



Printemps 2020

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

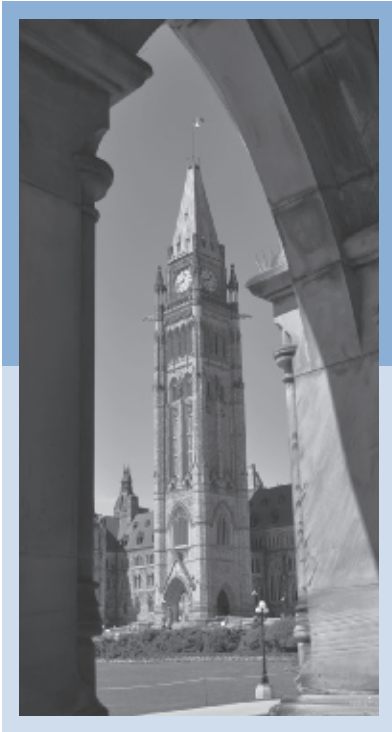
RAPPORT 3

**L'approvisionnement des Forces armées canadiennes —
Défense nationale**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



Printemps 2020

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 3

**L'approvisionnement des Forces armées canadiennes —
Défense nationale**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2020.

N° de catalogue FA1-27/2020-1-3F-PDF

ISBN 978-0-660-34117-0

ISSN 2561-3448 (Imprimé)

ISSN 2561-3456 (En ligne)

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	2
Constatations, recommandations et réponses	4
La chaîne d'approvisionnement	4
La Défense nationale n'a souvent pas livré le matériel en temps opportun	7
Les retards de livraison	7
La mauvaise gestion des stocks	9
L'inefficacité du traitement des demandes	12
Un contrôle inadéquat des frais de transport	13
Conclusion	15
À propos de l'audit	16
Tableau des recommandations	20

Introduction

Information générale

Matériel militaire

3.1 À tout moment, le gouvernement du Canada peut faire appel aux Forces armées canadiennes pour mener des missions visant à protéger le Canada et sa population, et à maintenir la paix et la stabilité dans le monde. Les Forces armées canadiennes doivent donc être prêtes à mener de front les missions suivantes :

- défendre la souveraineté du Canada, apporter une aide en cas de catastrophe naturelle et répondre à d'autres urgences sur le territoire canadien;
- participer à la protection de l'Amérique du Nord, au sein du partenariat du Canada avec le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) et avec les États-Unis;
- prendre part à des missions de soutien et de maintien de la paix qui favorisent la paix et la stabilité dans le monde.

3.2 Ces missions peuvent être imprévisibles. Pour préparer et mener des opérations, les Forces armées canadiennes doivent être bien équipées et entraînées. Les 68 000 soldats de la Force régulière et les 30 000 réservistes doivent pouvoir compter sur une chaîne d'approvisionnement qui leur fournit le matériel dont ils ont besoin, au moment où ils en ont besoin. Ce matériel comprend les articles qui sont couramment utilisés par les militaires, comme des uniformes, des vêtements spécialisés et des vivres. Il comprend aussi l'équipement et les pièces de rechange nécessaires pour faire fonctionner, entretenir et réparer de grandes flottes de véhicules, de navires et d'aéronefs, ainsi que des munitions et du carburant.

3.3 Dans nos rapports sur les états financiers consolidés du gouvernement du Canada, nous émettons depuis de nombreuses années des réserves quant à la capacité de la Défense nationale de comptabiliser correctement ses stocks de matériel. Au cours de l'exercice 2016-2017, la Défense nationale a amorcé la mise en œuvre d'un plan d'action de dix ans visant la gestion des stocks en vue de corriger les faiblesses que nous avons signalées.

Rôles et responsabilités

3.4 La Défense nationale regroupe le ministère de la Défense nationale ainsi que les Forces armées canadiennes, qui sont respectivement dirigés par le sous-ministre (actuellement, la sous-ministre) et le chef d'état-major de la défense. Les deux entités sont conjointement responsables de la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

3.5 Au sein du ministère de la Défense nationale, la responsabilité de la chaîne d'approvisionnement incombe conjointement à deux groupes (voir la pièce 3.1). Les divisions responsables de la gestion des programmes d'équipement appuient les activités des flottes de navires, de véhicules et d'aéronefs. Ce sont elles qui déterminent le type et le nombre de pièces de rechange nécessaires et les endroits où celles-ci doivent être mises à disposition pour que l'équipement militaire puisse être entretenu et réparé convenablement. La direction des Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement est chargée, quant à elle, de définir les politiques, les procédures et les processus opérationnels en matière d'approvisionnement.

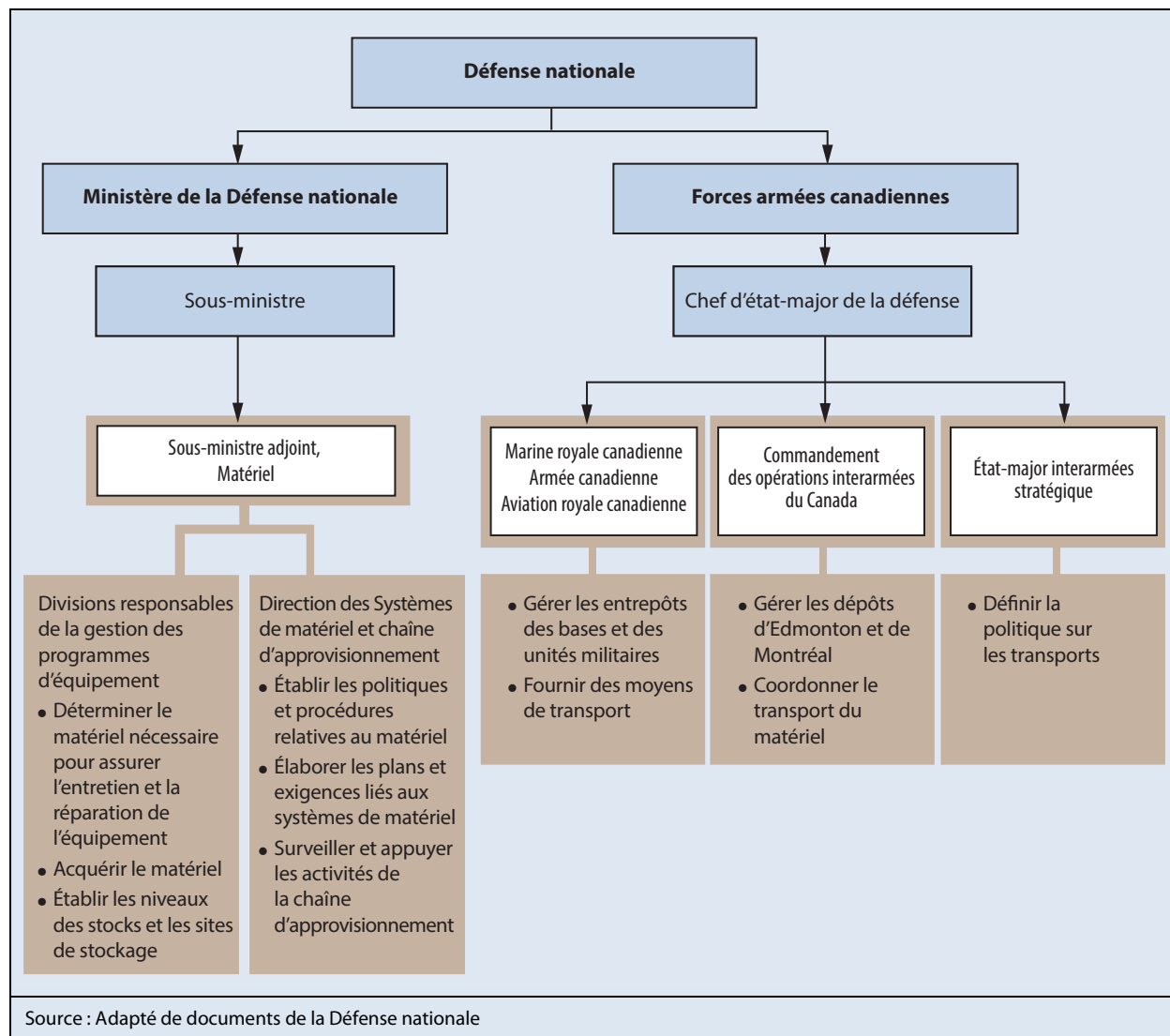
3.6 Les Forces armées canadiennes regroupent diverses composantes, soit la Marine royale canadienne, l'Armée canadienne et l'Aviation royale canadienne. Chaque composante gère des bases et des unités, notamment des entrepôts locaux ou régionaux et des ateliers d'entretien et de réparation. Les bases et les unités stockent le matériel dont les membres ont besoin pour s'acquitter de leur mission. Le personnel des bases et des unités a recours à la chaîne d'approvisionnement pour reconstituer les stocks et obtenir du matériel supplémentaire au besoin.

3.7 Les Forces armées canadiennes englobent aussi le Commandement des opérations interarmées du Canada. Ce dernier gère deux dépôts nationaux d'approvisionnement, à Edmonton et à Montréal. La Marine exploite deux autres dépôts, à Esquimalt et à Halifax. La Marine, l'Armée, l'Aviation, le Commandement des opérations interarmées du Canada de même que l'État-major interarmées stratégique assurent la gestion de divers éléments du système de transport qui sert à acheminer le matériel.

Objet de l'audit

3.8 Cet audit visait à déterminer si la Défense nationale avait fourni aux Forces armées canadiennes le matériel dont elles avaient besoin, au moment où elles en avaient besoin. Nous avons examiné si la Défense nationale avait livré les articles demandés en temps opportun tout en évitant des frais de transport inutiles. Nous avons examiné la chaîne d'approvisionnement du matériel sélectionné aux fins de l'audit, à partir du moment de la demande jusqu'à la livraison. Le matériel sélectionné comprenait notamment des outils, des pièces de rechange, des uniformes, des vêtements spécialisés et des vivres. Les munitions, les bombes et les missiles ont été exclus de l'audit, tout comme les équipements autonomes tels que les aéronefs, les navires et les véhicules.

Pièce 3.1 Rôles et responsabilités en matière d’approvisionnement



3.9 Cet audit est important parce que la sécurité nationale du Canada et le succès des opérations militaires canadiennes à l'étranger dépendent de la capacité de la Défense nationale de fournir aux Forces armées canadiennes le matériel dont elles ont besoin pour remplir leurs missions au mieux de leur capacité. Le matériel doit donc être livré en temps opportun pour que les militaires le reçoivent au moment où ils en ont besoin.

3.10 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 16 à 19), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général



3.11 Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'une mauvaise gestion de la chaîne d'approvisionnement avait souvent empêché la Défense nationale de fournir du matériel aux Forces armées canadiennes au moment où elles en avaient besoin. Ainsi, dans la moitié des cas, les militaires ont reçu le matériel après la date demandée (notamment des pièces de rechange, des uniformes et des vivres). Les retards étaient souvent imputables à des ruptures de stock. Lorsque le stock est épuisé, il faut trouver le matériel ailleurs et l'acheminer à l'endroit voulu, ce qui exige des étapes supplémentaires et retarde la livraison. Nous avons constaté que des réacheminements de matériel étaient survenus dans le tiers des cas, sur un total d'environ un million de demandes de matériel. De tels réacheminements entraînent un recours accru aux transporteurs commerciaux, soit une solution généralement plus coûteuse que les autres.

3.12 Nous avons aussi constaté qu'une grande partie des demandes de matériel prioritaires avaient été présentées comme telles sans aucune justification. Or, le fait de désigner sans fondement des demandes comme étant prioritaires exerce des pressions indues sur la chaîne d'approvisionnement et occasionne des coûts supplémentaires. La Défense nationale n'avait pas d'indicateurs de rendement pour déterminer si le matériel était conservé dans les bons entrepôts, ou si les entrepôts disposaient de stocks suffisants pour répondre aux besoins des bases et des unités militaires qu'ils devaient desservir. Ces faiblesses créent dans la chaîne d'approvisionnement des incertitudes et des retards qui empêchent la Défense nationale d'optimiser l'utilisation de ses ressources en vue d'approvisionner les Forces armées canadiennes.

La chaîne d'approvisionnement

Contexte

3.13 La chaîne d'approvisionnement de la Défense nationale vise à fournir le matériel requis au moment le plus opportun et de la façon la plus économique possible. Pour atteindre cet objectif, la Défense nationale s'emploie à stocker la quantité adéquate de matériel à proximité du lieu prévu de son utilisation.

3.14 Même si une partie du matériel que la Défense nationale acquiert peut être livrée directement aux unités militaires à l'endroit où ces dernières s'en serviront, la majeure partie du matériel est acheminée aux dépôts d'approvisionnement des Forces armées canadiennes à Edmonton et à Montréal.

3.15 Les dépôts d'approvisionnement desservent les bases militaires de leurs régions respectives. À partir de ces dépôts, le matériel est envoyé aux entrepôts dans les régions, puis redistribué à des entrepôts locaux de plus petite taille situés à proximité des unités militaires. Chaque unité reçoit le matériel au moyen d'une structure d'approvisionnement établie.

3.16 Les unités d'approvisionnement des bases de la Marine, de l'Armée et de l'Aviation assurent la gestion des entrepôts locaux et aident les autres unités de la base à obtenir le matériel dont elles ont besoin si celui-ci n'est pas stocké à l'entrepôt local.

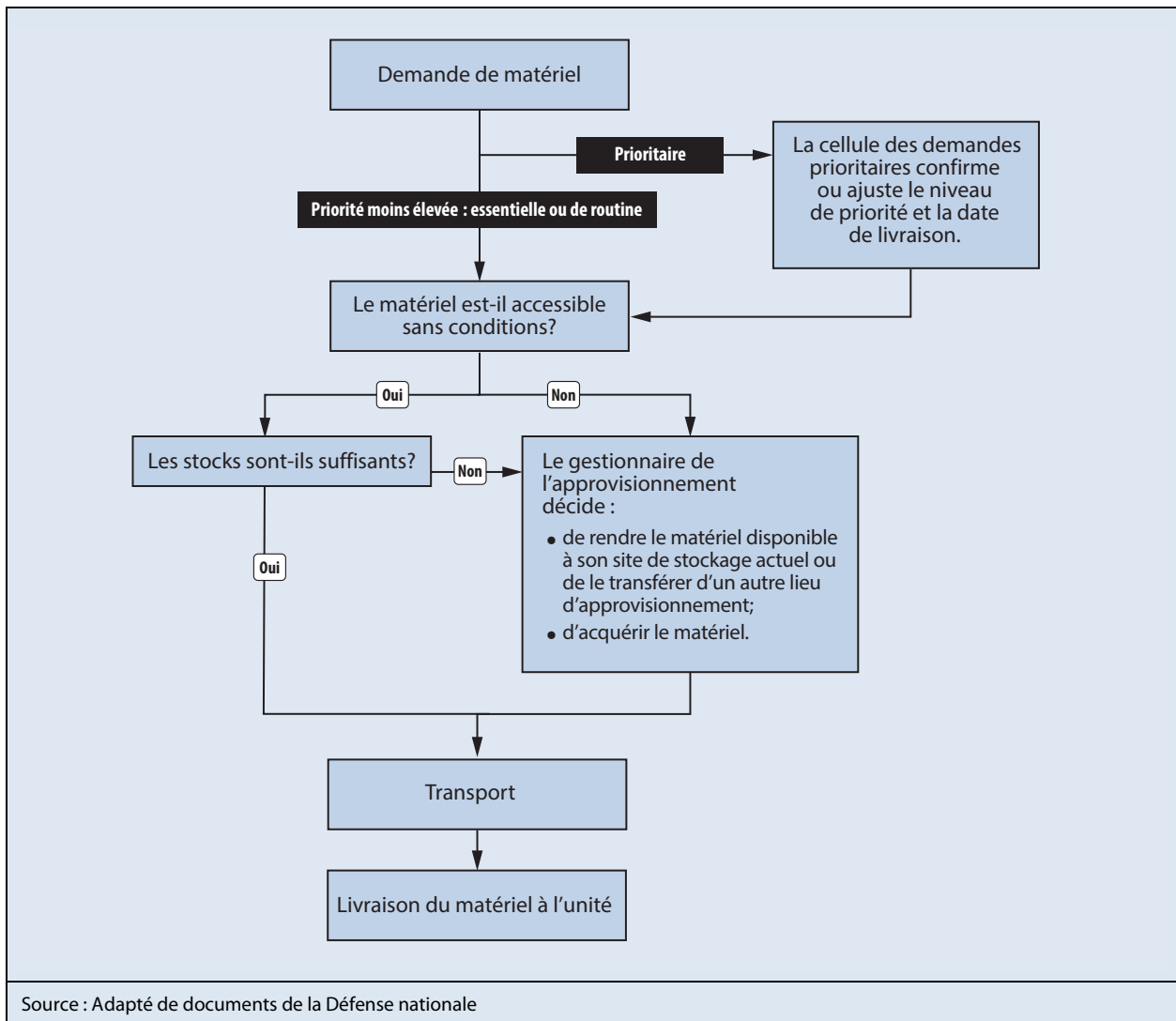
3.17 La Défense nationale a défini un processus et des exigences pour assurer la gestion des stocks et procéder au transfert du matériel entre les sites. Le processus est expliqué en détail dans le Manuel de gestion de l'approvisionnement. Celui-ci décrit chaque étape de la chaîne d'approvisionnement, notamment la planification et les prévisions concernant le matériel, la reconstitution des stocks, les demandes et la livraison. Le Manuel du transport donne de plus amples renseignements sur le processus de livraison. Les processus d'approvisionnement et de transport reposent tous deux sur des systèmes d'information.

3.18 Une demande doit être soumise pour transférer du matériel d'un site à l'autre, et chaque demande doit comprendre une date de livraison requise. Les demandes de matériel peuvent être présentées selon l'une ou l'autre des principales méthodes suivantes :

- Les systèmes d'information lancent automatiquement une demande, par exemple pour donner suite à un ordre de travaux d'entretien ou reconstituer les stocks en fonction d'un niveau minimum de stocks préétabli.
- Les unités d'approvisionnement présentent une demande.

3.19 Lorsqu'une demande de matériel a été présentée, le système d'information cherche le matériel demandé. Si le matériel est déjà stocké dans un entrepôt qui dessert l'unité, il est mis de côté. Si le matériel n'est pas en stock ou s'il n'est disponible que sous certaines conditions, la demande est acheminée au gestionnaire de l'approvisionnement, qui doit alors décider comment y donner suite. Le gestionnaire peut soit demander qu'on mette le matériel à disposition (si celui-ci est disponible), soit amorcer un processus d'achat (voir la pièce 3.2).

Pièce 3.2 Processus de traitement des demandes de matériel



3.20 La politique visant la chaîne d'approvisionnement établit l'ordre de priorité selon l'importance de la demande, laquelle est déterminée en fonction des opérations et des dates de livraison requises. Il existe trois niveaux de priorité :

- **Prioritaire** — Demandes visant du matériel requis pour satisfaire à un besoin opérationnel critique
- **Essentiel** — Demandes qui ne satisfont pas à tous les critères associés à un besoin critique, mais qui peuvent avoir une incidence importante sur certaines opérations
- **De routine** — Toutes les autres demandes, notamment celles qui visent à reconstituer des stocks

La Défense nationale n'a souvent pas livré le matériel en temps opportun

Ce que nous avons constaté

3.21 Nous avons constaté que, souvent, les systèmes et les processus de la Défense nationale n'avaient pas permis de livrer le matériel militaire aux Forces armées canadiennes en temps opportun et de façon efficiente. Les retards étaient souvent dus à des ruptures de stock. Nous avons aussi constaté que la Défense nationale n'avait pas géré efficacement les priorités au moment de traiter les demandes de matériel et qu'elle n'avait pas de contrôles rigoureux pour encadrer les frais de transport du matériel.

3.22 L'analyse à l'appui de cette constatation porte sur :

- les retards de livraison;
- la mauvaise gestion des stocks;
- l'inefficacité du traitement des demandes;
- un contrôle inadéquat des frais de transport.

Importance de cette constatation

3.23 Cette constatation est importante parce que des retards dans la livraison du matériel peuvent nuire à la capacité des militaires :

- de mener les opérations d'entraînement prévues;
- de réaliser leurs missions et opérations avec efficacité;
- d'intervenir rapidement lorsque de nouvelles situations se présentent.

Recommandations

3.24 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 3.43, 3.50 et 3.57.

Analyse à l'appui de la constatation

Les retards de livraison

3.25 Nous avons constaté que la Défense nationale avait souvent livré le matériel après la date de livraison demandée.

3.26 Une date de livraison est attribuée à chaque demande de matériel présentée. Si le matériel est requis d'urgence, la demande peut être présentée comme étant prioritaire. Des efforts supplémentaires devraient alors être déployés pour assurer la livraison du matériel à temps. Au cours de la période visée par notre audit, à peu près un million de demandes ont été présentées et traitées pour transférer du matériel entre différents sites. Environ 86 000 de ces demandes (soit 8 %) ont été désignées comme étant prioritaires.

3.27 Nous avons constaté que 50 % de tout le matériel demandé au cours de la période visée par notre audit avait été livré après la date demandée. Parmi les livraisons en retard :

- 50 % avaient au moins 15 jours de retard;
- 25 % avaient au moins 40 jours de retard.

3.28 En ce qui concerne les demandes prioritaires, nous avons constaté que le matériel avait été livré en retard dans 60 % des cas. Parmi ces livraisons :

- 50 % avaient au moins 6 jours de retard;
- 25 % avaient au moins 20 jours de retard.

3.29 Nous avons aussi constaté qu'au moment de notre audit, la Défense nationale avait un arriéré d'environ 162 000 demandes accusant au moins un an de retard, lesquelles étaient en attente de traitement à diverses étapes du processus.

3.30 Nous avons constaté que les retards se produisaient à différentes étapes du processus d'approvisionnement. Or, ces retards ont réduit la capacité de la Défense nationale de s'acquitter de ses missions et de gérer ses ressources avec efficacité. La pièce 3.3 en présente un exemple.

Pièce 3.3 Des retards dans le traitement des demandes ont nui à l'efficacité des Forces armées canadiennes

18 septembre 2017 — Une unité de l'Aviation royale canadienne de la base des Forces canadiennes de Trenton a demandé du matériel nécessaire pour mener un exercice de plongée en recherche et sauvetage. Cette demande n'avait alors pas été considérée comme prioritaire.

23 janvier 2018 — L'unité a fait un suivi afin de savoir pourquoi la demande n'avait pas encore été traitée. L'unité a été avisée qu'elle n'avait pas présenté correctement sa demande et on lui a conseillé de la supprimer pour en créer une nouvelle.

2 février 2018 — Une nouvelle demande prioritaire a été présentée. L'unité aurait normalement dû être desservie par le dépôt d'approvisionnement de Montréal, mais ce dépôt n'avait pas en stock les articles demandés. Par conséquent, une autre demande a été présentée pour reconstituer les stocks du dépôt à partir d'un autre entrepôt militaire.

21 février 2018 — Le dépôt a reçu le matériel et l'a par la suite envoyé à la base des Forces canadiennes de Trenton.

27 février 2018 — La base des Forces canadiennes de Trenton a reçu le matériel.

La Défense nationale n'a pas pu expliquer pourquoi il a fallu plusieurs mois pour donner suite à cette demande. Bien que la demande ait finalement été traitée d'urgence, le matériel n'a pas pu être livré à temps pour l'exercice.

Au lieu de cela, parallèlement aux démarches décrites ci-dessus, l'Aviation a trouvé du matériel équivalent à divers sites au Canada et l'a fait expédier au site de l'exercice de plongée. Même si ce processus a rendu le matériel disponible pour l'exercice, il a occasionné un doublement d'efforts et accru les frais de transport.

3.31 La Défense nationale a reconnu l'importance de livrer le matériel en temps opportun pour que les Forces armées canadiennes puissent être prêtes à intervenir sur demande. Au cours de notre audit, la Défense nationale a entrepris un projet de transformation en vue d'améliorer l'efficacité et la rapidité de livraison de sa chaîne d'approvisionnement.

La mauvaise gestion des stocks

3.32 Nous avons constaté que la Défense nationale n'avait pas gardé des stocks suffisants aux bons endroits. Elle a donc été obligée de prendre des mesures supplémentaires pour obtenir le matériel demandé ou le transférer d'un site à l'autre, ce qui a retardé les livraisons. La mauvaise gestion des stocks a aussi entraîné un recours accru aux transporteurs commerciaux, qui coûtent généralement plus cher que d'autres méthodes de transport. De plus, nous avons constaté que la Défense nationale n'avait pas défini d'indicateurs de rendement adéquats pour évaluer la disponibilité des stocks.

3.33 L'efficacité de la chaîne d'approvisionnement de la Défense nationale repose sur les concepts suivants :

- Les besoins en matériel sont prévus de manière à répondre aux besoins opérationnels et d'état de préparation des Forces armées canadiennes, ainsi que pour faire en sorte que le matériel nécessaire soit entreposé au bon endroit, au bon moment et en quantité suffisante.
- Le matériel est entreposé à proximité de son lieu d'utilisation prévu afin de réduire les coûts et de permettre une intervention rapide en cas d'urgence opérationnelle.
- Les niveaux minimums de stocks sont fixés en fonction des endroits où le matériel sera requis.
- Les stocks sont reconstitués de manière à garantir qu'il y a suffisamment d'articles entreposés au bon endroit, en temps opportun.
- Le matériel est distribué selon la structure d'approvisionnement établie par la Défense nationale.

Nous avons examiné comment la Défense nationale avait respecté ces concepts.

3.34 Relativement aux 129 demandes de matériel prioritaires que nous avons examinées, nous avons constaté ce qui suit concernant les niveaux minimums de stocks prévus :

- Dans 100 cas, le niveau minimum de stocks avait été établi à 0 pour tous les entrepôts faisant partie de la structure d'approvisionnement de l'unité requérante, mais la Défense nationale n'a pas pu confirmer si ce niveau avait été fixé intentionnellement ou s'il s'agissait du niveau défini par défaut par le système.

- Dans les 29 autres cas, le niveau minimum de stocks établi était supérieur à 0, mais ce niveau n'avait pas été respecté dans 14 des cas, ce qui avait causé des ruptures de stock.

3.35 En ce qui a trait au maintien de stocks suffisants au bon endroit, au bon moment, nous avons constaté ce qui suit :

- Pour 28 des 129 cas examinés, les entrepôts qui devaient normalement satisfaire la demande n'avaient pas les articles demandés en nombre suffisant, et les demandes ont dû être réacheminées vers un autre entrepôt.
- Dans 6 de ces 28 cas, les articles n'étaient disponibles dans aucun entrepôt; la Défense nationale a donc dû acheter le matériel demandé.

À la lumière de nos constatations, nous sommes d'avis que la Défense nationale n'avait pas prévu adéquatement ses besoins en matériel afin de pouvoir entreposer ce matériel à proximité des endroits où il serait nécessaire.

3.36 La Défense nationale a souvent dû rediriger des demandes de matériel. Nous avons constaté que, sur 1 million de demandes examinées, 34 % n'avaient pas été traitées selon la structure d'approvisionnement établie. Cette constatation confirme les conclusions d'une analyse réalisée par la Défense nationale en décembre 2018, qui indiquait que les ruptures de stock étaient particulièrement problématiques aux dépôts d'approvisionnement d'Edmonton et de Montréal.

3.37 Les ruptures de stock et le réacheminement des demandes ont donc contribué aux retards. Nous avons constaté que les ruptures de stock forçaient les gestionnaires à prendre de nombreuses mesures pour trouver le matériel demandé et décider s'il fallait réacheminer la demande ou acheter le matériel. Les entrepôts qui n'avaient pas suffisamment d'articles en stock pour répondre aux demandes des unités militaires qu'ils desservaient ont dû présenter des demandes à d'autres entrepôts pour obtenir le matériel nécessaire. Les gestionnaires de l'approvisionnement ont dû intervenir pour permettre la mise à disposition du matériel lorsqu'il devait être transféré entre les différentes structures d'approvisionnement. Cela a créé des points de blocage dans le processus et rallongé les délais de livraison.

3.38 Nous avons aussi constaté que le réacheminement des demandes avait exercé des pressions sur le système de transport, ce qui avait obligé la Défense nationale à utiliser davantage les transporteurs commerciaux. Nous avons examiné les données de la Défense nationale sur le transport lié aux demandes de matériel présentées et satisfaites au cours de la période visée par notre audit. Pour les demandes qui n'avaient pas été traitées conformément à la structure d'approvisionnement établie, nous avons constaté ce qui suit :

- Pour toutes les demandes de matériel, la Défense nationale a eu recours à des transporteurs commerciaux trois fois plus souvent que pour les demandes traitées selon la structure d'approvisionnement établie.
- Pour les demandes prioritaires, la Défense nationale a eu recours à des transporteurs commerciaux deux fois plus souvent que pour les demandes traitées selon la structure d'approvisionnement établie.

3.39 Les ruptures de stock ont aussi occasionné des coûts opérationnels. Par exemple, pour l'une des demandes de notre échantillon, une unité de l'Aviation a dû récupérer sur un autre aéronef la pièce dont elle avait besoin. L'unité a ensuite présenté une demande prioritaire pour remplacer la pièce qu'elle venait de retirer. Le fait d'emprunter une pièce d'un autre aéronef exige des heures de travail additionnelles d'un expert technique pour retirer et remplacer la pièce. Il faut aussi du temps pour faire un suivi approprié du transfert de pièces de manière à satisfaire aux exigences en matière de navigabilité.

3.40 Nous avons aussi constaté que la Défense nationale n'avait pas défini d'indicateurs de rendement pour déterminer si les articles étaient conservés dans les bons entrepôts, et si les entrepôts disposaient de suffisamment d'articles pour répondre aux besoins des bases et des unités militaires qu'ils devaient desservir.

3.41 Dans ses rapports sur le rendement présentés au Parlement, le ministère de la Défense nationale a donné des informations sur la disponibilité des stocks à l'échelle nationale. Depuis de nombreuses années, le Ministère fixe son taux maximal de rupture de stock à 8 %.

3.42 Nous avons demandé au ministère de la Défense nationale de nous communiquer la méthode qu'il avait appliquée pour établir le taux maximal de rupture de stock à 8 % à l'échelle nationale. Même s'il n'a pas pu nous fournir de documents justificatifs, le Ministère nous a indiqué qu'il avait fixé ce taux en 2012 en fonction des taux de disponibilité des stocks les plus faibles enregistrés au cours des années antérieures. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas revu ce taux depuis ce temps en vue de déterminer s'il était toujours approprié.

3.43 **Recommandation** — La Défense nationale devrait revoir ses méthodes de prévision des besoins en matériel et de positionnement des stocks afin de maintenir des stocks suffisants aux bons endroits. La Défense nationale devrait également revoir ses indicateurs sur la disponibilité des stocks (dans ses entrepôts et à l'échelle nationale) et les utiliser pour vérifier si les niveaux de stocks sont respectés.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. La Défense nationale examinera la manière dont les stocks de matériel de la défense sont planifiés. L'objectif sera de s'assurer que les Forces armées canadiennes disposent du matériel nécessaire en quantité suffisante et que celui-ci est entreposé dans des endroits permettant d'améliorer globalement le niveau de service.*

Le système d'approvisionnement national et la manière dont la disponibilité du matériel est déterminée dans chaque entrepôt feront également l'objet d'une évaluation de la Défense nationale.

Dans ses observations sur les états financiers consolidés de 2017-2018 et de 2018-2019 du gouvernement du Canada, le vérificateur général se dit satisfait des mesures prises par la Défense nationale afin de respecter les engagements mentionnés dans le plan d'action pluriannuel de 2016, et ce, dans le but de renforcer les pratiques de gestion du matériel. Ces deux nouveaux examens s'appuieront sur les progrès réalisés dans le cadre du plan pluriannuel de 2016 afin d'améliorer les aspects des activités de la Défense nationale récemment évalués et de veiller à ce que les Forces armées canadiennes soient bien équipées.

L'inefficacité du traitement des demandes

3.44 Nous avons constaté que la Défense nationale n'avait pas rigoureusement catégorisé les demandes de matériel militaire par ordre de priorité; une grande partie des demandes prioritaires avaient été désignées comme telles sans justification.

3.45 La Défense nationale exige des unités militaires qui font une demande de matériel qu'elles consignent certains renseignements clés dans un formulaire prévu à cet effet (unité requérante, matériel demandé et raisons) et qu'elles documentent l'approbation de la demande. Chaque demande de matériel doit être assortie d'un niveau de priorité et comporter une date de livraison qui concorde avec le niveau de priorité défini. Pour les demandes prioritaires, des renseignements supplémentaires sont exigés en ce qui concerne les besoins opérationnels et la date de livraison fixée afin de justifier l'importance de la demande.

3.46 Chaque base militaire dispose d'une équipe (appelée cellule des demandes prioritaires) qui est chargée de traiter les demandes prioritaires. Si une unité souhaite voir sa demande traitée comme prioritaire, elle doit présenter les justifications requises à cette équipe. Celle-ci examine la demande, puis confirme que le matériel est nécessaire pour satisfaire à des besoins opérationnels critiques.

3.47 Pour notre échantillon de 129 demandes de matériel prioritaires, nous avons demandé à la Défense nationale de nous fournir les formulaires qui avaient été remplis ou tout autre document à l'appui des demandes (comme des courriels ou des ordres de travaux). Nous avons aussi demandé à voir les explications écrites qui justifiaient la livraison du matériel en priorité.

3.48 Après avoir examiné l'information reçue, notamment les explications et les documents justificatifs, nous avons constaté qu'en ce qui concerne 65 % des demandes que nous avons examinées (soit 84 sur 129), la Défense nationale ne pouvait pas justifier le statut prioritaire ayant été accordé.

3.49 À notre avis, il est primordial d'assurer une gestion efficace des demandes prioritaires pour avoir l'assurance que les ressources de la Défense nationale servent à combler les besoins qui ont la plus grande incidence sur les activités. Lorsque des demandes sont désignées à tort comme étant prioritaires, cela exerce des pressions indues sur la chaîne d'approvisionnement et occasionne des frais supplémentaires.

3.50 **Recommandation** — La Défense nationale devrait améliorer son suivi des demandes désignées comme prioritaires pour veiller à ce qu'elles soient utilisées uniquement lorsque cela est nécessaire.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La Défense nationale mène actuellement un examen global afin de réduire et d'optimiser les coûts des services de distribution des marchandises au sein des Forces armées canadiennes, tout en maintenant l'efficacité opérationnelle. Ce programme est à la première étape, qui consiste à définir le problème. Une plus grande certitude quant au temps nécessaire à la chaîne d'approvisionnement pour livrer le matériel aux unités réduira le nombre de demandes hautement prioritaires.*

En outre, à court terme, la Défense nationale renforcera l'utilisation des demandes hautement prioritaires conformément à la politique établie.

Un contrôle inadéquat des frais de transport

3.51 Nous avons constaté qu'en ce qui a trait au transport du matériel au Canada, la Défense nationale n'avait pas de contrôles adaptés lui permettant de déterminer les méthodes de transport les plus appropriées pour répondre aux demandes de matériel et de surveiller les frais de transport.

3.52 L'acheminement du matériel à l'étranger est complexe, et le choix d'une méthode de transport adaptée dépend de nombreux facteurs (outre les coûts) qui sont propres à chaque situation.

3.53 Au Canada, la Défense nationale peut avoir recours aux méthodes de transport suivantes pour acheminer son matériel :

- Le Commandement des opérations interarmées du Canada exploite un système de transport du matériel appelé le service de transport national. Des chauffeurs et des véhicules militaires font la navette entre divers emplacements au Canada pour assurer la livraison du matériel, selon un horaire et un parcours prédéterminés.

- La Marine, l'Armée et l'Aviation peuvent aussi utiliser leurs propres flottes pour transporter du matériel aux endroits non desservis par le service de transport national (ou lorsqu'il est plus pratique de le faire).
- Au besoin, la Défense nationale peut faire appel à des transporteurs commerciaux. Diverses méthodes de transport sont disponibles, de l'envoi express de petits colis jusqu'au ravitaillement maritime ou par voie aérienne.

3.54 La Défense nationale exigeait que les frais de transport soient pris en compte au moment de décider de la méthode de transport. D'après le Manuel de gestion de l'approvisionnement et le Manuel du transport, le « transport spécial » est indiqué lorsqu'il est justifié d'engager des frais supplémentaires pour livrer du matériel à temps. Ces directives indiquent aussi que le recours au transport spécial est autorisé uniquement en vue de respecter la date de livraison fixée pour les demandes prioritaires.

3.55 Nous avons constaté que la Défense nationale définissait le « transport spécial » comme une méthode de transport à coût élevé, sans fournir d'indications particulières sur ce qui serait considéré comme un coût élevé ni sur la manière d'évaluer les frais de transport.

3.56 Nous avons constaté que le système d'information à l'appui des activités de transport ne comprenait pas les coûts de toutes les méthodes de transport disponibles. Même si le système contenait les coûts associés aux envois commerciaux, il n'indiquait pas les coûts d'exploitation des flottes de la Défense nationale. Sans critères précis ni information complète sur tous les coûts, il est difficile pour les responsables d'autoriser les méthodes de livraison du matériel et de prendre des décisions éclairées. La Défense nationale ne peut pas non plus présenter d'information sur les coûts de transport, notamment les frais de transport spécial.

3.57 **Recommandation** — La Défense nationale devrait communiquer les coûts de toutes les méthodes de transport disponibles et fournir des indications claires sur la manière de choisir la méthode de transport afin d'avoir l'assurance que les décisions prises sont fondées sur une appréciation complète des coûts.

***Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans la réponse à la recommandation précédente (voir le paragraphe 3.50), la Défense nationale mène actuellement un examen global afin de réduire et d'optimiser les coûts des services de distribution des marchandises au sein des Forces armées canadiennes, tout en maintenant l'efficacité opérationnelle.*

L'examen est à la première étape, qui consiste à définir le problème et la méthode la plus adéquate pour rechercher les données existantes. La prochaine étape sera la collecte et l'analyse de ces données afin de trouver le meilleur système de distribution pour la Défense nationale.

Il est important que le système inclue une prise de décision fondée sur une compréhension approfondie des coûts pour les utilisateurs finaux.

Une fois les prochaines étapes identifiées, celles-ci seront communiquées aux dirigeants et aux utilisateurs finaux dans la fonction de distribution du matériel des Forces armées canadiennes, y compris les premiers plans pour la formation particulière des professionnels.

Conclusion

3.58 Nous avons conclu que, souvent, la Défense nationale n'avait pas livré à temps aux Forces armées canadiennes le matériel qu'elles avaient demandé, et qu'elle n'avait pas non plus les contrôles nécessaires pour déterminer si elle avait évité des frais de transport inutiles.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la chaîne d'approvisionnement de la Défense nationale a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité de la Défense nationale, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le *Manuel de CPA Canada — Certification*.

Le Bureau du vérificateur général du Canada applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si, pour le matériel sélectionné, la Défense nationale avait livré en temps opportun aux militaires des Forces armées canadiennes le matériel qu'ils avaient demandé tout en évitant des frais de transport inutiles.

- « Matériel sélectionné » s'entend du matériel visé par l'audit, c'est-à-dire tout le matériel au sens de la *Loi sur la défense nationale*, exception faite des munitions, des bombes, des missiles et des équipements autonomes (comme les aéronefs, les navires et les véhicules).

Étendue et méthode

L'audit visait à déterminer si la Défense nationale avait fourni aux Forces armées canadiennes le matériel dont elles avaient besoin, au moment où elles en avaient besoin. L'audit a porté sur la chaîne d'approvisionnement utilisée pour le matériel sélectionné, du moment où une demande est présentée jusqu'à la livraison, que le matériel soit disponible en stock ou non. Notre examen était axé sur la rapidité de la livraison, les frais de transport et l'évaluation du rendement.

L'examen a porté sur les demandes de matériel qui ont été présentées et satisfaites entre le 1^{er} avril 2017 et le 31 mars 2019. L'analyse a porté uniquement sur les demandes enregistrées dans les principaux systèmes d'information à l'appui des processus d'approvisionnement et de transport. Nous avons effectué des analyses à l'aide des données brutes et des rapports internes de la Défense nationale ainsi que de documents concernant des demandes précises. Il s'agit entre autres d'analyses de données portant sur l'ensemble des demandes de matériel présentées qui étaient visées par l'audit, de même que de l'examen d'un échantillon de 129 cas sélectionnés de façon aléatoire parmi les 52 000 demandes prioritaires dont la date de livraison n'avait pas été respectée.

Plus précisément, nous avons calculé le temps écoulé entre les diverses étapes de la chaîne d'approvisionnement et, lorsque les dates de livraison demandées n'avaient pas été respectées, nous avons déterminé à quelle étape le retard était survenu. Pour l'échantillon de demandes prioritaires qui ont été livrées en retard, nous avons évalué :

- s'il était justifié d'avoir attribué le niveau prioritaire à la demande;
- les facteurs qui avaient contribué au retard;
- l'incidence des retards.

Nous avons aussi analysé les données sur le transport en vue de déterminer :

- les frais de transport supplémentaires engagés par la Défense nationale en raison des retards;
- comment les frais de transport avaient été pris en compte lors de la sélection de la méthode de transport pour acheminer le matériel à destination.

Enfin, nous avons vérifié si la Défense nationale avait des indicateurs pour surveiller et évaluer en bonne et due forme le rendement de sa chaîne d'approvisionnement.

Nous n'avons pas examiné les questions relatives aux ressources humaines, par exemple si la Défense nationale avait des employés compétents dans les postes voulus afin d'assurer la gestion du matériel, ni si le personnel avait reçu la formation appropriée pour assurer une gestion efficace du système d'approvisionnement. Nous n'avons pas non plus examiné les acquisitions et les achats, la gestion des entrepôts ni le bien-fondé des demandes et des livraisons de matériel.

Critères

Critères	Sources
<p>Pour déterminer si, pour le matériel sélectionné, la Défense nationale avait livré en temps opportun aux militaires des Forces armées canadiennes le matériel qu'ils avaient demandé tout en évitant des frais de transport inutiles, nous avons utilisé les critères suivants :</p>	
<p>La Défense nationale fournit le matériel demandé en temps opportun pour appuyer la réalisation des objectifs opérationnels des Forces armées canadiennes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la défense 3000-0, Acquisition et soutien du matériel • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la défense 3029-0, Mouvement du matériel • Défense nationale, Manuel de gestion de l'approvisionnement • Défense nationale, Manuel du transport • Défense nationale, contrats individuels de soutien en service
<p>La Défense nationale fournit le matériel demandé en évitant des frais de transport inutiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la défense 3000-0, Acquisition et soutien du matériel • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la défense 3029-0, Mouvement du matériel • Défense nationale, Manuel de gestion de l'approvisionnement
<p>La Défense nationale conserve des données exhaustives et exactes pour appuyer la prise de décisions éclairées sur la distribution du matériel dans un délai raisonnable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion du matériel</i> • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la défense 3029-0, Mouvement du matériel • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la Défense 6001-0, Gestion de l'information • Défense nationale, Manuel de gestion de l'approvisionnement
<p>La Défense nationale utilise des indicateurs de rendement appropriés pour surveiller, mesurer et améliorer ses méthodes de gestion du matériel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion du matériel</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les résultats</i> • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la défense 3000-0, Acquisition et soutien du matériel

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2019. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 28 janvier 2020, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directeur principal : Nicholas Swales

Directrice : Chantal Thibaudeau

Cyril Catto

Johanna Lazore

Jeff Stephenson

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<p>La chaîne d’approvisionnement</p> <p>3.43 La Défense nationale devrait revoir ses méthodes de prévision des besoins en matériel et de positionnement des stocks afin de maintenir des stocks suffisants aux bons endroits. La Défense nationale devrait également revoir ses indicateurs sur la disponibilité des stocks (dans ses entrepôts et à l’échelle nationale) et les utiliser pour vérifier si les niveaux de stocks sont respectés. (3.25–3.42)</p> <p>3.50 La Défense nationale devrait améliorer son suivi des demandes désignées comme prioritaires pour veiller à ce qu’elles soient utilisées uniquement lorsque cela est nécessaire. (3.44–3.49)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. La Défense nationale examinera la manière dont les stocks de matériel de la défense sont planifiés. L’objectif sera de s’assurer que les Forces armées canadiennes disposent du matériel nécessaire en quantité suffisante et que celui-ci est entreposé dans des endroits permettant d’améliorer globalement le niveau de service.</p> <p>Le système d’approvisionnement national et la manière dont la disponibilité du matériel est déterminée dans chaque entrepôt feront également l’objet d’une évaluation de la Défense nationale.</p> <p>Dans ses observations sur les états financiers consolidés de 2017-2018 et de 2018-2019 du gouvernement du Canada, le vérificateur général se dit satisfait des mesures prises par la Défense nationale afin de respecter les engagements mentionnés dans le plan d’action pluriannuel de 2016, et ce, dans le but de renforcer les pratiques de gestion du matériel. Ces deux nouveaux examens s’appuieront sur les progrès réalisés dans le cadre du plan pluriannuel de 2016 afin d’améliorer les aspects des activités de la Défense nationale récemment évalués et de veiller à ce que les Forces armées canadiennes soient bien équipées.</p> <p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. La Défense nationale mène actuellement un examen global afin de réduire et d’optimiser les coûts des services de distribution des marchandises au sein des Forces armées canadiennes, tout en maintenant l’efficacité opérationnelle. Ce programme est à la première étape, qui consiste à définir le problème. Une plus grande certitude quant au temps nécessaire à la chaîne d’approvisionnement pour livrer le matériel aux unités réduira le nombre de demandes hautement prioritaires.</p> <p>En outre, à court terme, la Défense nationale renforcera l’utilisation des demandes hautement prioritaires conformément à la politique établie.</p>

Recommandation	Réponse
<p>3.57 La Défense nationale devrait communiquer les coûts de toutes les méthodes de transport disponibles et fournir des indications claires sur la manière de choisir la méthode de transport afin d’avoir l’assurance que les décisions prises sont fondées sur une appréciation complète des coûts. (3.51–3.56)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans la réponse à la recommandation précédente (voir le paragraphe 3.50), la Défense nationale mène actuellement un examen global afin de réduire et d’optimiser les coûts des services de distribution des marchandises au sein des Forces armées canadiennes, tout en maintenant l’efficacité opérationnelle.</p> <p>L’examen est à la première étape, qui consiste à définir le problème et la méthode la plus adéquate pour rechercher les données existantes. La prochaine étape sera la collecte et l’analyse de ces données afin de trouver le meilleur système de distribution pour la Défense nationale. Il est important que le système inclue une prise de décision fondée sur une compréhension approfondie des coûts pour les utilisateurs finaux.</p> <p>Une fois les prochaines étapes identifiées, celles-ci seront communiquées aux dirigeants et aux utilisateurs finaux dans la fonction de distribution du matériel des Forces armées canadiennes, y compris les premiers plans pour la formation particulière des professionnels.</p>

Printemps 2020

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

1. Le renvoi d'immigrants refusés
2. L'aide financière aux étudiantes et étudiants
3. L'approvisionnement des Forces armées canadiennes — Défense nationale

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration de la Corporation commerciale canadienne
Examen spécial — 2019

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration du Conseil canadien des normes
Examen spécial — 2019

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration du Musée des beaux-arts du Canada
Examen spécial — 2019