les processus de passation de contrats, comme l'approbation et l'administration des commandes de prestation, afin de mieux répondre aux besoins des FC et de l'entrepreneur;
 - b) renforcer le pouvoir de passation de contrats du commandant de la force opérationnelle;
 - c) revoir les critères du MDN régissant l'AQ et les HIR afin d'insister davantage sur les résultats que sur les processus;
 - d) optimiser la CGC du MDN sur le théâtre et dispenser aux intéressés une formation pratique pertinente avant le déploiement. **(BPR : SMA(Mat); BC : Cmdt COMFEC et Cmdt COMSOCAN).**
- 4) Adopter la GIR comme méthode fondamentale de gestion du CANCAP, en considérant les risques à la fois pour les FC et l'entrepreneur. Identifier, prioriser, assigner, atténuer et contrôler les risques. Adopter un modèle décisionnel informatisé pour appuyer l'analyse des options lorsqu'on envisage d'utiliser ou non le CANCAP et qu'on fixe les priorités en matière d'atténuation des risques. **(BPR : Cmdt COMFEC; BC : Cmdt COMSOCAN et SMA(Mat)).**



- 5) Même si le CANCAP ne vise pas à économiser de l'argent, veiller à ce qu'on accorde l'importance voulue à la transparence financière pour montrer à la population canadienne que les ressources sont gérées de façon efficace lorsque le CANCAP est envisagé par rapport à d'autres options de soutien pour les déploiements. **(BPR : Cmdt COMFEC; BC : Cmdt COMSOCAN et SMA(Mat)).**
- 6) Pour les futurs contrats CANCAP, chercher une formule de passation de contrats qui reflète les objectifs stratégiques des FC (en ce qui concerne la qualité, la rapidité d'exécution, la soutenabilité, l'abordabilité et l'optimisation des ressources) et de l'industrie (pour ce qui est d'un rendement équitable des investissements et de la viabilité commerciale continue). **(BPR : SMA(Mat); BC : Cmdt COMFEC et Cmdt COMSOCAN).**
- 7) Surveiller les rapports de l'EAGPM pour voir si le CANCAP a un effet positif ou négatif sur les groupes professionnels touchés, et transmettre cette information aux Cmdt du COMFEC et du COMSOCAN. **(BPR : CPM; BC : Cmdt COMSOCAN, Cmdt COMFEC, CEMFM, CEMAT et CEMFA).**
- 8) Élaborer une formation précise sur la gestion des entrepreneurs dans le cadre des cours professionnels et d'état-major pertinents. **(BPR : CPM; BC : Cmdt COMSOCAN, Cmdt COMFEC, CEMFM, CEMAT et CEMFA).**

ANNEXE A – DESCRIPTION DU PROGRAMME

Contexte

L'*Examen de la structure des groupes professionnels militaires (SGPM)* de 1998 et le projet de *Capacité nationale de soutien militaire (CNSM)* de 1999 ont tous deux mis en évidence des lacunes dans l'état de préparation et la soutenabilité des FC, en partie à cause du rythme opérationnel élevé dans les années 1990 et de son effet sur les GPM de soutien surutilisés (principalement la logistique, le génie ainsi que les systèmes de communication et d'information) qui constituaient généralement jusqu'au tiers des forces déployées. Certains GPM de soutien ont été mis à rude épreuve en raison du déploiement d'un nombre sans précédent de leurs membres, et ce, malgré les importantes compressions de personnel effectuées dans le cadre du Programme de réduction des forces au milieu des années 1990. Des mesures allaient donc être prises pour alléger leur fardeau. Le projet de CNSM a permis de définir la nécessité d'une capacité de soutien contractuel permanente et générique pour les déploiements des FC à l'étranger, afin d'aider à combler l'écart et d'augmenter la souplesse des FC en tirant parti des capacités du secteur civil.

Le SCEMD a publié son « *Intention stratégique* » pour le CANCAP le 7 juillet 2000 et, ce faisant, il a établi trois objectifs du programme :

1) accroître la souplesse opérationnelle des FC grâce à une amélioration de la capacité de soutien; 2) libérer des militaires, qui pourront être employés là où leurs compétences militaires seront le plus utiles; 3) se concentrer sur la préservation des compétences tactiques des forces de soutien des FC. Cette intention a d'abord donné lieu au Programme de soutien des entrepreneurs (PSE), en vertu duquel ATCO Frontec a assuré des services de soutien aux forces des FC affectées à la Force opérationnelle en Bosnie-Herzégovine (FOBH, Op *Palladium*) de 2000 à 2003. Les leçons tirées de l'expérience du PSE ont été intégrées dans le contrat CANCAP, qui a été octroyé à SNCL/PAE par suite d'un processus concurrentiel en décembre 2002.

Le CANCAP est un contrat de prestation de services visant à appuyer sur demande les contingents des FC déployés à l'étranger; sa durée initiale de cinq ans (de décembre 2002 à décembre 2007) peut être prolongée pendant cinq autres années. À l'origine, le plafond contractuel (c.-à-d. le montant à ne pas dépasser) était de 200 M\$ pour les cinq premières années et de 200 M\$ pour les cinq années suivantes. Le plafond des cinq premières années a ensuite été porté à 500 M\$ en raison de la nécessité imprévue d'appuyer deux missions simultanées ainsi que l'activation de la force opérationnelle sur le théâtre à Kaboul (FO Kaboul, Op *Athena*). L'entrepreneur du CANCAP est tenu de fournir deux éléments, y compris un planificateur au QG GSI à Kingston et une capacité de prestation de services. Le MDN a également financé huit postes (d'un effectif de 22 à son point culminant) au bureau de projet (BP) de SNCL/PAE à Kingston pour appuyer la FOBH et la FO Kaboul. Contrairement au PSE, qui était un contrat à prix fixe, le CANCAP est principalement un contrat à frais remboursables (avec éléments à prix fixe), de sorte que le MDN paie le coût des services fournis et absorbe également une bonne partie des frais généraux de SNCL/PAE (p. ex., assurances, soins médicaux et formation). Les taux de rémunération sont négociés à l'avance, et les frais de voyage sont remboursés lorsqu'ils sont préautorisés, raisonnables et appropriés. Outre le remboursement des frais, y compris des frais généraux et administratifs (G & A) supplémentaires de 3 p. 100 pour la main-d'œuvre, les biens et les services, et des frais G & A de 2 p. 100 pour l'équipement, SNCL/PAE reçoit un profit de ... p. 100.



L'entreprise peut aussi être admissible à des HIR additionnels pouvant représenter jusqu'à 8 p. 100 des frais. Ces HIR sont attribués par un comité du MDN selon que le service dépasse la norme et en fonction de plus de 300 indicateurs de rendement à l'égard du soutien continu ainsi que des projets ponctuels (p. ex., la fermeture du camp). En plus d'évaluer la qualité des services fournis, le personnel du MDN chargé de la gestion des contrats/de l'AQ au sein de la CGC sur le théâtre vérifie la totalité des factures de l'entrepreneur pour confirmer que les dépenses sont légitimes et favorisent l'« optimisation des ressources » (c.-à-d. l'économie, l'efficacité et l'efficacités).

Concept d'opération

Voici la gamme de services que le MDN peut demander par le biais du CANCAP. Jusqu'à maintenant (mars 2006), tous les services suivants ont été demandés, à l'exception des services de santé, des munitions et de la géomatique :

<ul style="list-style-type: none"> • Administration et gestion • Services d'approvisionnement • Transport • Services de santé * • Environnement • Services de blanchisserie/logement • Entretien de l'équipement • Services d'alimentation • Services de communication 	<ul style="list-style-type: none"> • Alimentation en énergie et distribution • Alimentation en eau • Construction • Gestion des déchets • Gestion des installations • Entretien des routes et terrains • Protection contre les incendies • Munitions * • Géomatique *
---	--

Le concept d'opération du CANCAP exige que l'entrepreneur soit en mesure d'appuyer deux missions simultanées comptant chacune 1 500 militaires dans des théâtres bien implantés et à faible risque. Contrairement au LOGCAP de l'Armée américaine, le CANCAP n'offre pas de capacité d'intervention rapide, et l'entrepreneur dispose d'un délai de 90 jours à compter de l'envoi de la commande de prestation (CP) pour commencer à fournir les services. Le CANCAP est censé convenir aux opérations d'un seul service ou interarmées et vise à renforcer le personnel des FC plutôt qu'à le remplacer. Il n'a pas pour but de faire épargner de l'argent, mais il devrait favoriser l'« optimisation des ressources ». À cet égard, les entrepreneurs doivent démontrer qu'ils ont cherché à obtenir le meilleur rapport qualité-prix auprès des fournisseurs et des sous-traitants. Il faut ajouter que l'appui militaire des FC et le CANCAP ne sont pas les seules options de soutien possibles. En effet, le soutien fourni par le pays hôte, les contrats locaux et les moyens logistiques multinationaux (p. ex., le recours à l'appui de l'Armée américaine à Kandahar) sont tous des possibilités qu'il faut envisager dans l'analyse des options.



Gouvernance

À l'heure actuelle, le MDN ne possède aucune politique ni doctrine approuvée régissant l'emploi d'entrepreneurs lors de déploiements, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Par exemple, il manque une politique pour gérer le personnel civil dans le cadre d'opérations, notamment des normes de formation et des normes médicales. L'ébauche d'un chapitre 11 sur *l'emploi d'entrepreneurs sur le théâtre* a été préparée il y a plusieurs années aux fins d'inclusion dans le manuel de doctrine en cours d'élaboration B-GG-005-004/AF-013, *Soutien logistique aux opérations des FC*, mais ni le manuel ni le chapitre 11 n'ont été publiés. Pour aider les personnes qui gèrent expressément le CANCAP, il existe une ébauche de document de *gouvernance du CANCAP* et des instructions permanentes d'opération. Le contrat CANCAP renferme des modalités générales tandis que les exigences et conditions de travail particulières sont détaillées dans des énoncés de travaux adaptés à la tâche qui sont négociés avec SNCL/PAE et qui aboutissent à des CP approuvées. Celles-ci peuvent être modifiées au besoin suivant le même processus de passation de contrats. Les questions sont gérées à mesure, et bon nombre d'entre elles sont résolues au niveau tactique. Étant donné la complexité de la gestion matricielle (selon les rôles et responsabilités énumérés ci-dessous), et le fait que les intervenants se trouvent à Ottawa, à Kingston et sur le théâtre, les voies de communication présentent un défi constant. Un moyen efficace d'améliorer les communications dans le cas de la FO Kaboul a consisté à tenir une téléconférence hebdomadaire (auparavant coordonnée par le J4 Log, mais désormais une responsabilité du COMSOCAN) avec tous les intéressés pour discuter des questions relatives au CANCAP.

Vu les aspects opérationnels et contractuels du CANCAP, il n'existe aucune « unité de commandement » claire. Bien que le Cmdt COMFEC contrôle maintenant le budget opérationnel et succède au SCEMD à titre d'autorité chargée d'approuver l'utilisation du CANCAP, il n'y a eu jusqu'à présent aucun point de contact unique auquel l'entrepreneur peut s'adresser pour demander des décisions ou discuter de nouvelles questions au-delà du niveau tactique. Par conséquent, l'entrepreneur traite séparément avec TPSGC ou diverses organisations du MDN, parfois à l'insu ou sans la participation d'autre personnel compétent. Jusqu'à la mise en activité des nouveaux commandements de mission le 1^{er} février 2006, les rôles et responsabilités du CANCAP aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique étaient les suivants :

- **Autorité d'approbation/de financement** : SCEMD (le CANCAP est financé grâce au crédit 1^{er} – *Compte de soutien des déploiements*; le J8 Fin gère les finances au nom du SCEMD).
- **Responsable du programme** : J4 Mat.
- **Coordination de l'état-major J** : J4 Log.
- **Gestionnaire du programme** : Cmdt GSI.
- **Gestion et AQ du CANCAP par les FC sur le théâtre** : Cmdt FOI, Cmdt ESN (responsable de la commande de prestation) et Cmdt CGC.
- **Autorité chargée de faire la commande de prestation** : DG Svc Acq.

- **Autorité contractante** : TPSGC (**Nota** : Il n'y a pas de représentants de TPSGC ni au QG GSI ni sur le théâtre).
- **Responsable de l'assurance de la qualité** : DAQ.
- **Experts en la matière du MDN** : autorité fonctionnelle, surveillance (p. ex., J3 Génie, J6 Ops, DALG, JAG, CJ MDN/FC).
- Le **MDN** dispense également une formation militaire spécifique aux employés du CANCAP (c.-à-d. sensibilisation aux mines et défense nucléaire, biologique et chimique) et effectue des visites d'aide technique pour résoudre les questions qui dépassent le niveau tactique, de même que des visites d'inspection d'état-major périodiques.
- **SNCL/PAE** : l'entrepreneur (coentreprise) :
 - État-major de planification permanent au QG GSI (une personne);
 - Capacité de prestation de services (p. ex., plus de 400 employés au plus fort des opérations de la FO Kaboul);
 - Également un BP CANCAP à Kingston (environ 22 personnes au plus fort des opérations, selon un rapport mensuel de SNCL/PAE en date de mars 2004 – huit des postes étaient financés par le CANCAP; avec la fermeture du Camp Julien et sans une CP CANCAP active à l'heure actuelle, il reste un petit BP qui continue d'être financé).

Deux comités jouent aussi un rôle important dans la gestion du CANCAP. Le Comité directeur de gestion (CDG) assure la surveillance de gestion; il était coprésidé par le J4 Mat et un cadre supérieur de SNCL/PAE et regroupait le CEM J3 ainsi que d'autres représentants clés du MDN, de TPSGC et de SNCL/PAE. Le Comité des HIR était présidé par le CEM J3 et comptait notamment le J4 Mat, le DG Svc Acq, le J4 Log, le Cmdt FOI, le Cmdt GSI et TPSGC; il se réunit périodiquement pour attribuer des HIR appropriés à SNCL/PAE selon le niveau de rendement atteint.

Principaux jalons

Les principaux jalons du CANCAP sont les suivants :

- Feuille de synthèse du CANCAP (approbation définitive de projet) (FS(ADP)) : 20 décembre 2001.
- Signature du contrat CANCAP avec SNCL/PAE : décembre 2002 (par suite d'un processus concurrentiel auquel six soumissionnaires ont participé).
- Exercice *Resolute Warrior* (entrepreneur déclaré opérationnellement prêt) : avril 2003.
- Appui du PSE à la FOBH : de septembre 2000 à septembre 2003.
- Maintien en puissance de la FOBH assuré par le CANCAP, puis réduction et fermeture : de septembre 2003 à décembre 2004.
- Activation sur le théâtre et maintien en puissance de la FO Kaboul assurés par le CANCAP, puis réduction et fermeture : d'avril 2003 à novembre 2005.
- Fin de la période contractuelle initiale de cinq ans : décembre 2007 (les options subséquentes comprennent une prolongation du contrat ou le lancement d'un nouvel appel d'offres).

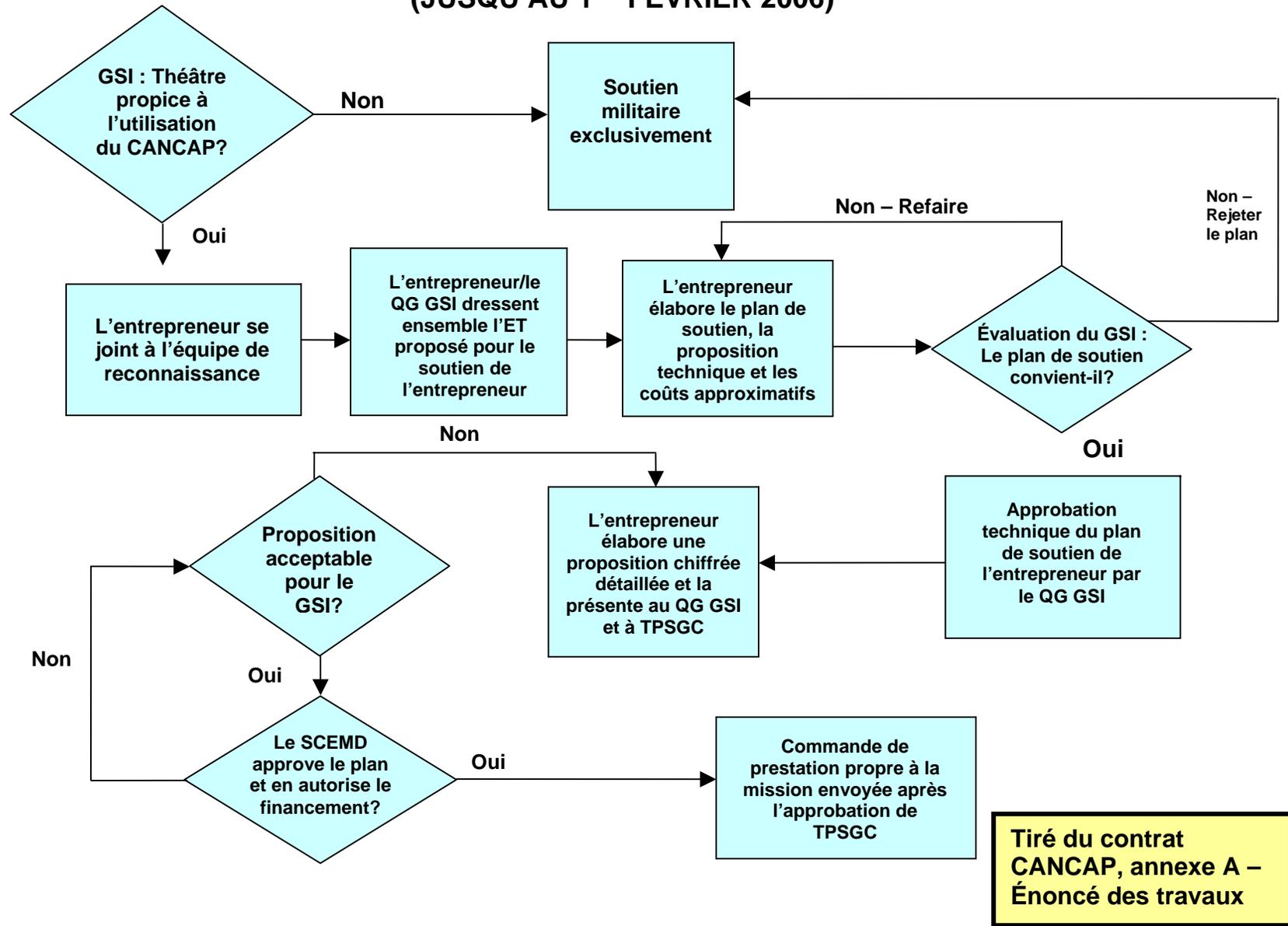


Utilisation du CANCAP à ce jour

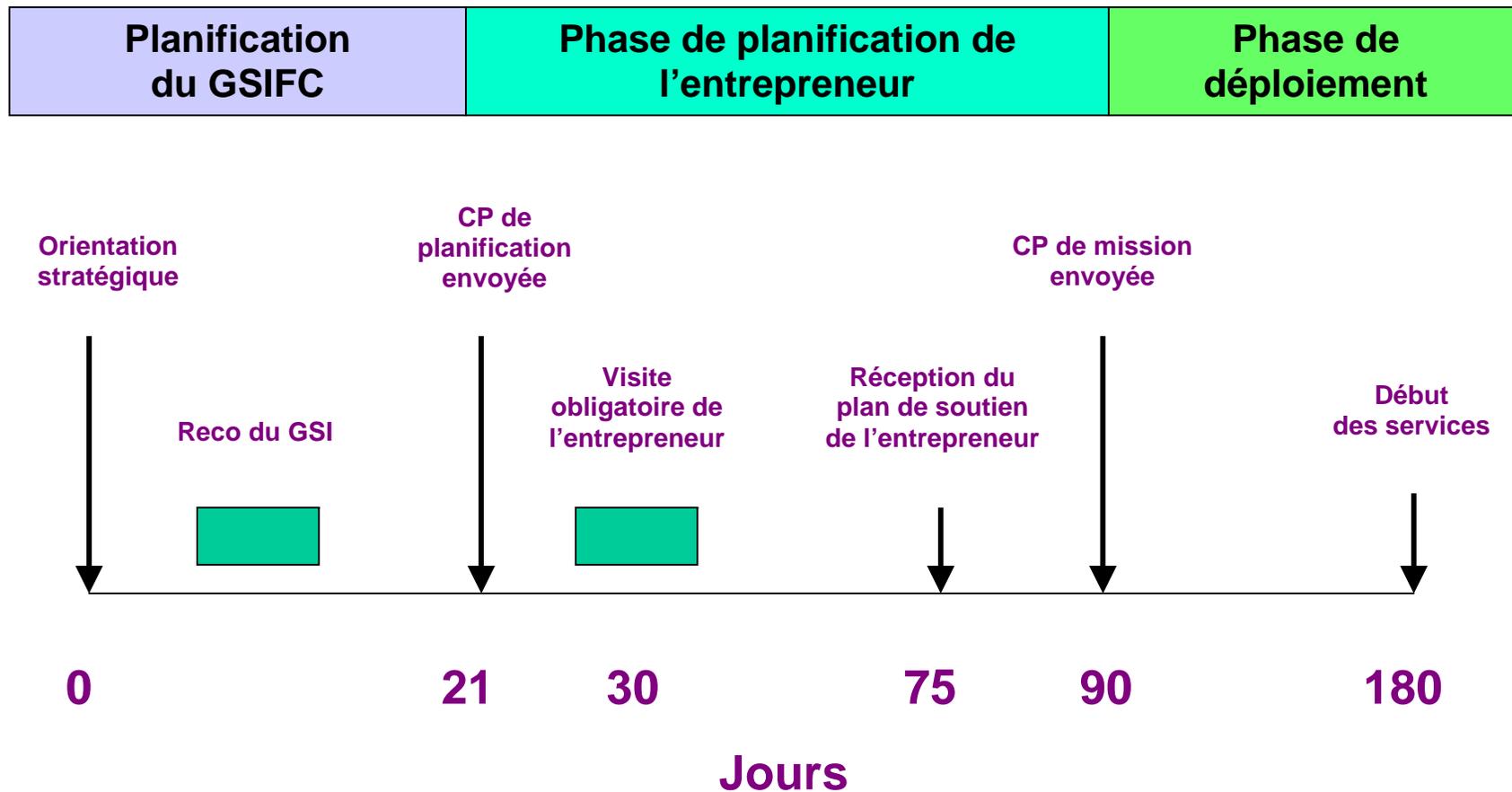
Depuis la signature du contrat jusqu'en février 2006, un montant total de 252 M\$ a été versé à SNCL/PAE, ce qui exclut les frais généraux du MDN et de TPSGC pour la gestion du contrat. Le CANCAP a initialement assuré un soutien à la FOBH vers la fin de la rotation 12 (roto 12) en 2003 lorsqu'il a remplacé ATCO Frontec, et il a continué de le faire jusqu'à la clôture de la mission avec la roto 15 en 2004. Parallèlement, un besoin imprévu s'est présenté quand il a fallu appuyer les forces affectées à la FO Kaboul. Étant donné l'impératif opérationnel et le manque de personnel de soutien militaire disponible à ce moment-là, le SCEMD a approuvé le recours au CANCAP d'avril à août 2003 pour assurer des services d'activation sur le théâtre (dont la construction des Camps Julien et Warehouse). Le CANCAP a ensuite fourni des services de maintien en puissance, commençant en août 2003 avec la roto 0, jusqu'à la fermeture finale du Camp Julien durant la roto 4 en novembre 2005. Au plus fort des déploiements des FC, il y avait environ 1 200 soldats dans la FOBH et plus de 2 400 au sein de la FO Kaboul, leur soutien étant assuré par un peu moins de 300 employés du CANCAP en Bosnie et plus de 400 à Kaboul (tous les chiffres ont été fournis par le DG Svc Acq selon un rapport mensuel du CANCAP produit par SNCL/PAE en mars 2004). En tout, plus de 6 000 soldats des FC ont été logés au Camp Julien entre 2003 et 2005. Avec la réduction de la présence canadienne en 2005, le personnel des FC a été graduellement remplacé par davantage de forces multinationales qui étaient cantonnées au Camp Julien et continuaient de recevoir le soutien du CANCAP en vertu d'un accord de « paiement au fur et à mesure » entre chaque pays appuyé et le Canada. Bien qu'un tel arrangement puisse être dans l'intérêt du Canada, qu'il soit permis par le contrat et qu'il n'entraîne peut-être aucun coût pour le MDN, le coût du soutien d'autres pays est imputé au plafond du contrat CANCAP. Cela réduit donc les fonds disponibles pour appuyer de futures missions des FC durant les cinq premières années du contrat. Avec la fermeture finale du Camp Julien, SNCL/PAE a cessé de fournir des services de soutien, mais elle continuera d'assurer une capacité de planification et maintiendra un petit cadre de personnel de gestion. En date de mai 2006, il semble que le CANCAP pourra être utilisé dans un proche avenir pour assurer des services de soutien limités à Kandahar.



ANNEXE B – PROCESSUS D’APPROBATION DES COMMANDES DE PRESTATION (JUSQU’AU 1^{ER} FÉVRIER 2006)



DÉLAIS DE PLANIFICATION ET D'EXÉCUTION DU CANCAP



ANNEXE C – MODÈLE LOGIQUE DU CANCAP

INTRANTS	ACTIVITÉS	EXTRANTS	RÉSULTATS	IMPACTS
<p>Missions des FC assignées</p> <p>Information pour la prise de décision</p> <p>Financement</p> <p>Entrepreneur (SNCL/PAE)</p> <p>Gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politique/Doctrine/IPO - Contrat CANCAP - Gestion matricielle du MDN/des FC (niveaux stratégique, opérationnel et tactique) - TPSGC - Comité directeur de gestion (CDG) - Comité des honoraires d'incitation au rendement (HIR) <p>(Nota : À l'heure actuelle, il n'existe pas de politique et de doctrine approuvées régissant le recours à des entrepreneurs lors de déploiements.)</p>	<p>Analyse des options pour le soutien de la mission</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définition des besoins de soutien - Définition des options de soutien - Analyse des risques - Sélection de l'option privilégiée - Approbation de l'option privilégiée <p>Planification</p> <p>Préparation et approbation de la commande de prestation (CP)</p> <p>Gestion du contrat</p> <p>Formation</p> <ul style="list-style-type: none"> - entrepreneur - personnel de gestion du contrat - personnel des FC déployé <p>Prestation des services</p> <p>Mesure du rendement</p> <ul style="list-style-type: none"> - AQ/vérification - processus des HIR <p>Préparation/mise à jour des documents de gouvernance</p> <p>Leçons tirées/processus d'amélioration continue</p>	<p>Les services sont fournis conformément au contrat</p> <p>Le personnel de gestion des contrats du MDN/des FC est formé et expérimenté</p> <p>Les FC comprennent et acceptent davantage le CANCAP</p> <p>L'entrepreneur est remboursé de ses dépenses, reçoit des HIR équitables et réalise un juste profit</p> <p>Des leçons sont tirées</p>	<p>Satisfaction des besoins de soutien des forces déployées</p> <p>Plus grande souplesse opérationnelle grâce à une meilleure capacité de soutien</p> <p>Disponibilité accrue du personnel de soutien des FC pour des tâches militaires</p> <p>Le MDN/les FC acquièrent la capacité de gérer le CANCAP et d'autres contrats de services</p> <p>L'industrie croit en la viabilité commerciale du CANCAP</p> <p>L'industrie maintient/améliore sa capacité de soutenir les forces des FC déployées</p> <p>Plus de membres des FC comprennent le CANCAP et l'acceptent comme option de soutien viable</p> <p>Meilleures chances que le CANCAP soit envisagé dans l'avenir</p> <p>Amélioration des futurs ET, contrats et CP du CANCAP grâce à l'intégration des leçons tirées</p>	<p>Les opérations expéditionnaires des FC contribuent avec succès à la paix, à la sécurité et à la stabilité</p> <p>La population canadienne est convaincue que les FC possèdent une capacité pertinente et crédible de respecter les nouveaux engagements en matière de paix, de sécurité et de stabilité</p>



ANNEXE D – GESTION DES RISQUES DU CANCAP

Introduction

Le CANCAP entraîne un certain nombre de risques importants qui ne sont pas associés à une solution de soutien militaire. Ces risques doivent être identifiés, évalués et gérés de manière à ce que les objectifs du programme (et, en définitive, les objectifs stratégiques du MDN/des FC) puissent être atteints. De par sa nature, le recours à des entrepreneurs lors de déploiements comporte des risques qui sont liés à des facteurs comme l'adaptabilité, la fiabilité et la sécurité. Par exemple, alors que les FC investissent dans la formation et l'emploi de personnel de soutien, il se peut que les entrepreneurs n'exercent pas un contrôle direct sur le personnel et l'équipement tant qu'une mission n'est pas suffisamment définie pour leur permettre de déterminer les ressources dont ils ont besoin et, même à cela, il se peut qu'ils aient de la difficulté à recruter ou à conserver certains spécialistes techniques. La présente annexe vise à dégager les secteurs de risque du CANCAP qui devraient être reconnus et dûment considérés lorsque des décisions sont prises concernant le programme. Malgré l'attention portée tôt à la gestion des risques du CANCAP, on s'est moins préoccupé d'adopter une approche intégrée à l'égard de la gestion des risques à mesure que le CANCAP passait de l'état de projet à celui de programme, et les risques étaient de plus en plus gérés individuellement. En outre, même si l'on a déjà souligné la nécessité d'introduire un modèle décisionnel informatisé qui identifie et évalue les risques, attribue des niveaux de risque et englobe un plan d'atténuation assignant les responsabilités, ce modèle ne s'est pas matérialisé. L'absence d'un tel outil peut empêcher de tenir compte de tous les facteurs de risque, ce qui pourrait avoir des conséquences pour la prise de décision concernant le CANCAP.

La présente évaluation visait à déterminer la pertinence du CANCAP, la mesure dans laquelle il a réussi jusqu'à maintenant à atteindre ses objectifs et la validité continue de ceux-ci. Le rapport a fait état d'un certain nombre des risques plus importants pour le CANCAP ou la mission des FC. Le CANCAP comporte également d'autres risques connexes qu'il faut comprendre et gérer afin que le programme soit viable et durable.

Avantages d'une gestion intégrée des risques

Le risque peut se définir comme étant la probabilité et la gravité d'un résultat non souhaitable. Comme l'indique le rapport *Chef – Service d'examen : PERSPECTIVE* (mars 2005), voici quelques-uns des avantages concrets qu'offre une systématisation accrue de la gestion du risque :

- meilleures prise de décision et mise en œuvre des directives parce que les hypothèses clés, les paramètres quantitatifs, les avertissements et les mesures des réalisations deviennent plus explicites et sont analysés;
- meilleure planification des activités parce que les ressources sont affectées en fonction des avantages ou de la valeur, des coûts et des risques prévus;
- meilleure conception des délégations de pouvoirs grâce à une efficacité accrue du contrôle et de la surveillance, à une détection rapide et à une intervention opportune de la direction;



- discussion plus ciblée de l'importance et de l'acceptabilité des écarts décelés entre les mesures du rendement et les objectifs;
- meilleur équilibre entre la souplesse et le contrôle à tous les niveaux.

Secteurs de risque du CANCAP

Les FC ont reconnu l'importance de la gestion des risques aux fins des opérations en publiant le manuel de doctrine interarmées B-GJ-005-502/FP-000, *Gestion des risques aux fins des opérations des FC*. Toutefois, les risques opérationnels qui y sont mentionnés n'incluent pas les risques associés au recours à des entrepreneurs. Au début de l'élaboration du CANCAP, les risques ont été cernés et décrits dans le *Rapport sur la gestion des risques du CANCAP* (6 décembre 2001). Dans ce rapport, les risques liés au CANCAP ont été cotés « moyens », et 28 risques stratégiques ont été classés dans cinq catégories :

- risques opérationnels (5);
- risques pour la sécurité et risques juridiques (7);
- risques liés à la gestion de projet (8);
- risques liés au fournisseur de services (3);
- risques liés à la méthode d'acquisition et risques contractuels (5).

De même, par coïncidence, le rapport *Contractors on the Battlefield : A Risky Proposal* (Des entrepreneurs sur le champ de bataille : une proposition risquée) (Lcol D.J. McCarthy, avril 2004) énumérait 28 risques liés au CANCAP mais les répartissait différemment, c'est-à-dire dans deux grandes catégories : 1) risques pour les FC et 2) risques pour l'entrepreneur. Ces risques sont énumérés ci-dessous :

Risques que le recours à des entrepreneurs présente pour les FC

- 1) **Risque opérationnel pour la mission.** La mission se prête-elle au recours à un soutien contractuel? Les éléments suivants ont été cernés aux fins d'examen :
 - a) **Intensité du conflit.** Considérer la possibilité de devoir retirer le CANCAP, la possibilité que l'entrepreneur décide de se retirer unilatéralement ou la possibilité que les FC soient obligées de modifier considérablement les tâches assignées au CANCAP en raison d'un accroissement du niveau de menace.
 - b) **Fardeau que représente l'entrepreneur sur le plan de la protection de la force.** Examiner le fardeau que le maintien de la sécurité du personnel du CANCAP constitue pour les FC. Considérer notamment la possibilité que ce fardeau augmente à bref délai.



- c) **Souplesse exigée par le commandant.** Examiner la capacité du CANCAP de réagir à un changement de concept d'opération. Existe-t-il des plans de contingence opérationnels qui pourraient nécessiter des modifications aux CP dans de brefs délais? La dépendance à l'égard du CANCAP pourrait-elle entraîner des lacunes dans les compétences et les connaissances des FC?
- d) **Degré d'implantation du théâtre.** Considérer dans quelle mesure les tâches de soutien sont bien définies et l'économie du pays hôte peut appuyer les services de l'entrepreneur.
- e) **État de préparation du CANCAP.** Examiner la capacité de l'entrepreneur, selon les FC, de recruter, de former et de déployer son personnel en fonction des délais prescrits dans la CP.
- f) **Contrôle de sécurité des employés de l'entrepreneur.** De nombreux employés recrutés sur place lors de déploiements sont des personnes déplacées, et il se peut que le pays hôte n'ait pas l'infrastructure nécessaire pour les soumettre à un contrôle approprié. En outre, le contrôle des RPT peut s'avérer insuffisant. Un système acceptable sera-t-il établi à temps pour faire subir à tous les employés une vérification de sécurité avant leur arrivée dans un camp canadien?
- g) **Contrôle de la santé des employés de l'entrepreneur.** Voir si le CANCAP peut assurer un contrôle de la santé des employés qui sera suffisant pour empêcher la transmission de maladies infectieuses au personnel des FC, qui partage les installations de soutien du camp.
- h) **Capacité du CANCAP de s'adapter à la structure et au plan de soutien militaire.** Un manque de compréhension et d'acceptation du CANCAP de la part du personnel du MDN/des FC, particulièrement sur le théâtre, pourrait favoriser un climat d'incertitude et un manque d'appui à l'égard du programme, au détriment de l'atteinte de ses objectifs. Quelle incidence la mise en place du CANCAP aura-t-elle sur l'architecture de soutien actuelle sur le théâtre?
- i) **Évacuation et plan de contingence en matière de soutien militaire.** Considérer la capacité des FC d'évacuer les entrepreneurs du théâtre en toute sécurité et de mettre en œuvre un plan de contingence en matière de soutien militaire pour les tâches essentielles à la mission qui sont assignées au CANCAP.

- j) **Capacité des planificateurs d'état-major militaires.** Examiner leur capacité d'entreprendre une planification additionnelle propre au CANCAP dans les délais requis. Les planificateurs auraient vraisemblablement besoin de renforts; y en a-t-il? Cela influe sur la rapidité de l'élaboration de la CP et, par conséquent, sur le délai dont l'entrepreneur dispose (qui commence habituellement après la signature de la CP) pour recruter, former et déployer son personnel.
- k) **Impact sur les alliés.** Considérer les solutions possibles en matière de soutien multinational.
- l) **Détérioration des relations internationales.** Considérer que la conduite et le rendement de l'entrepreneur influeraient sur l'image de marque des FC et du Canada.
- m) **Impact sur la cohésion et le moral de l'unité.** Considérer la possibilité qu'il y ait deux poids deux mesures, ou que ce soit perçu comme tel, entre les employés de l'entrepreneur et le personnel des FC travaillant au sein de l'Élément de soutien national. Cette situation pourrait résulter de questions comme la nécessité de monter la garde (tâche dangereuse qui prend beaucoup de temps) et de faire des heures supplémentaires, les différences de salaires et d'avantages sociaux, ainsi que le fardeau que l'entrepreneur impose aux FC sur les plans de l'administration et de la protection de la force.
- n) **Formation axée sur le théâtre à l'intention de l'entrepreneur.** Est-il possible de dispenser aux employés de l'entrepreneur une formation axée sur la mission, expliquée au chapitre 2, avant leur arrivée sur le théâtre?

Les points suivants peuvent être ajoutés à la liste du Lcol McCarthy :

- o) **Impact sur les compétences et les connaissances des FC.** L'impartition à long terme peut engendrer une dépendance à l'égard du CANCAP et entraîner de futures lacunes dans les compétences et les connaissances des FC.
 - p) **Abordabilité.** Toute hausse appréciable des coûts du CANCAP pourrait nuire à son abordabilité dans l'avenir.
- 2) **Risques pour la surveillance efficace des contrats.** Considérer la capacité des FC d'assurer une surveillance efficace de la CP du CANCAP. Les délais sont-ils trop serrés? Y a-t-il un nombre suffisant de militaires formés pour constituer une cellule efficace de gestion des contrats sur le théâtre? A-t-on élaboré des objectifs de rendement appropriés et un mécanisme pour recueillir et examiner les données pertinentes sur le rendement?



3) **Risques juridiques.**

Prélèvement en vertu de l'article 21(1)(a) de la LAI – Avis, etc.

Risques pour l’entrepreneur

Les risques comprennent également le risque commercial pour l’entrepreneur et la menace physique pour son personnel :

- a) **Obligations financières et légales envers les FC.** Considérer le risque auquel s’expose l’entrepreneur en contractant des obligations financières et légales envers les FC, s’il ne parvient pas à satisfaire aux exigences de la CP – plus particulièrement, la capacité de recruter et de former des employés possédant des compétences spécialisées, et de trouver des sous-traitants ou les installations requises dans les délais prescrits, ou si les coûts deviennent prohibitifs.
- b) **Obligation envers les employés.** En raison de la menace physique ou des modifications du contrat.
- c) **Perte de crédibilité auprès des FC.** Si les exigences de la CP ne sont pas remplies.
- d) **Obligations et perte de réputation auprès des sous-traitants.** Cette situation pourrait se produire si des modifications importantes sont apportées à la CP ou si le travail, qui n’est pas approuvé par la suite, commence avant qu’on mette la dernière main à la CP. Le risque est le plus élevé dans le cas des CP dont les délais sont courts ou les CP pour lesquelles une grande partie du travail n’est pas définie (p. ex., la roto 0).
- e) **Risque de perte financière.** Considérer le risque financier si le contrat est retardé ou annulé ou si les tâches sont considérablement modifiées.
- f) **Risque de contraintes réglementaires imposées par le pays hôte.** Cette situation serait particulièrement préoccupante si l’entrepreneur n’était pas du tout visé par la SOFA ou s’il ne l’était qu’en partie. Mentionnons, à titre d’exemple, les taxes/droits à l’importation prohibitifs qui sont exigés pour faire entrer des approvisionnements ou de l’équipement dans le pays.



- g) **Impact d'autres programmes alliés de soutien contractuel sur le théâtre (p. ex., LOGCAP et CONLOG).** Considérer que ces programmes risquent de nuire à la disponibilité d'une main-d'œuvre contractuelle et de ressources contractuelles limitées.
- h) **Restrictions concernant l'information classifiée.** Voir si les restrictions opérationnelles concernant l'information classifiée peuvent nuire à la capacité de l'entrepreneur de fournir un rendement optimal, ce qui pourrait avoir une incidence sur les HIR attribués.
- i) **Capacité des sociétés mères d'aider à répondre aux besoins en période d'intensification.** Il s'agit des augmentations temporaires de main-d'œuvre qui sont souvent requises au début d'une nouvelle CP.
- j) **Roulement élevé du personnel.** Considérer la réticence possible des employés à demeurer sur le théâtre en raison de sa nature isolée ou de leur inquiétude au sujet de la menace physique qui y est présente.
- k) **Équipement fourni par le gouvernement (EFG).** Le plan de soutien du CANCAP supposera habituellement un certain EFG, comme du matériel de manutention, provenant des stocks des FC plutôt que l'achat de nouveau matériel pour une mission. Envisager que cet équipement risque en fait de ne pas être fourni.
- l) **Non-respect des délais de planification par l'entrepreneur ou le MDN.** Considérer l'incapacité de l'entrepreneur de présenter le plan de soutien à temps ou l'incapacité du MDN d'approuver la CP à temps.

Stratégie de gestion des risques

Il faut une stratégie de gestion des risques du CANCAP qui identifie et évalue les risques, attribue une valeur à chacun et établit une catégorie globale de risque (faible, moyen ou élevé) pour chaque élément. Cette stratégie servirait de base à un registre des risques liés au programme, assorti d'un plan d'atténuation et d'un BPR pour chaque risque.

