



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Vérification de l'équipement fourni par le gouvernement aux entrepreneurs

Février 2011

7053-71 (CS Ex)



Canada 

Mise en garde

Une partie de l'analyse contenue dans le présent rapport se fonde sur les prix consignés dans le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (SAFC). Des vérifications antérieures du Chef – Service d'examen (CS Ex) ont mis en évidence des inexactitudes importantes dans ces prix. Par conséquent, aucune assertion n'est formulée quant à l'exactitude des valeurs déclarées. Sans autre confirmation, la direction doit faire preuve de prudence en utilisant ces résultats pour la prise de décision.

La présente vérification ne vise pas à évaluer le rendement des entrepreneurs; il s'agit plutôt d'une appréciation interne des processus et pratiques du Ministère.



Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Synopsis	ii
Sommaire des résultats	iii
Introduction	1
Contexte.....	1
Objectifs	1
Portée.....	1
Méthodologie.....	2
Constatations et recommandations	3
Stratégie de gestion de l'EFG	3
Politiques régissant l'EFG	5
Registres d'EFG et information de gestion.....	7
Processus et contrôles liés à l'EFG.....	10
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Critères de vérification	B-1



Acronymes et abréviations

BPR	Bureau de première responsabilité
CMV	Comité ministériel de vérification
CPF	Compte de prêt de fournisseur
CS Ex	Chef – Service d'examen
DGGPEA	Directeur général – Gestion du programme d'équipement aérospatial
DGGPEM	Directeur général – Gestion du programme d'équipement maritime
DGGPET	Directeur général – Gestion du programme d'équipement terrestre
DGSMCA	Directeur général – Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement
EFG	Équipement fourni par le gouvernement
GPE	Gestionnaire du programme d'équipement
IGM	Instruction de gestion du matériel
MAFC	Manuel d'approvisionnement des Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
NNO	Numéro de nomenclature OTAN
O AFC	Ordonnance administrative des Forces canadiennes
OSP-MSE	Outillage spécial de production et matériel spécial d'essai
R & R	Réparation et révision
RA	Responsable des achats
RAQDN	Représentant de l'assurance de la qualité de la Défense nationale
RT	Responsable technique
SAFC	Système d'approvisionnement des Forces canadiennes
SDE	Stocks détenus par l'entrepreneur
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SVAP	Surplus, ventes, artefacts et prêts



Synopsis

Pour faciliter la réparation et l'entretien rapides et économiques de l'équipement, le ministère de la Défense nationale (MDN) distribue aux entrepreneurs de l'équipement fourni par le gouvernement (EFG) en vertu d'un accord de prêt. Les articles prêtés ne sont généralement pas disponibles dans le commerce et peuvent être particuliers à la réparation ou à l'entretien d'une plate-forme militaire spécifique. Au 31 mars 2010, selon les registres du SAFC, environ 37 000 articles d'une valeur inscrite de 378 M\$ étaient prêtés à des entrepreneurs. D'autres articles, appelés articles non catalogués, sont prêtés mais ne sont pas consignés dans le SAFC.

La présente vérification visait, d'une part, à évaluer la pertinence de la gouvernance et des contrôles liés à l'EFG prêté aux entrepreneurs et, d'autre part, à déterminer s'il existe une information exacte et complète sur l'EFG aux fins de la prise de décision.

Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il serait avantageux pour le Ministère d'élaborer une stratégie davantage axée sur les risques pour gérer l'EFG. Par exemple, si l'on concentrait la surveillance sur les 7 p. 100 de types d'articles qui représentent 78 p. 100 de la valeur inscrite, et si l'on récupérait ou éliminait les articles prêtés qui sont inutiles ou inappropriés, la gestion et la surveillance de l'EFG pourraient être plus efficaces et économiques. Par ailleurs, il faudrait mettre à jour les politiques en fonction des exigences et des responsabilités actuelles, ainsi qu'examiner les besoins en matière d'information de gestion. Enfin, il faudrait prendre des mesures pour s'assurer que les exigences des politiques sont respectées et que l'information concernant les biens en question est exacte et complète.

Le CS Ex est convaincu que le plan d'action de la direction répondra aux recommandations formulées dans le présent rapport. Il procédera à un suivi au besoin pour assurer la mise en œuvre efficace du plan d'action.

Sommaire des résultats

Pour faciliter l'exécution rapide et économique des contrats, le MDN prête de l'équipement aux entrepreneurs. Cet EFG englobe des articles qui sont essentiels à la réalisation du contrat, mais que l'entrepreneur ne possède pas en général parce qu'ils sont particuliers à la réparation ou à l'entretien d'une plate-forme militaire spécifique ou parce qu'ils ne sont pas disponibles dans le commerce.

La responsabilité de l'entrepreneur à l'égard de l'EFG est précisée dans un accord de prêt. Les articles prêtés qui portent un numéro de nomenclature OTAN (NNO) – appelés articles catalogués – sont inscrits à un compte de prêt de fournisseur (CPF) dans le SAFC. Au 31 mars 2010, la valeur totale inscrite dans le SAFC pour l'EFG s'établissait à 378 M\$¹, ce qui comprenait environ 8 500 types d'articles et 37 000 articles répartis dans 150 CPF. De nombreux articles non catalogués (c.-à-d. des articles sans NNO) sont également prêtés. Étant donné que ces biens ne sont pas consignés dans le SAFC, il est difficile d'en déterminer la quantité et la valeur globales.

Le CS Ex a effectué une vérification afin d'évaluer la pertinence de la gouvernance et des contrôles exercés par le MDN à l'égard de l'EFG et de déterminer s'il existe une information exacte et complète aux fins de la prise de décision.

La section Surplus, ventes, artefacts et prêts (SVAP) rattachée au groupe du Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)), est l'administrateur ministériel des accords de prêt. Outre le SVAP, les responsables des achats (RA), les responsables techniques (RT) et les représentants de l'assurance de la qualité de la Défense nationale (RAQDN) jouent tous un rôle important pour veiller à la saine gestion de l'EFG.

Évaluation globale

Afin d'appuyer la gestion et la surveillance efficaces de l'EFG prêté aux entrepreneurs :

- Il faut une stratégie axée sur les risques pour gérer l'EFG catalogué et non catalogué;
- Il faudrait mettre à jour les politiques en fonction des processus et contrôles souhaités;
- Il faudrait prendre des mesures pour s'assurer que l'information sur l'EFG est exacte et complète et pour améliorer les mécanismes de surveillance.

¹ Les valeurs sont fondées sur les prix consignés dans le SAFC. Aucune assertion n'est formulée quant à l'exactitude des valeurs déclarées. Sans autre confirmation, la direction doit faire preuve de prudence en utilisant ces résultats pour la prise de décision.

Constatations et recommandations

Stratégie de gestion de l'EFG

Le coût unitaire inscrit dans le SAFC pour les articles prêtés variait entre moins de 10 \$ et plus de 1 M\$. Sur les 8 500 types d'articles catalogués qui étaient prêtés, 7 p. 100 (dont la valeur inscrite dans le SAFC était supérieure à 100 000 \$) représentaient 78 p. 100 de la valeur totale inscrite (c.-à-d. environ 297 M\$). Bien que certains types d'articles aient été fournis récemment à des entrepreneurs, beaucoup d'autres font l'objet d'un prêt depuis 20 à 30 ans. Malgré ces différences, tout l'EFG est actuellement géré de la même façon. Il se peut donc que des ressources soient employées au suivi d'articles de peu d'importance pour l'entrepreneur ou le Ministère. Si l'on se concentrait sur les articles à plus haut risque ou de plus grande valeur, et si l'on récupérait ou éliminait les articles prêtés qui sont inutiles, la gestion et la surveillance de l'EFG pourraient être plus efficaces et économiques.

À l'heure actuelle, aucune évaluation officielle n'est effectuée pour savoir si la distribution ou l'utilisation continue d'articles prêtés est nécessaire à l'exécution efficace des contrats. Avant de consentir au prêt d'un article, il faudrait s'assurer que c'est dans l'intérêt du Ministère et que d'autres approches, par exemple exiger que l'entrepreneur fournisse l'article, ne seraient pas plus rentables.

Au moment de la vérification, chaque compte de prêt était géré séparément et il existait peu d'information regroupée. Par conséquent, il est difficile pour le Ministère de déterminer l'existence et la valeur totale des articles prêtés, ainsi que de cerner les pratiques exemplaires ou les questions préoccupantes.

Il est recommandé qu'une stratégie d'ensemble ou une approche axée sur les risques soit établie pour gérer l'EFG, que l'optimisation des ressources soit considérée lors de l'établissement des accords de prêt et de la distribution de l'EFG, et que des mécanismes de surveillance soient élaborés pour évaluer la gestion de l'EFG.

Politiques régissant l'EFG

Plusieurs politiques et documents d'orientation clés touchant l'EFG ont besoin d'être mis à jour, car ils font référence à des organisations qui n'existent plus et à des processus qui ne sont plus en vigueur. Il existe également des ambiguïtés au sujet de certains rôles, responsabilités et processus. Ces exigences imprécises ont contribué à une gestion incohérente de l'EFG.

Il est recommandé que les politiques soient mises à jour pour tenir compte des exigences actuelles et clarifier les rôles et les responsabilités. Le Ministère devrait s'assurer que ces politiques sont appliquées de façon uniforme.

Registres d'EFG et information de gestion

Quatre des 12 accords de prêt échantillonnés ne portaient pas les signatures d'autorisation nécessaires ou étaient échus, et plus de 25 p. 100 des articles échantillonnés durant les prises d'inventaire présentaient des divergences entre la quantité inscrite dans les registres du MDN et le nombre d'articles sur place ou dans les registres des entrepreneurs. En outre, l'information concernant les prêts d'équipement non catalogué, comme de l'outillage spécial de production et du matériel spécial d'essai (OSP-MSE), n'était pas tenue à jour de façon uniforme. Les entrepreneurs interrogés ne savaient pas au juste si l'OSP-MSE était inclus dans les accords de prêt et qui était responsable d'en assurer le suivi.

En l'absence d'accords de prêt valides et de registres exacts, il peut s'avérer difficile d'établir la responsabilisation à l'égard de certains articles. Pour faire en sorte qu'il existe une information exacte et complète aux fins de la prise de décision, il faudrait prendre des mesures afin de s'assurer que tous les accords de prêt sont en vigueur et que les registres d'EFG sont exacts et complets.

Processus et contrôles liés à l'EFG

Les accords de prêt renferment des modalités types exigeant que l'EFG soit clairement identifié et serve uniquement à des fins de défense. Ils stipulent également qu'un inventaire doit avoir lieu tous les deux ans et que les articles perdus, endommagés ou excédentaires doivent être signalés au MDN en temps opportun. Toutefois, les processus de contrôle actuels du MDN ne permettent pas de déterminer facilement les situations où cela ne se produit pas. Par ailleurs, il n'existe aucune stratégie ni aucun plan officiel pour assurer l'examen et la rationalisation périodiques de l'EFG ou corriger les divergences qui existent dans l'information sur les stocks d'EFG.

Il est recommandé que d'autres contrôles axés sur les risques soient mis en oeuvre pour appuyer la gestion et la surveillance efficaces de l'EFG. Les contrôles clés à envisager comprennent une confirmation annuelle de la part des entrepreneurs pour vérifier la conformité aux modalités des accords de prêt, ainsi qu'un processus permettant de déterminer périodiquement si l'EFG est toujours nécessaire et de retourner ou d'éliminer en temps opportun les articles qui ne sont pas requis.

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



Introduction

Contexte

Le MDN fournit aux entrepreneurs de l'EFG en vertu d'un accord de prêt pour faciliter l'exécution rapide et économique des contrats. Les articles prêtés ne sont généralement pas disponibles dans le commerce et peuvent être particuliers à la réparation ou à l'entretien d'une plate-forme militaire spécifique. Contrairement aux stocks détenus par l'entrepreneur (SDE), qui incluent les articles consommés ou intégrés dans une plate-forme durant l'exécution du contrat, l'EFG est censé être retourné au Ministère à la fin de l'accord de prêt, et ce, dans l'état où il se trouvait lorsqu'il a été prêté.

Chaque contrat exigeant de l'EFG comporte un seul accord de prêt qui énonce les modalités applicables à l'ensemble des articles qui sont prêtés à des entrepreneurs et qui figurent au compte de prêt. Les prêts d'articles non catalogués (c.-à-d. des articles sans NNO) sont consignés en dehors du SAFC, dans des bases de données indépendantes ou des dossiers manuels, tandis que les articles catalogués sont inscrits à un CPF dans le SAFC. Au 31 mars 2010, le SAFC contenait environ 150 comptes de prêt d'entrepreneurs comprenant 8 500 types d'articles et 37 000 articles ayant une valeur inscrite de 378 M\$. À l'heure actuelle, il n'existe aucune source d'information regroupée pour déterminer la quantité et la valeur des articles non catalogués qui sont prêtés.

Avant 2003, les accords de prêt du Ministère étaient administrés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Depuis ce temps, la gestion de l'EFG incombe au DSVAP. Avec l'aide des RA, des RT et des RAQDN, cette section doit assurer la mise en place d'accords de prêt et le respect des modalités qu'ils renferment.

Il faut gérer l'EFG de manière efficace pour faire en sorte que les ressources du MDN soient bien protégées et que la rentabilité soit considérée dans la gestion et l'administration de ces biens.

Objectifs

La vérification visait :

- à évaluer la pertinence de la gouvernance et des contrôles liés à l'EFG prêté aux entrepreneurs;
- à déterminer s'il existe une information exacte et complète aux fins de la prise de décision.

Les critères applicables à la vérification figurent à l'[annexe B](#) – Critères de vérification.

Portée

Nous avons examiné des accords de prêt ainsi que de l'EFG catalogué (consigné dans le SAFC) et non catalogué (consigné ailleurs) et détenu par des entrepreneurs au 31 mars 2010.

Méthodologie

Des entrevues ont été menées auprès de représentants clés de diverses organisations du SMA(Mat) qui participent à l'administration et à la gestion de l'EFG, notamment :

- Le SVAP;
- Le Directeur – Assurance de la qualité et les RAQDN;
- Le Directeur – Politiques et procédures (Matériel).

Les RA et RT du SMA(Mat) ont aussi été consultés, de même que du personnel clé responsable de l'EFG chez l'entrepreneur.

Nous avons analysé les stocks du SAFC au 31 mars 2010 et les registres tenus par le SVAP afin de cerner les secteurs de risque à examiner lors de la vérification.

Douze accords de prêt ont été sélectionnés aux fins d'examen. Ces accords offraient un échantillon représentatif des caractéristiques suivantes :

- L'importance, selon le nombre et la valeur des articles visés par l'accord de prêt;
- Le type de contrat sous-jacent (c.-à-d. contrats de réparation et de révision (R & R) et autres);
- Le lieu géographique où était gardé l'EFG;
- L'environnement de défense appuyé par le contrat (c.-à-d. mer, terre ou air).

Nous avons examiné plus en détail huit des 12 accords de prêt en nous rendant chez les entrepreneurs en question. Durant ces visites sur place, environ 200 types d'articles ont été sélectionnés aux fins d'inventaire. La sélection a été fondée sur des facteurs de risque tels que la valeur en dollars, la quantité en main et la disponibilité commerciale éventuelle. Nous avons évalué l'exactitude de la quantité en main ainsi que de la description et de l'état général des articles en comparant :

- 84 types d'articles dans les registres du MDN avec les articles sur place et les registres des entrepreneurs;
- 52 types d'articles dans les registres des entrepreneurs avec les articles sur place et les registres du MDN;
- 67 types d'articles sur place avec les registres du MDN et ceux des entrepreneurs.

Constatations et recommandations

Stratégie de gestion de l'EFG

La mise en œuvre d'une approche globale et axée sur les risques pour gérer l'EFG pourrait accroître l'efficacité et l'efficacé du processus. À l'heure actuelle, tout l'EFG est géré de la même façon, quelle que soit sa nature ou sa valeur, et les articles prêtés ne font pas l'objet d'une rationalisation officielle.

Nature de la population de l'EFG

Les exigences actuelles liées à la gestion de l'EFG ne sont pas axées sur les risques et ne tiennent pas compte de la diversité ou de la valeur des articles prêtés. Les caractéristiques suivantes de la population indiquent que l'adoption d'une approche axée sur les risques pourrait aider le Ministère à orienter ses ressources et ses efforts, ce qui contribuerait à une gestion plus efficace de l'EFG :

- Sur les 8 500 types d'articles catalogués qui sont prêtés, 7 p. 100 (dont la valeur inscrite était supérieure à 100 000 \$) représentent 78 p. 100 de la valeur totale inscrite dans le SAFC;
- 24 p. 100 des types d'articles et 6 p. 100 de la valeur de l'EFG dans le SAFC sont inscrits comme étant des biens consommables;
- 6 p. 100 des types d'articles ont été désignés excédentaires dans le SAFC;
- Les entrevues menées auprès des entrepreneurs ont indiqué que certains articles sont prêtés depuis 20 à 30 ans.

On pourrait accomplir un travail d'une portée considérable en concentrant la prise d'inventaire et d'autres efforts de surveillance sur les articles critiques ou de grande valeur. De plus, en s'efforçant davantage de retirer les articles prêtés qui sont excédentaires, inutiles ou inappropriés, on pourrait réduire la taille de la population. Cela ferait baisser les coûts de possession et d'administration et permettrait de diriger les futurs efforts de surveillance de façon avantageuse vers des articles de plus grande importance.

Optimisation des ressources et rationalisation de l'EFG

L'optimisation des ressources devrait constituer un facteur clé dans la rationalisation des exigences en matière de prêt d'articles catalogués et non catalogués. Avant de prêter de l'EFG, le MDN devrait déterminer s'il est plus rentable d'exiger que l'entrepreneur fournisse l'équipement dans le cadre du contrat, au lieu d'engager des frais administratifs pour gérer l'accord de prêt. Dans les huit comptes de prêt examinés en détail, 30 p. 100 des articles prêtés consignés dans le SAFC avaient un prix courant inférieur à 1 000 \$, ce qui représente moins de 1 p. 100 de la valeur totale de l'EFG catalogué qui a été distribué. Certains de ces articles de faible valeur incluaient des biens disponibles dans le commerce tels que des multimètres, des clés dynamométriques et des extincteurs. Or, cette situation va à l'encontre de l'objet de la politique régissant l'EFG et pourrait ne pas être rentable étant donné ce qu'il en coûte pour tenir les registres de prêt connexes.

Bien que les entrevues menées auprès des entrepreneurs, des RA et des RT aient révélé qu'il existe généralement des raisons valables de prêter de l'EFG, la justification n'est pas consignée dans le dossier de prêt. Si cette justification était étayée et approuvée, on pourrait analyser la rentabilité de l'accord de prêt et ainsi atténuer les risques possibles en cas de contestation.

Il faudrait également se pencher sur la distribution d'EFG lorsqu'un contrat est transféré d'un entrepreneur à un autre. Certains entrepreneurs ont indiqué qu'ils avaient reçu de l'EFG dont ils n'avaient pas besoin, simplement parce que cet équipement figurait dans l'accord de prêt de l'entrepreneur précédent. Une partie de l'EFG consigné dans six des huit accords de prêt examinés n'était pas utilisée et était entreposée chez l'entrepreneur.

La distribution d'EFG inutile augmente les frais du Ministère. Outre le coût réel des articles prêtés, le Ministère doit assumer des frais administratifs pour leur inscription et leur suivi. En examinant la raison d'être de la distribution d'EFG, le Ministère peut s'assurer que la décision de prêter de l'équipement tient compte de l'optimisation des ressources et que les prêts sont limités aux biens nécessaires à l'appui du contrat. La réduction du volume d'EFG peut faire diminuer les frais administratifs des entrepreneurs et du MDN.

Recommandation

Pour gérer l'EFG, le MDN devrait établir un cadre axé sur les risques dans lequel il est prévu :

- D'examiner et de documenter la raison d'être de la distribution et de l'utilisation continue d'EFG;
- De mettre l'accent sur les stocks et les accords de prêt à plus haut risque (c.-à-d. qui concernent des articles critiques ou de grande valeur);
- D'améliorer la stratégie de gestion des articles prêtés qui ne sont pas catalogués.

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM

Politiques régissant l'EFG

Les politiques en vigueur et certaines exigences en matière d'EFG ne tiennent pas compte des processus utilisés actuellement pour administrer et gérer l'EFG. De plus, les rôles et les responsabilités connexes ne sont pas clairs. Par conséquent, les activités d'administration et de surveillance de l'EFG ne sont pas uniformes dans l'ensemble du Ministère.

État actuel des politiques

Il faut consulter plusieurs politiques et documents de procédure du Ministère pour comprendre pleinement les rôles, les responsabilités et les processus relatifs à l'EFG. Au moment de la vérification, certaines politiques étaient périmées ou en voie de révision. Par exemple, les annexes du chapitre 14 (Prêts) du Manuel d'approvisionnement des Forces canadiennes (MAFC), en cours de révision, renvoient l'utilisateur à l'Ordonnance administrative des Forces canadiennes (O AFC) 36-30 – Prêt de matériel par le MDN ou au MDN². Or, l'O AFC 36-30, dont la dernière mise à jour remonte à 1969, fait référence à des organisations et à des processus qui n'existent plus. L'Instruction de gestion du matériel (IGM) 1257 – Procédures de prêt et d'emprunt de matériel, mentionne également des organisations et de l'information qui ne sont plus pertinentes compte tenu des processus actuels³.

En l'absence de politiques complètes et à jour, il est difficile pour les intervenants de comprendre pleinement les processus liés à l'EFG. En conséquence, il faudrait mettre à jour les politiques et documents clés pour assurer l'uniformité des pratiques ayant trait à l'EFG.

Rôles et responsabilités

L'examen des politiques et les entrevues menées auprès des principaux intervenants ont indiqué que certains rôles et responsabilités avaient besoin d'être clarifiés. Par ailleurs, il faut revoir la responsabilisation pour s'assurer que les intéressés sont conscients de leurs responsabilités et rendent compte uniquement des aspects du processus qui relèvent d'eux.

Selon l'IGM 1500 – Réparation et révision du matériel géré par l'administration centrale, le SVAP est responsable de l'équipement prêté et de l'application des modalités énumérées dans l'accord de prêt⁴. Étant donné la taille de la section, le nombre d'accords de prêt en vigueur et le fait que le SVAP n'est pas présent chez les entrepreneurs, il lui serait difficile d'assumer entièrement ses responsabilités. Le SVAP compte plutôt sur les entrepreneurs, les RA et les RAQDN pour signaler les cas de non-respect. Les activités que le SVAP exerce pour faire respecter les modalités sont donc restreintes, de sorte qu'il n'y a peut-être pas de surveillance adéquate axée sur les risques.

² O AFC 36-30 – Prêt de matériel par le MDN ou au MDN, 23 mai 1969.

³ IGM 1257 – Procédures de prêt et d'emprunt de matériel, 18 janvier 1990.

⁴ Ibid.



L'IGM 1500 indique également que les RAQDN sont chargés de surveiller l'utilisation et l'abus de l'équipement prêté par le MDN chez l'entrepreneur et de signaler les incidents au RA⁵. L'A-LM-184 (guide destiné aux entrepreneurs en réparation et révision)⁶ précise que les RAQDN doivent examiner le matériel du MDN qui se trouve chez les entrepreneurs. Toutefois, plusieurs RAQDN interrogés ont dit que leurs responsabilités n'incluent pas la gestion et le contrôle de ces biens.

Le SVAP est responsable d'approuver tous les prêts, y compris les prêts temporaires. Le MAFC indique cependant que les prêts temporaires (d'une durée de moins de 35 jours) doivent être traités par les bases⁷; il ne précise pas s'ils doivent aussi être approuvés par le SVAP. La responsabilité de ces prêts n'est donc pas claire. Au moment de la vérification, au moins une escadre accordait des prêts temporaires à des entrepreneurs sans obtenir l'approbation du SVAP et, dans certains cas, pour des périodes nettement supérieures à 35 jours.

Il faut clarifier les rôles et les responsabilités des RA, des RT et des RAQDN, car il n'existe parmi ces groupes aucune procédure normalisée pour traiter, gérer et surveiller l'EFG. Par conséquent, certains intervenants semblent faire preuve de diligence en procédant, par exemple, à des inventaires et à l'examen des articles retournés par l'entrepreneur, mais d'autres ne jouent pour ainsi dire aucun rôle dans le processus.

Il est nécessaire de définir clairement les rôles et les responsabilités pour favoriser un processus de gestion efficace de l'EFG. Toute révision apportée aux politiques et procédures, ainsi qu'aux rôles et responsabilités connexes, devrait tenir compte de la stratégie globale axée sur les risques pour gérer l'EFG.

Recommandation

Après avoir clarifié la méthode de gestion de l'EFG, il faudrait mettre à jour les politiques pour tenir compte des exigences actuelles et préciser les rôles et les responsabilités. Le Ministère doit s'assurer que ces politiques sont appliquées de manière uniforme.

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM

⁵ IGM 1500 – R & R du matériel géré par l'administration centrale, 26 janvier 2007, annexe K.

⁶ A-LM-184-001/JS-001, Instructions spéciales aux entrepreneurs de R & R.

⁷ Manuel d'approvisionnement des Forces canadiennes, chapitre 14, 3-14A-001 – Enregistrements de prêt externe, paragraphe 5.



Registres d'EFG et information de gestion

Le fait d'accroître l'exactitude et l'exhaustivité des accords de prêt, des registres d'EFG et d'autres renseignements sur les prêts permettrait de renforcer la prise de décision et la gestion de l'EFG.

Accords de prêt

L'accord de prêt énonce les modalités types régissant l'utilisation de l'EFG par l'entrepreneur. Il est signé par l'entrepreneur, le RA et le DSVAP et détermine la période de prêt, c.-à-d. en général la durée du contrat sous-jacent. Cet accord est indispensable pour veiller à ce que toutes les parties aient consenti aux modalités incluses. L'IGM 1500 stipule que le SVAP doit s'assurer que les accords de prêt sont établis et en vigueur⁸.

Sur les 12 accords de prêt examinés :

- Deux n'avaient pas été signés par l'entrepreneur ou le RA – il se peut donc que les modalités de l'accord de prêt soient difficiles à appliquer;
- Un n'avait pas été signé par un représentant du SVAP;
- Un avait pris fin, mais l'équipement prêté était encore sur place.

Registres d'EFG

Les articles prêtés qui portent un NNO sont inscrits à des CPF dans le SAFC. Ces comptes sont contrôlés par le SVAP et constituent le principal mécanisme utilisé pour suivre les modifications subséquentes apportées aux articles figurant dans l'accord de prêt. Le SVAP met à jour les CPF à mesure que des types d'articles sont enlevés ou ajoutés ou que la quantité d'un type d'article prêté est modifiée.

Les registres du MDN et des entrepreneurs concernant les articles prêtés ne sont pas toujours exacts. Il y avait des divergences entre les registres du Ministère, ceux des entrepreneurs et la quantité observée sur place dans le cas de 25 p. 100 des quelque 200 types d'articles échantillonnés.

Plus particulièrement, nous avons choisi dans les CPF du SAFC 84 des types d'articles échantillonnés afin de vérifier l'exactitude de ces registres. Notre examen a révélé ce qui suit :

- Dans 26 p. 100 des cas, il y avait des divergences entre le nombre d'articles repérables sur place et la quantité inscrite dans le SAFC.
- Dans 23 p. 100, il y avait des divergences entre la quantité inscrite dans les registres de l'entrepreneur et la quantité consignée dans le SAFC.

⁸ Ibid.

Étant donné que les registres des entrepreneurs ne font pas régulièrement l'objet d'un rapprochement avec ceux du MDN, ces divergences subsistent d'ordinaire jusqu'à l'expiration du contrat et la clôture du prêt. Un entrepreneur interrogé a fait remarquer que le plus récent processus de clôture de prêt avait été considérablement retardé à cause de pareilles divergences.

Les articles prêtés qui n'ont pas de NNO sont consignés à l'extérieur du SAFC. Un exemple courant de ce genre d'article est l'OSP-MSE,⁹ qui comprend généralement des gabarits, des moules et des montages. Même si l'accord de prêt type indique que l'entrepreneur doit assurer l'entretien et le suivi de l'OSP-MSE, aucune liste officielle de ce type d'EFG n'y est jointe. De plus, au cours des entrevues, les entrepreneurs ont dit qu'ils ne considéraient pas l'OSP-MSE comme faisant partie de l'EFG. Le DSVAP dispose de certains renseignements sur les articles d'OSP-MSE prêtés à des entrepreneurs, mais cette information n'est pas régulièrement examinée ou mise à jour. Il n'existe donc aucune source d'information complète et exacte pour l'OSP-MSE. Sans cette information, il est difficile d'assurer une surveillance et un contrôle adéquats.

Il faudrait rapprocher régulièrement les registres d'EFG des entrepreneurs et du MDN afin de s'assurer que le Ministère possède un tableau exact et complet de tous les stocks d'EFG. Ce rapprochement devrait tenir compte de l'EFG catalogué et non catalogué, y compris les stocks d'OSP-MSE.

Information de gestion

L'information regroupée concernant l'EFG est difficile à obtenir. Les CPF du SAFC n'indiquent que les prêts d'articles catalogués, et les rapports fondés sur cette information ne peuvent être obtenus que compte par compte. Le MDN ne possède aucun registre officiel des articles non catalogués qui sont prêtés. En outre, même si des exigences d'inventaire sont associées à l'EFG catalogué, elles ne s'appliquent pas aux articles non catalogués. De surcroît, étant donné que le suivi des prêts temporaires est actuellement assuré par l'unité d'origine, plutôt que par le SVAP, le Ministère ne dispose d'aucun registre centralisé des prêts consentis à titre temporaire. Il est donc difficile d'obtenir un tableau complet et exact de tout l'EFG prêté par le Ministère.

⁹ Les registres du DSVAP indiquent que de l'OSP-MSE évalué à 24,5 M\$ a été prêté, mais ce montant fait actuellement l'objet d'un examen.

Recommandation

Pour qu'il y ait une information exacte et complète aux fins de la prise de décision, il faudrait prendre des mesures afin de s'assurer que :

- Tous les accords de prêt sont en vigueur;
- Les stocks à plus haut risque sont indiqués de manière exacte et complète dans les registres d'EFG;
- Les processus et les exigences de tenue de registres concernant les prêts temporaires et l'OSP-MSE sont clarifiés et les registres mis à jour en conséquence.

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM



Processus et contrôles liés à l'EFG

De meilleurs contrôles permettraient au Ministère de mieux cerner et résoudre les cas de non-respect de l'accord de prêt ou les divergences dans l'information sur les stocks.

Le SVAP s'est efforcé d'élaborer un accord de prêt normalisé qui inclut des modalités uniformes régissant l'utilisation de l'EFG, ainsi que les exigences connexes en matière d'inventaire et d'établissement de rapports.

Dans l'échantillon d'accords de prêt, nous avons relevé plusieurs cas où les modalités n'étaient pas respectées :

- **L'EFG est utilisé à des fins commerciales :** L'accord de prêt stipule que l'EFG doit servir uniquement à des fins de défense. Or, nous avons observé des situations où de l'EFG était échangé avec de l'équipement de l'entrepreneur pour servir dans le cadre de contrats du MDN et de contrats commerciaux. Le MDN n'avait pas officiellement évalué ou approuvé ces arrangements.
- **Aucun inventaire n'est effectué :** Selon les accords de prêt, un inventaire doit avoir lieu tous les deux ans. Les accords n'indiquent toutefois pas tous clairement que la confirmation ou les résultats de la prise d'inventaire doivent être communiqués au MDN. Bien que le SVAP soit responsable d'assurer la conformité à cette exigence, aucun processus officiel n'est en place pour lui permettre de suivre l'état de la prise d'inventaire. Dans le cas de quatre des huit accords de prêt examinés en détail durant la vérification, l'inventaire n'avait pas été effectué dans les délais prescrits. Lorsqu'il a eu lieu, le MDN n'y a pas participé pour s'assurer qu'il était réalisé selon les modalités de l'accord. En outre, les registres d'EFG du MDN n'étaient pas toujours mis à jour pour tenir compte des modifications exigées par suite de l'inventaire.
- **L'EFG n'est pas clairement identifié :** Les accords de prêt exigent que l'entrepreneur appose des étiquettes spécifiques sur l'EFG pour indiquer qu'il s'agit de la propriété du gouvernement du Canada. Cela n'était pas fait de façon systématique. De plus, les étiquettes apposées par l'entrepreneur n'étaient pas toujours lisibles ou durables, ce qui laisse supposer que le Ministère devrait peut-être se charger d'identifier les biens qu'il prête.
- **Les articles excédentaires ne sont pas régulièrement identifiés :** Les accords de prêt exigent que les entrepreneurs signalent les cas d'EFG perdu ou endommagé dans les deux jours suivant leur détection. Au moins un entrepreneur doit également signaler tout EFG excédentaire. Selon l'examen des accords de prêt, l'état des stocks d'EFG ou leur besoin continu n'était pas vérifié périodiquement, et le MDN ne prenait aucune mesure pour s'en assurer. Certains entrepreneurs signalaient l'EFG excédentaire au MDN, alors que d'autres ne faisaient que mettre les articles inutiles dans un secteur de quarantaine. Dans certains cas, les entrepreneurs ne signalaient pas les articles, estimant que ces derniers pourraient servir plus tard. Toutefois, dans un cas particulier, l'entrepreneur a cessé de signaler les cas d'EFG excédentaire ou endommagé, car le MDN ne prenait aucune mesure pour traiter les articles retournés ou éliminés.

De meilleurs contrôles garantiraient davantage la conformité aux accords de prêt. Ces contrôles pourraient inclure un examen des RAQDN durant les visites sur place, ou encore un examen des RA ou des RT avant la réunion annuelle de revue des contrats. Le fait de soumettre l'EFG à un examen périodique pour déterminer s'il est toujours nécessaire et d'éliminer ou de retourner en temps opportun les biens dont on n'a plus besoin aiderait à garantir que seuls les articles requis sont détenus par les entrepreneurs.

À l'heure actuelle, les entrepreneurs sont tenus de signaler chaque année au Ministère les SDE qui ne sont pas consignés dans le SAFC. Or, l'EFG est expressément exclu de ce processus. Son inclusion dans un processus de confirmation annuelle permettrait au Ministère de vérifier certains renseignements, comme l'existence, la quantité, l'état et l'utilisation de l'EFG prêté, et de s'assurer que les modalités de l'accord de prêt ont été respectées.

Recommandation

Il faudrait mettre en œuvre d'autres contrôles pour appuyer la gestion et la surveillance efficaces de l'EFG. Les contrôles clés à envisager comprennent :

- Une confirmation annuelle de la part des entrepreneurs pour vérifier la conformité aux modalités de l'accord de prêt. Cette confirmation pourrait avoir lieu en même temps que celle des SDE et devrait inclure des exigences clés ayant trait notamment à l'utilisation appropriée de l'EFG, à la prise d'inventaire périodique, à l'état de l'EFG, à son identification expresse chez l'entrepreneur, et à la communication rapide des questions relatives à l'EFG;
- Un processus permettant de déterminer périodiquement si l'EFG est toujours nécessaire et de retourner ou d'éliminer en temps opportun les articles qui ne sont pas requis.

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM

Annexe A – Plan d'action de la direction

Stratégie de gestion de l'EFG

Recommandation du CS Ex

1. Pour gérer l'EFG, le MDN devrait établir un cadre axé sur les risques dans lequel il est prévu :
 - D'examiner et de documenter la raison d'être de la distribution et de l'utilisation continue d'EFG;
 - De mettre l'accent sur les stocks et les accords de prêt à plus haut risque (c.-à-d. qui concernent des articles critiques ou de grande valeur);
 - D'améliorer la stratégie de gestion des articles prêtés qui ne sont pas catalogués.

Mesure de la direction

Le SVAP s'affaire à examiner et à renouveler en profondeur sa structure organisationnelle, son processus de dotation, ses politiques et ses procédures. Au cours de cet examen, il mettra en place un cadre axé sur les risques pour appuyer la vérification de l'EFG détenu par l'entrepreneur, afin d'assurer le respect des politiques et procédures du MDN. Étant donné l'examen de programme complet qui se déroule au sein de la section du SVAP et la nécessité de créer une nouvelle organisation, de déterminer et de recruter le personnel nécessaire pour mettre à jour les politiques, puis d'établir le bon cadre axé sur les risques pour gérer l'EFG détenu par l'entrepreneur, il est peu probable que ce cadre soit entièrement mis en œuvre avant l'été 2013. Dans l'intervalle, le SVAP adoptera une approche axée sur les risques et concentrera la surveillance sur les principaux prêts d'EFG.

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM

Date cible : 31 août 2013

Politiques régissant l'EFG

Recommandation du CS Ex

2. Après avoir clarifié la méthode de gestion de l'EFG, il faudrait mettre à jour les politiques pour tenir compte des exigences actuelles et préciser les rôles et les responsabilités. Le Ministère doit s'assurer que ces politiques sont appliquées de manière uniforme.

Mesure de la direction

Dans le cadre du vaste processus d'examen et de renouvellement, le SVAP projette de mettre à jour les politiques de prêt et de créer un programme de formation du MDN pour les prêts. Ce travail débutera dès que le personnel nécessaire aura été recruté et prendra fin d'ici le printemps 2013.

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM

Date cible : 31 mai 2013

Registres d'EFG et information de gestion

Recommandation du CS Ex

3. Pour qu'il y ait une information exacte et complète aux fins de la prise de décision, il faudrait prendre des mesures afin de s'assurer que :
 - Tous les accords de prêt sont en vigueur;
 - Les stocks à plus haut risque sont indiqués de manière exacte et complète dans les registres d'EFG;
 - Les processus et les exigences de tenue de registres concernant les prêts temporaires et l'OSP-MSE sont clarifiés et les registres mis à jour en conséquence.

Mesure de la direction

Dans le cadre de l'examen approfondi qui est en cours à l'égard des procédures de prêt, le SVAP s'assurera que tous les accords de prêt sont mis à jour et qu'une méthode est élaborée pour faire en sorte que les stocks à haut risque soient indiqués de manière exacte et complète dans les registres de prêt. En outre, le SVAP mettra en oeuvre des politiques et des procédures pour bien rendre compte de toute la portée des prêts d'EFG aux entrepreneurs. Étant donné l'examen de programme complet qui se déroule au sein de la section du SVAP et la nécessité de déterminer et de recruter le personnel nécessaire pour mettre à jour la politique et les procédures de prêt, il est peu probable qu'une méthode renouvelée pour assurer la tenue des registres d'EFG et de l'information de gestion soit entièrement élaborée et mise en oeuvre avant l'été 2013.

Dans l'intervalle, on s'efforcera d'assurer l'exactitude des registres liés aux articles critiques et de grande valeur. De plus, à titre provisoire, chaque gestionnaire du programme d'équipement (GPE) procédera à une vérification de l'EFG détenu par l'entrepreneur chez les entrepreneurs sélectionnés et un plan d'action sera élaboré pour résorber toute défectuosité que l'on découvrira. Une fois l'an, le SMA(Mat) fera état de l'évolution des vérifications ciblées au Comité ministériel de vérification (CMV).

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM

Date cible : 31 août 2013

Processus et contrôles liés à l'EFG

Recommandation du CS Ex

4. Il faudrait mettre en œuvre d'autres contrôles pour appuyer la gestion et la surveillance efficaces de l'EFG. Les contrôles clés à envisager comprennent :
 - Une confirmation annuelle de la part des entrepreneurs pour vérifier la conformité aux modalités de l'accord de prêt. Cette confirmation pourrait avoir lieu en même temps que celle des SDE et devrait inclure des exigences clés ayant trait notamment à l'utilisation appropriée de l'EFG, à la prise d'inventaire périodique, à l'état de l'EFG, à son identification expresse chez l'entrepreneur, et à la communication rapide des questions relatives à l'EFG;
 - Un processus permettant de déterminer périodiquement si l'EFG est toujours nécessaire et de retourner ou d'éliminer en temps opportun les articles qui ne sont pas requis.

Mesure de la direction

Dans le cadre de l'examen et du renouvellement en profondeur de la structure organisationnelle, du processus de dotation, des politiques et des procédures du SVAP, on examinera la possibilité de mettre en place d'autres contrôles. Étant donné l'examen de programme complet qui se déroule au sein de la section du SVAP et la nécessité de déterminer et de recruter le personnel nécessaire pour mettre à jour et appliquer la politique et les procédures de prêt, il est peu probable qu'une méthode renouvelée pour appuyer la gestion et la surveillance efficaces de l'EFG soit entièrement élaborée et mise en œuvre avant l'été 2013. À titre provisoire, le travail de surveillance et d'examen sera axé sur les entrepreneurs qui détiennent une grande quantité de stocks consignés. De plus, à titre provisoire, chaque GPE procédera à une vérification de l'EFG détenu par l'entrepreneur chez les entrepreneurs sélectionnés et un plan d'action sera élaboré pour résorber toute défectuosité que l'on découvrira. Une fois l'an, le SMA(Mat) fera état de l'évolution des vérifications ciblées au CMV.

BPR : SVAP/DGSMCA/SMA(Mat), en consultation avec le DGGPEA, le DGGPET et le DGGPEM

Date cible : 31 août 2013



Annexe B – Critères de vérification

Objectifs

La présente vérification visait :

1. À évaluer la pertinence de la gouvernance et des contrôles liés à l'EFG;
2. À déterminer s'il existe une information exacte et complète aux fins de la prise de décision.

Critères

- La politique, les procédures ainsi que les rôles et les responsabilités ayant trait à l'équipement prêté sont clairement documentés et appliqués de façon uniforme;
- Les modalités contractuelles régissent adéquatement l'utilisation que les entrepreneurs font de l'équipement prêté;
- L'équipement prêté est périodiquement examiné ou surveillé (p. ex., pour vérifier l'existence, le besoin continu, la fin du contrat, les excédents, les dommages et l'utilisation non autorisée);
- L'information sur l'équipement prêté est consignée et communiquée de manière complète et exacte;
- Les systèmes d'information et les rapports sont suffisants pour assurer la visibilité et la surveillance de l'équipement prêté;
- Des procédures (approches) rentables sont en place.