



Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Renseignements NON CLASSIFIÉS.

Évaluation des arrangements de soutien logistique mutuel



Octobre 2020

1259-3-00055 (SMA[Svcs Ex])

Table des matières

Sigles et abréviations	ii
Sommaire des résultats	iii
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2 Justification	3
1.3 Objet	3
1.4 Critères d'évaluation	3
2.0 Constatations et recommandations	4
2.1 Gouvernance	4
2.2 Rapports et surveillance	7
3.0 Conclusion générale	12
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Portée de l'évaluation et méthodes utilisées	B-1
Annexe C – Liste des ASLM figurant dans la Directive de politique intérimaire de 2012	C-1
Annexe D – Formulaire de l'Armée de l'article 32 utilisé par le CDIAC pour le soutien logistique, les fournitures et les services d'ASLM	D-1

Sigles et abréviations

AC	Armée canadienne
AF	Année financière
ARC	Aviation royale canadienne
ASLM	Arrangement de soutien logistique mutuel
BC	Bureau consultatif
BPR	Bureau de première responsabilité
CDIAC	Centre de doctrine et d'instruction de l'Armée canadienne
COIC	Commandement des opérations interarmées du Canada
COMFOSCAN	Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada
CT	Conseil du Trésor
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense
DPPM	Directeur – Politiques et procédures (Matériel)
FAC	Forces armées canadiennes
JAG	Juge-avocat général
MDN	Ministère de la Défense nationale
MRC	Marine royale canadienne
PE	Protocole d'entente
RRA	Responsabilisation, responsabilité et autorité
SIGRD	Système d'information de la gestion des ressources de la Défense
SLAS	Soutien logistique, approvisionnement et services
SMA(Fin)	Sous-ministre adjoint (Finances)
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada

Sommaire des résultats

Pour être en mesure d'appuyer la mission du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces armées canadiennes (FAC), qui consiste à fournir des forces polyvalentes et efficaces au combat, le Canada peut faire appel à des pays alliés et à leurs forces armées en vue d'assurer une collaboration mutuelle dans le cadre d'exercices, d'activités d'instruction, ou d'autres activités de collaboration qui se déroulent sur un plan multinational. Dans une telle optique, un arrangement de soutien logistique mutuel (ASLM) est une entente qui permet aux FAC d'acquérir, ou de procurer, le soutien logistique, l'approvisionnement et les services (SLAS) dont les troupes ont besoin pour pouvoir assumer leurs responsabilités et répondre aux besoins opérationnels, tant au pays qu'à l'étranger.

Toute transaction effectuée en vertu d'un tel arrangement doit constituer une dépense équitable et prudente de fonds publics, ainsi qu'une utilisation adéquate de ressources du gouvernement, conformément aux dispositions des politiques et des lois applicables. Au cours de l'année financière (AF) 2018-2019, le Ministère a rapporté que le montant total des transactions issues d'ASLM s'élevait à 71,7 millions de dollars. Pour appuyer les efforts du Ministère axés sur la modernisation de la gestion des ASLM, il a donc été convenu de soumettre une demande au Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]) pour que son équipe détermine si les transactions du MDN et des FAC issues d'ASLM étaient effectuées selon les politiques et les directives ministérielles pertinentes et satisfaisaient aux exigences du Conseil du Trésor (CT) en matière de production de rapports.

Portrait global

Les ASLM sont généralement utilisés à bon escient. L'apport de politiques actualisées et de lignes directrices supplémentaires sur l'application et la gestion d'activités liées à des ASLM, de même que la production de rapports normalisés et l'ajout de meilleures capacités de validation contribueront à rehausser la visibilité de l'utilisation des ASLM et la qualité de l'information divulguée à l'échelon ministériel.

Constatations et recommandations

Gouvernance. Bien que toutes les transactions échantillonnées correspondent à la définition de la prestation de SLAS, certaines transactions n'étaient pas liées à un ASLM officiel. La Directive de politique intérimaire devrait être actualisée et finalisée de sorte à garantir l'application, la gestion et la documentation uniformes des activités liées à des ASLM.

Rapports et surveillance. Bien que des rapports annuels soient soumis au CT comme il se doit, le processus de production des rapports est inefficace et il doit être amélioré. Non seulement certaines activités liées à des ASLM sont gérées et signalées différemment à l'échelle du Ministère, mais en général, les données fournies ne font pas l'objet d'une validation. Il y aurait lieu de mettre en œuvre un processus de validation qui, conjugué aux améliorations et aux capacités qu'il est prévu d'apporter au Système d'information de la gestion des ressources de la Défense (SIGRD), permettrait d'améliorer l'ensemble du processus de production de rapports et la qualité des données recueillies.

Nota : Se reporter à l'[annexe A – Plan d'action de la direction](#) pour obtenir de plus amples renseignements sur la réponse de la direction aux recommandations du SMA(Svcs Ex).

1.0 Introduction

1.1 Contexte

Le MDN et les FAC ont entre autres comme mission de fournir des forces efficaces au combat, tant au pays qu'à l'étranger, en vue de protéger le Canada et les Canadiens. Par ailleurs, la réalisation du mandat ministériel exige la mise en œuvre continue de la politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*, ainsi que l'obligation de veiller à ce que les FAC soient dotées des capacités et des équipements requis pour pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités aux échelles nationale et internationale.

Pour être apte à procurer aux FAC les ressources qui lui sont nécessaires, ainsi que la disponibilité opérationnelle qu'on attend d'elles, le Ministère a à sa disposition de nombreux instruments qu'il peut utiliser en fonction des besoins et des circonstances en jeu. À l'étranger, l'un des instruments en question réside en une commande permanente, non contractuelle et sans obligation légale, qui permet l'échange de biens et de services entre le Canada et des forces étrangères. Il s'agit là d'un instrument international et négocié qu'on appelle un ASLM.

1.1.1 Arrangement de soutien logistique mutuel

Un ASLM est un type unique de protocole d'entente (PE), qui établit un cadre de coopération mutuelle et d'interopérabilité entre les FAC et un organisme de défense d'un autre pays, et ce, dans le contexte d'un exercice, d'une activité d'instruction, d'un déploiement, d'une opération ou d'un autre activité de collaboration interarmées. Il s'agit également d'un instrument polyvalent, qui vise à faciliter la prestation réciproque de SLAS particuliers entre les différentes forces de défense coopérantes. Par exemple, la nourriture, l'eau, le transport et les produits pétroliers sont des exemples de SLAS qui peuvent être obtenus ou fournis en vertu d'un ASLM. La définition et la portée des SLAS sont très spécifiques et les dispositions d'un ASLM ne doivent pas déborder le cadre de la définition établie¹.

La prestation de SLAS peut être remboursée par un paiement en espèces, ou par une prestation réciproque d'autres SLAS, ou encore, au moyen d'un amalgame des deux. L'objet d'un ASLM est de compléter – et non de remplacer – d'autres moyens habituels de prestation de soutien. Dans une telle optique, le recours à un ASLM ne peut être envisagé qu'après la prise en considération des mécanismes d'acquisition habituels, dans l'ordre, comme suit :

- a) les ressources et les capacités internes existantes des FAC;
- b) les instruments d'acquisition préétablis par Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), dont les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement;

¹ Définition et portée des SLAS : nourriture, eau, cantonnement, transport (y compris le transport aérien), produits pétroliers, huiles et lubrifiants, vêtements, services de communication, services médicaux, munitions, soutien des bases (y compris la construction liée au soutien des opérations), utilisation des ressources, services d'instruction, services de réparation et de maintenance et services portuaires. La définition et la portée incluent également l'usage temporaire de véhicules polyvalents et d'autre matériel militaire non légal, dans la mesure où le permettent les lois nationales des parties signataires.

- c) la passation de marchés par l'intermédiaire de SPAC, lorsque ce ministère a suffisamment de temps pour répondre aux besoins opérationnels, ou par l'intermédiaire de pouvoirs de passation de marchés délégués au ministre de la Défense nationale.

L'établissement, la gestion continue et le renouvellement des ASLM conclus entre le MDN et les FAC et d'autres forces militaires étrangères sont régis par la *Directive de politique intérimaire – Arrangements de soutien logistique mutuel*, qui a remplacé l'*Ordonnance administrative des Forces canadiennes 36-42*. La directive en question a été publiée en 2012 à titre de directive intérimaire, alors que les politiques antérieures en cause devaient faire l'objet de révisions et de mises à jour.

L'un des engagements que le MDN a pris au cours du processus résidait dans la modernisation de la gestion des ASLM, notamment l'amélioration de la définition des responsabilités de gestion des activités issues d'ASLM à l'échelle des programmes, l'accroissement de la visibilité du Ministère dans le cadre de l'utilisation des ASLM, la production de rapports annuels à l'intention du CT et la mise à jour de la directive de politique interne. Cette mise à jour de la politique interne devait se dérouler en deux phases et prendre la forme de plusieurs Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD). La *DOAD 7014-1, Élaboration des protocoles d'entente*, renvoie les bureaux de première responsabilité (BPR) à la directive intérimaire, laquelle continue d'être la principale politique ministérielle sur l'élaboration et l'utilisation des ASLM.

1.1.2 Autorités et responsabilités

Les ASLM sont conclus en vertu de l'autorité du ministre de la Défense nationale. Le tableau suivant énonce la responsabilisation, la responsabilité et l'autorité (RRA) qui appartiennent aux intervenants clés en matière d'établissement et de gestion continue des ASLM.

Rôle	Responsabilité et autorité
Sous-ministre adjoint (Finances) (SMA[Fin])	<ul style="list-style-type: none"> Autorité fonctionnelle du MDN et des FAC en matière de gestion financière et responsable des politiques, des processus et des règlements qui régissent les transactions financières² liées aux ASLM. (Celui-ci n'est pas visé par l'évaluation, et son rôle se limite à l'examen de la Directive de politique intérimaire – ASLM.)
Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA[Mat])	<ul style="list-style-type: none"> Autorité fonctionnelle du MDN et des FAC en matière d'acquisition de matériel et responsable des politiques et des processus régissant l'établissement, la révision, le renouvellement et l'utilisation des ASLM.
Commandant d'une unité, d'une formation, ou d'une mission	<ul style="list-style-type: none"> Pleine autorité pour appliquer les dispositions d'un ASLM approuvé en vertu des termes de la Directive de politique intérimaire, y compris l'autorité de négocier des modalités de mise en œuvre particulières, ou d'autres transactions avec des homologues de forces étrangères coopérantes.

² Les règles régissant les transactions financières incluent la comptabilisation et la production de rapports.

Juge-avocat général (JAG)	<ul style="list-style-type: none">• Autorité du MDN et des FAC en matière de politiques liées aux PE et responsable de l'établissement des politiques et des règles qui régissent leur élaboration.
---------------------------	---

Tableau 1. Autorités et responsabilités des intervenants clés. Le tableau fait état des intervenants clés, y compris leurs autorités et leurs responsabilités en matière d'ASLM.

1.2 Justification

L'évaluation a été effectuée à la demande du SMA(Mat), qui est l'autorité fonctionnelle du Ministère en la matière et qui est responsable du soutien des activités du Ministère visant à moderniser la gestion des ASLM.

1.3 Objet

L'objet de cette évaluation consiste à déterminer si les transactions du MDN et des FAC en matière d'ASLM sont effectuées conformément aux politiques et aux directives ministérielles applicables, et si elles satisfont aux exigences du CT quant à la production de rapports. Pour en savoir plus sur la portée et les exclusions de l'évaluation, ainsi que sur les méthodes utilisées, il y a lieu de consulter l'[annexe B](#).

1.4 Critères d'évaluation

Les ASLM sont utilisés et consignés conformément aux exigences.

- A. Les transactions sont effectuées conformément aux autorités en matière d'ASLM.
- B. Les transactions liées aux ASLM sont consignées comme il se doit dans le système de gestion ministériel en vue de la production de rapports internes et externes.

2.0 Constatations et recommandations

2.1 Gouvernance

Bien que les SLAS ayant fait l'objet d'un échange correspondaient à la définition approuvée aux termes de la politique intérimaire, les directives existantes devraient être actualisées pour favoriser la mise en œuvre et la gestion uniformes des activités liées aux ASLM.

Nous nous attendions à constater ce qui suit :

- Les politiques et les directives fournissent des instructions claires sur l'utilisation et la gestion des ASLM, y compris des RRA bien définis.
 - Les SLAS ayant fait l'objet d'un échange correspondent à la définition approuvée aux termes de la politique intérimaire concernant les ASLM.
 - Les dossiers contiennent des éléments probants qui confirment que les mécanismes d'acquisition requis pour les SLAS sont pris en considération avant le recours à des ASLM.
-

2.1.1 Directive intérimaire sur les ASLM

Cette directive contient une définition des SLAS, ainsi que des exclusions, des règlements et des limitations applicables à la négociation d'un ASLM et à ses conditions d'utilisation, et elle répertorie les autorités et les intervenants clés responsables de la conclusion des arrangements. Les interrogés, appartenant à différents groupes d'utilisateurs, ont décrit un ASLM comme un outil de diplomatie à utiliser auprès de forces étrangères, puis ont fait ressortir l'importance que revêt un ASLM à titre d'instrument polyvalent qui permet de satisfaire à des besoins opérationnels. Ils ont également laissé entendre que la politique intérimaire n'est pas trop restrictive. Bien qu'une certaine souplesse soit nécessaire pour tenir compte des différences entre les opérations, les systèmes et les processus des utilisateurs, il n'en demeure pas moins que des politiques ambiguës peuvent donner lieu à des interprétations et à des applications qui manquent d'uniformité.

La politique intérimaire, qui constitue la principale source d'information des utilisateurs d'ASLM, contient peu de détails sur la mise en œuvre, la gestion continue et le compte rendu d'activités liées à des ASLM, notamment en ce qui concerne les façons dont les utilisateurs peuvent démontrer leur conformité aux conditions d'utilisation établies. Par exemple, la politique intérimaire explique en quoi consiste un ASLM, mais elle ne fait pas état des différences qui existent entre un ASLM et d'autres types de PE³. Un tel manque de clarté peut créer de la confusion parmi les groupes d'utilisateurs, ce qui influe sur les activités issues d'ASLM qui sont ultimement déclarées au CT.

Pour pouvoir déterminer si les transactions déclarées dans les rapports annuels des N1 sur les ASLM (précisions à l'article 2.2.1) étaient associées à des ASLM officialisés, l'équipe d'évaluation a

³ Un PE peut être considéré comme un ASLM s'il définit explicitement et inclut la liste générale des SLAS autorisés qui peuvent faire l'objet d'un échange aux termes de l'arrangement visé. Un PE qui est créé pour la prestation d'un bien ou d'un service particulier ne peut pas être considéré comme un ASLM, car il s'agit plutôt d'un PE international.

examiné un échantillon desdites transactions à la lumière de trois listes d'arrangements approuvés, soit les suivantes : une liste officielle incluse dans la politique intérimaire ([annexe C](#)); une liste provenant du Directeur – Politiques et procédures (Matériel) (DPPM), qui est le groupe qui transmet la lettre d'appel à la production des rapports annuels; et une liste provenant du groupe des PE JAG, qui est le dépositaire des ASLM et des PE approuvés. La liste fournie par le DPPM contenait 27 instruments, dont 15 lui sont propres, tandis que la liste du JAG en contenait 21, dont huit lui sont propres. De plus, l'équipe d'évaluation a constaté qu'il y avait un chevauchement de 12 instruments sur les deux listes. Les transactions prélevées dans les rapports annuels des N1 sur les ASLM comportaient six instruments supplémentaires, non reconnus par le DPPM, ni le JAG. Il s'agit là d'un écart qui met en évidence le fait qu'il n'existe aucune liste complète d'ASLM qui puisse être utilisée à l'appui de travaux de validation. La figure 1 ci-dessous est une représentation visuelle de l'exercice.

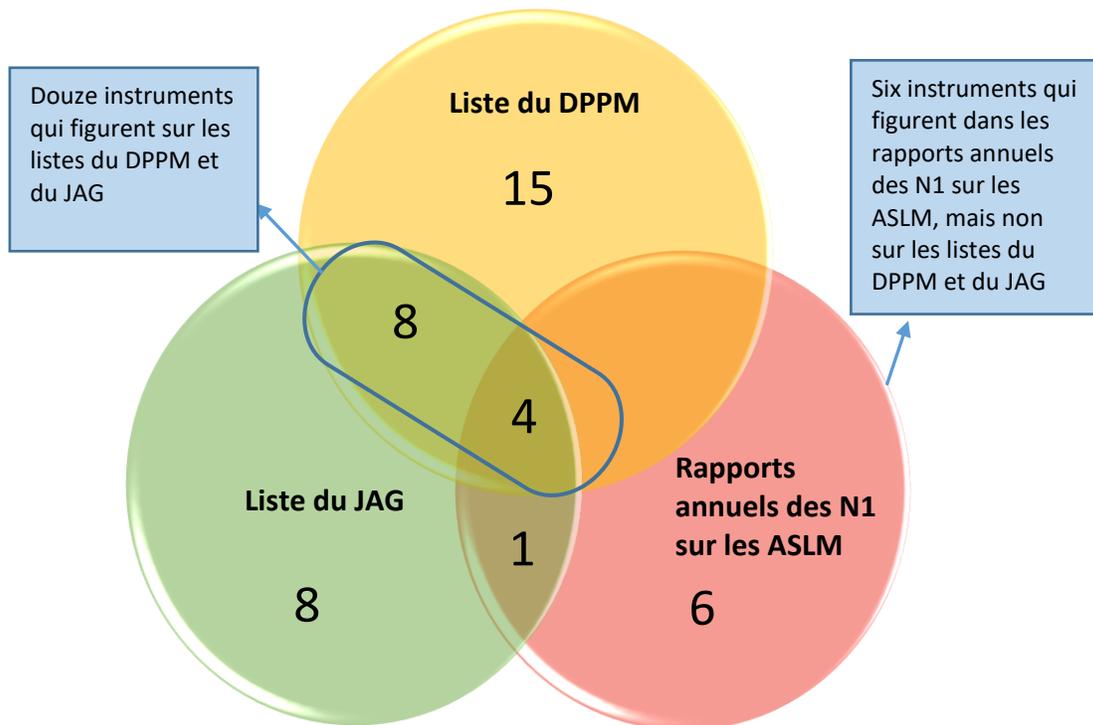


Figure 1. Comparaison de listes d'instruments. Le diagramme de Venn illustre le chevauchement d'instruments sur les trois listes d'arrangements accessibles.

Les résultats de l'exercice ont indiqué que les transactions figurant dans les rapports annuels des N1 sur les ASLM étaient associées non seulement à des ASLM, mais aussi à d'autres PE, à des versions provisoires d'ASLM et à d'autres instruments d'acquisition, ce qui porte à croire que la compréhension de ce que constitue un ASLM n'est pas la même dans tous les groupes d'utilisateurs des N1.

Bien qu'il puisse exister des similarités entre des transactions liées à un ASLM et des transactions non liées à un ASLM, et qu'il soit possible que certaines transactions aient été déclarées par souci de transparence, on peut également penser qu'il serait nécessaire d'apporter des précisions pour éviter

que la détermination et la différenciation d'une transaction issue d'un ASLM soient sujettes à interprétation. De plus, l'apport de précisions supplémentaires concernant la distinction entre un ASLM et un PE conventionnel, ou un autre instrument, de même que le partage d'une seule liste globale d'instruments entre les autorités fonctionnelles et stratégiques, contribueraient à l'amélioration de la gestion globale et faciliteraient la tâche des utilisateurs sur les plans de la mise en œuvre et du compte rendu des activités issues d'un ASLM.

2.1.2 Examen de dossiers

L'équipe d'évaluation s'est penchée sur 41 transactions issues d'un ASLM pour déterminer ce qui suit :

- les SLAS qui ont fait l'objet d'un échange ou d'une acquisition dans le cadre d'un ASLM correspondent à la définition et à la portée approuvées aux termes de la politique intérimaire;
- les mécanismes d'acquisition habituels des SLAS sont pris en considération avant le recours à un ASLM;
- les transactions en cause pourraient être effectuées à même l'enveloppe de ressources qui a été attribuée pour l'unité, la mission, ou l'opération dont il s'agit;
- les transactions issues de l'ASLM applicable sont consignées comme il se doit dans le système d'information de gestion pertinent.

L'examen et l'analyse des 41 transactions ont donné lieu aux résultats suivants :

- tous les SLAS se sont avérés conformes à la définition et à la portée autorisées aux termes de la politique intérimaire;
- plusieurs transactions n'étaient pas associées à un ASLM officialisé, mais à un autre PE, ou un autre instrument, par exemple les Accords de normalisation de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord;
- faute d'éléments de preuve, il est difficile de déterminer si d'autres mécanismes ou moyens d'acquisition ont été envisagés avant le recours à des ASLM;
- faute d'éléments de preuve, il est difficile de déterminer si les transactions en cause pourraient être réalisées à même l'enveloppe de ressources attribuée à l'unité, à la mission, ou à l'opération dont il s'agit;
- dans la majorité des cas, les transactions examinées ont pu être rapprochées des données figurant dans le SIGRD (précisions à l'article 2.2.2.).

Pratique notable

Le Centre de doctrine et d'instruction de l'Armée canadienne (CDIAC) dispose d'un formulaire relatif à l'article 32, qui exige que le commandant responsable confirme que les SLAS impartis sont conformes aux dispositions de la politique et que d'autres moyens d'acquisition ont été pris en considération avant le recours à un ASLM. L'[annexe D](#) contient un exemple de ce formulaire.

En l'absence de dossiers de transactions pleinement documentés, il est impossible de déterminer clairement si ce sont les bons instruments qui ont été utilisés. De plus, on pourrait faire augmenter le risque de ne pas satisfaire aux attentes concurrentielles visant à favoriser la mise en œuvre de pratiques d'acquisition équitables et transparentes. L'amélioration de la clarté de ladite politique pourrait aider les

utilisateurs à démontrer qu'ils s'y conforment et qu'ils l'appliquent et en font usage uniformément, sans altérer la marge de manœuvre prévue.

2.1.3 Conclusion

Pour les FAC, le recours à des ASLM constitue un outil important en matière d'acquisition et de gestion de relations auprès de pays alliés et de forces militaires étrangères. Même si les transactions examinées s'inscrivaient dans les limites de celles établies dans la politique intérimaire, les dossiers correspondants, en général, ne contenaient que très peu de documents justificatifs démontrant un respect des conditions d'utilisation. L'ajout de précisions dans les directives en vigueur devrait aider les utilisateurs, dans l'ensemble, à mettre en œuvre et à gérer les activités issues d'ASLM.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Dans une optique de responsabilisation, de continuité et de justification/documentation adéquate, il est recommandé que le SMA(Mat), de concert avec les autorités fonctionnelles et les intervenants concernés, s'acquitte de ce qui suit :
 - a) revoir, mettre à jour et finaliser la politique intérimaire sur les ASLM, ainsi que les DOAD 7014, pour clarifier les RRA;
 - b) élaborer et distribuer des instructions permanentes d'opération en vue de normaliser la classification, la gestion et la documentation des activités issues d'ASLM.

BPR : SMA(Mat)

BC : JAG, MRC, AC, ARC, COIC, COMFOSCAN, SMA(Fin), SMA(IE)

2.2 Rapports et surveillance

Bien qu'il existe un processus officiel de production de rapports, il importe d'améliorer les mécanismes de validation et de contrôle pour accroître la visibilité des activités issues d'ASLM à l'échelle ministérielle et pour assurer la production de rapports uniformes, exacts et complets.

Nous nous attendions à constater ce qui suit :

- Un processus de production de rapports est en place pour rendre compte des activités issues d'ASLM.
 - Il existe un processus de surveillance et de validation des données de rapports, tant au niveau opérationnel qu'au niveau fonctionnel.
 - Les transactions liées aux ASLM sont consignées comme il se doit dans le système d'information de gestion applicable.
-

2.2.1 Rapports

Les activités liées à des ASLM sont rapportées annuellement au CT. Le processus est amorcé par le SMA(Mat), qui transmet une lettre d'appel et un modèle de rapport (tableur) à tous les N1. Une fois rempli, chaque tableur est retourné au SMA(Mat) puis, par la suite, les données sur l'ensemble des activités en question sont rapportées au CT. Même s'il existe une structure officielle de production de rapports, il y a lieu de fournir des directives supplémentaires et des données de validation pour veiller à ce que les transactions soient complètes, puis validées et déclarées systématiquement.

Les interviews auprès de membres de différents groupes d'utilisateurs et l'examen de différentes transactions ont révélé que certains des coûts chiffrés signalés au SMA(Mat) étaient des coûts estimés, plutôt que des coûts réels. En outre, l'examen d'un des dossiers échantillonnés a révélé qu'il se pouvait que certains recouvrements et ajustements de coûts ne figurent pas dans les rapports. Dans le cas en question, le Canada, à titre de pays-cadre pour un exercice international, avait accepté de payer d'avance les frais associés à la prestation des SLAS, au nom des autres pays participant à l'exercice. Même si le Canada a recouvré ces frais individuellement après l'exercice, le montant initial qu'il a versé a été déclaré dans le total des coûts propres aux ASLM, plutôt que comme montant net recouvré.

C'est à chaque N1 qu'il appartient de faire rapport annuellement sur son recours à des ASLM. Chaque élément d'appartenance dispose de son propre processus interne de mise en œuvre pour ce faire. Des interviews auprès de membres de différents groupes d'utilisateurs et du DPPM ont confirmé que les données déclarées ne sont pas validées à intervalles réguliers, tant au sein des éléments d'appartenance qu'au sein du SMA(Mat), car il n'existe pas de mécanisme officiel de surveillance ou de validation qui puisse permettre de gérer la production de rapports. Bien qu'un examen non officiel puisse être effectué au sein du DPPM, il n'en demeure pas moins que le tout dépend fortement des ressources disponibles, de la connaissance du sujet et de la nature des transactions déclarées.

Tout en reconnaissant qu'il faut faire preuve de souplesse dans la gestion des transactions liées à des ASLM pour tenir compte des différences opérationnelles, il y a lieu d'établir des normes uniformes en matière de production de rapports pour veiller à ce que les montants déclarés au CT soient conformes aux politiques financières pertinentes.

Par exemple, les transactions de carburant ne sont pas traitées de la même façon dans l'Aviation et dans la Marine⁴. Ainsi, comme on peut le voir à la figure 2, la Marine déclare la valeur différentielle en dollars entre les coûts de carburant sortants et les coûts de carburant entrants, tandis que l'Aviation déclare toutes les transactions effectuées dans l'année donnée, ce qui correspond à un montant brut. Comme on peut le voir également à la figure 2, le volume brut des transactions de carburant entre le Canada et les États-Unis au cours de la période de six mois visée s'est élevé à 12 913 221 \$ – les États-Unis ayant fourni du carburant au Canada pour une somme de 11 079 549 \$ et le Canada ayant fourni du carburant aux États-Unis pour une somme de 1 833 673 \$. Même si la méthode différentielle est utilisée pour des règlements de paiements, la déclaration d'une valeur différentielle de 9 245 876 \$ pour l'ensemble des activités liées à des ASLM constitue une sous-estimation de l'ordre de 3 667 345 \$ de la valeur réelle des

⁴ Les transactions de carburant comptent pour à peu près 95 pour cent du total des transactions liées à des ASLM.

échanges de carburant pendant la période de six mois visée. Et il s'agit là d'un écart qui pourrait être beaucoup plus grand si on décidait d'extrapoler pour tenir compte d'activités associées à d'autres pays et pour l'ensemble de l'AF.

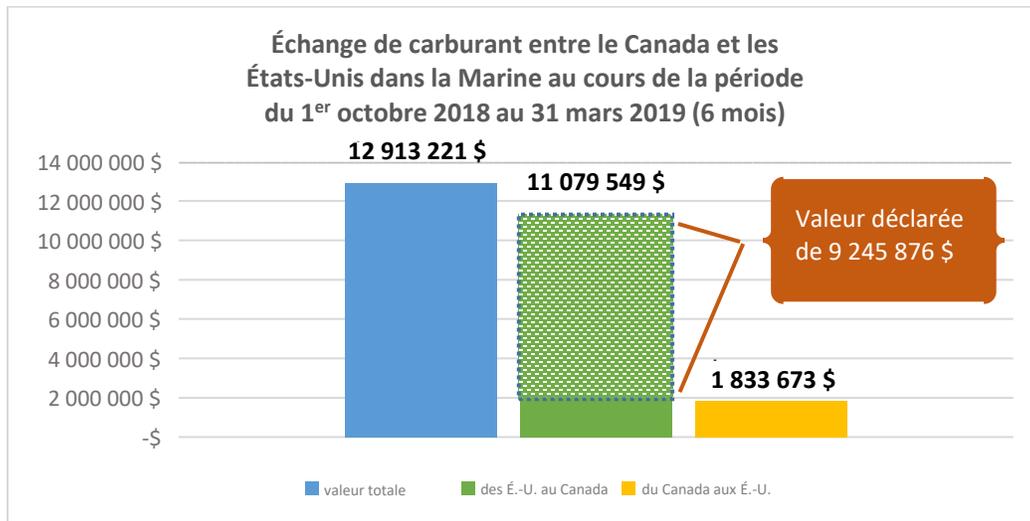


Figure 2. Échange de carburant entre le Canada et les États-Unis dans la Marine. Le diagramme à barres illustre l'échange de carburant entre le Canada et les États-Unis dans la Marine du 1^{er} octobre 2018 au 31 mars 2019.

Le SMA(Mat) accepte actuellement la méthode du profil différentiel et la méthode du profil brut pour la production de rapports annuels au CT sur les activités liées à des ASLM. Même s'il est important de ménager des marges de manœuvre dans les transactions effectuées à l'échelon opérationnel, notamment en ce qui a trait à la gestion des ASLM, il y aurait lieu d'appliquer des normes uniformes de production de rapports au sein des différents éléments d'appartenance pour veiller à ce que les montants déclarés reflètent les secteurs d'activités avec exactitude et soient conformes aux exigences établies en matière de gestion financière et de production de rapports. L'acceptation de tous les types de rapports, conjuguée à une validation et à une surveillance limitée des montants par les N1, influe sur la totalité et l'exactitude des données susceptibles de faciliter la prise de décisions par les membres de la haute direction et sur le respect des exigences du CT en matière de production de rapports.

2.2.2 Système d'information de la gestion des ressources de la Défense

Conformément à la politique intérimaire sur les ASLM, toutes les transactions pertinentes en matière de finances et de comptabilisation du matériel doivent être consignées comme il se doit dans le système d'information de gestion pertinent. De même, conformément à cette même politique intérimaire, toute transaction réelle peut être traitée via le SIGRD. De même, tous les dépôts directs et les chèques émis peuvent être traités via le Système normalisé des paiements, lequel est géré par le Directeur – Traitement des soldes et indemnités militaires.

À la lumière d'un examen des transactions échantillonnées, la majorité des transactions déclarées a pu faire l'objet d'un rapprochement avec des données figurant dans le SIGRD. Par ailleurs, les transactions comportant des écarts entre les rapports annuels des N1 sur les ASLM et les factures connexes (SIGRD)

peuvent être attribuables au report d'estimations sur le tableur accompagnant la lettre d'appel, alors que les factures indiquées dans le SIGRD indiquent les montants réels qui ont été versés.

Le processus actuel de production de rapports n'est pas automatisé et génère une lourde charge de travail, ce qui accroît les risques d'erreurs et d'omissions. En outre, étant donné que chaque élément d'appartenance utilise sa propre méthode de saisie de données dans le SIGRD, l'information à l'appui des transactions liées à des ASLM est également variable.

Le SMA(Mat) est au courant du problème et il le signale chaque année au CT en indiquant que les efforts manuels consacrés au recensement et à la compilation des données requises pour la production de son rapport constituent « les meilleurs efforts qui peuvent être consentis » en attendant l'apport d'améliorations au système. Qui plus est, d'après des entrevues réalisées auprès de membres du SMA(Mat), des travaux sont en cours pour améliorer le SIGRD, notamment en ce qui a trait à l'identification et à la catégorisation des transactions liées à des ASLM, ce qui facilitera la production de rapports pour les N1 et améliorera l'exactitude des données déclarées.

2.2.3 Conclusion

Bien qu'il y ait en place une structure officielle de production de rapports et que les transactions soient consignées comme il se doit dans le SIGRD, il est nécessaire de donner des directives supplémentaires à propos de la portée des rapports requis. Il est également nécessaire de normaliser les procédures de saisie de données pour veiller à ce que l'information soit saisie correctement, ce qui permettra d'améliorer la qualité des données sur les ASLM. Si les directives ne sont pas claires et que la surveillance et la validation des données sont insuffisantes, il est possible que des informations ne soient pas exactes ni fiables. D'autre part, l'établissement d'un mécanisme de surveillance, de validation et d'amélioration des données dans le SIGRD permettrait de favoriser l'uniformité à l'échelon des N1 et de renforcer l'intégrité globale des informations déclarées.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Il est recommandé que le SMA(Mat), de concert avec les utilisateurs finals et les autorités fonctionnelles concernés, mette en œuvre un mécanisme efficace pour appuyer le contrôle et le compte rendu des activités issues d'ASLM, y compris les éléments suivants :
 - a) attestation des N1 confirmant la production de rapports;
 - b) clarification des exigences en matière de production de rapports externes;
 - c) prise en considération des ASLM pour le suivi des contrôles financiers.

BPR : SMA(Mat)

BC : JAG, MRC, AC, ARC, COIC, COMFOSCAN, SMA(Fin), SMA(IE)

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Il est recommandé que le SMA(Mat), de concert avec des utilisateurs finals, normalise les procédures de saisie des transactions liées à des ASLM dans le SIGRD pour favoriser l'accès à des données complètes et fiables sur les ASLM.

BPR : SMA(Mat)

BC : JAG, MRC, AC, ARC, COIC, COMFOSCAN, SMA(Fin), SMA(IE)

3.0 Conclusion générale

Pour les FAC, le recours à des ASLM constitue un outil de diplomatie important, car cet outil leur donne la latitude dont elles ont besoin dans le cadre de l'échange et de la prestation des approvisionnements et des services qui sont nécessaires pour satisfaire aux besoins opérationnels. Même si les SLAS échangés ont correspondu à la définition approuvée aux termes de la politique ministérielle intérimaire, les directives en vigueur devraient être mises à jour et finalisées pour faire état des facteurs de différenciation qui s'appliquent aux ASLM. De plus, des précisions devraient être apportées aux directives en vigueur pour que les utilisateurs concernés puissent démontrer leur conformité aux conditions d'utilisation et aux modalités de gestion globale établies dans le contexte de la mise en œuvre et du compte rendu d'activités issues d'ASLM.

Le processus actuel de production de rapports exige beaucoup de travail et pourrait faire augmenter les risques d'erreurs et d'omissions. Le processus de production de rapports est amorcé via la transmission d'une lettre d'appel normalisée, mais le calcul et la compilation des transactions fait l'objet d'une gestion indépendante par les éléments d'appartenance, avec peu de validation et de surveillance. Par conséquent, les données à déclarer au CT ne reflètent pas complètement le total des activités issues d'ASLM pour une période donnée. Par contre, il existe un processus de validation des données tant au niveau opérationnel qu'au niveau fonctionnel qui, conjugué à l'établissement d'un mécanisme de surveillance et de validation et à l'apport d'améliorations au SIGRD, devrait permettre d'améliorer le processus de production de rapports, ainsi que l'intégrité des données.

Annexe A – Plan d'action de la direction

Les critères d'importance des recommandations du SMA(Svcs Ex) sont les suivants :

Très élevée – Il n'y a pas de contrôles en place. D'importantes questions ont été soulevées, et elles auront des incidences négatives marquées sur les opérations.

Élevée – Les contrôles sont inadéquats. D'importantes questions ont été soulevées qui pourraient avoir des incidences négatives sur la réalisation des programmes et des objectifs opérationnels.

Modérée – Des contrôles sont en place, mais ils ne sont pas suffisamment respectés. Des questions soulevées pourraient avoir des incidences négatives sur l'efficacité et l'efficacités des opérations.

Faible – Des contrôles sont en place, mais le niveau de conformité varie.

Très faible – Des contrôles sont en place, et il n'y a pas d'écart de conformité.

Recommandation du SMA(Svcs Ex) – Importance modérée

1. Dans une optique de responsabilisation, de continuité et de justification/documentation adéquate, il est recommandé que le SMA(Mat), de concert avec les autorités fonctionnelles et les intervenants concernés, s'acquitte de ce qui suit :

- a) revoir, mettre à jour et finaliser la politique intérimaire sur les ASLM, ainsi que les DOAD 7014, pour clarifier les RRA;
- b) élaborer et distribuer des instructions permanentes d'opération en vue de normaliser la classification, la gestion et la documentation des activités issues d'ASLM.

Mesure prise par la direction

Mesure 1.1

Le SMA(Mat) doit consulter le JAG et les intervenants concernés des N1 en vue de la mise à jour de la politique sur les ASLM, tout en veillant à ce qui suit :

- a) les RRA cadrent avec les dispositions des DOAD 7014;
- b) des instructions permanentes d'opération sont élaborées et intégrées dans la nouvelle politique et les modalités prévues pour la classification, la gestion et la documentation des activités issues d'ASLM sont clairement définies.

BPR : SMA(Mat)

BC : JAG, MRC, AC, ARC, COIC, COMFOSCAN, SMA(Fin), SMA(IE)

Date-cible : mars 2021

Recommandation du SMA(Svcs Ex) – Importance modérée

2. Il est recommandé que le SMA(Mat), de concert avec les utilisateurs finals et les autorités fonctionnelles concernés, mette en œuvre un mécanisme efficace pour appuyer le contrôle et le compte rendu des activités issues d'ASLM, y compris les éléments suivants :

- a) attestation des N1 confirmant la production de rapports;
- b) clarification des exigences en matière de production de rapports externes;
- c) prise en considération des ASLM pour le suivi des contrôles financiers.

Mesure prise par la direction

Mesure 2.1

Le SMA(Mat) doit consulter les intervenants concernés des N1 en vue d'assurer l'efficacité du contrôle et du compte rendu des activités suivantes qui sont liées à des ASLM :

- A) mettre à jour le processus lié à la transmission de la lettre d'appel en vue de l'obtention de l'attestation des N1 confirmant la production de rapports;
- B) consulter les intervenants concernés en vue de la clarification des exigences en matière de production de rapports;
- C) consulter les représentants concernés du SMA(Fin) en vue de la prise en considération du suivi des contrôles financiers.

BPR : SMA(Mat)

BC : MRC, AC, ARC, COIC, COMFOSCAN, SMA(Fin), SMA(IE)

Date-cible : juin 2022

Recommandation du SMA(Svcs Ex) – Importance modérée

3. Il est recommandé que le SMA(Mat), de concert avec des utilisateurs finals, normalise les procédures de saisie des transactions liées à des ASLM dans le SIGRD pour favoriser l'accès à des données complètes et fiables sur les ASLM.

Mesure prise par la direction

Mesure 3.1

Le SMA(Mat) doit collaborer avec les utilisateurs finals concernés en vue de cerner et de prioriser les besoins liés au versement des données applicables aux transactions issues d'ASLM dans le SGIRD, puis acheminer lesdits besoins au Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)/SGIRD via le processus de planification intégrée des activités.

BPR : SMA(Mat)

BC : JAG, MRC, AC, ARC, COIC, COMFOSCAN, SMA(Fin), SMA(IE)

Date-cible : juin 2022

Annexe B – Portée de l'évaluation et méthodes utilisées

Portée

L'équipe affectée à la présente évaluation a procédé à un examen de différentes politiques et directives en vigueur en vue d'élaborer et de gérer des ASLM, y compris des listes d'arrangements officialisés figurant dans la politique intérimaire et fournies par des intervenants clés. Plus précisément, l'équipe s'est penchée sur des rapports de transactions transmis au SMA(Mat) au cours des AF 2017-2018 et 2018-2019, y compris des factures et des documents justificatifs, de même que les données correspondantes dans le SGIRD.

Le mandat de l'équipe d'évaluation s'est échelonné de janvier 2020 à février 2020, inclusivement.

Exclusions

Les éléments suivants ont été exclus de l'évaluation :

- l'établissement et la négociation d'ASLM, y compris la raisonnable des modalités;
- la pertinence des SLAS acquis pour répondre aux besoins opérationnels;
- les transactions ne figurant pas sur les derniers rapports transmis au SMA(Mat) au cours des AF 2017-2018 et 2018-2019;
- l'efficacité et la rapidité du traitement des factures et des paiements, y compris le versement des données correspondantes dans le SGIRD.

Méthodes utilisées

Les résultats de l'évaluation sont fondés sur les méthodes suivantes :

- l'équipe d'évaluation a procédé à un examen des politiques et des directives pertinentes en ce qui a trait à l'utilisation et à la gestion des ASLM;
- l'équipe d'évaluation a effectué des interviews auprès d'experts en la matière au sein des services de l'autorité fonctionnelle et des utilisateurs pour obtenir leurs opinions au sujet des processus de mise en œuvre et de production de rapports;
- l'équipe d'évaluation a également procédé à un examen des transactions sélectionnées dans les rapports transmis au SMA(Mat) au cours des AF 2017-2018 et 2018-2019, comme suit :
 - l'équipe a examiné entre autres les transactions effectuées dans le cadre de bon nombre d'ASLM et de transitions applicables à différents éléments d'appartenance (COIC, Marine, Aviation et Armée),
 - l'équipe a aussi procédé au rapprochement de ces transactions à des données figurant dans le SGIRD;
- l'équipe d'évaluation a analysé des listes d'ASLM fournies par les autorités fonctionnelles et stratégiques concernées à la lumière des transactions signalées au SMA(Mat) par lesdits éléments d'appartenance.

Annexe C – Liste des ASLM figurant dans la Directive de politique intérimaire de 2012

Pays	Instrument	Date d'approbation	Statut et durée
Australie	Accord entre le DoD et le MDN concernant le soutien mutuel	8 septembre 2009	En vigueur pour une période indéfinie
Autriche	PE entre le ministère de la Défense d'Autriche et le MDN concernant le soutien mutuel	16 octobre 2003	En vigueur pour une période indéfinie
Hongrie	PE entre le MD de la République de Hongrie et le MDN concernant le soutien mutuel	21 juin 2001	En vigueur pour une période indéfinie
Italie	PE entre le MDN et le MD de la République italienne concernant le soutien mutuel	28 octobre 2009	En vigueur pour une période indéfinie
Corée	PE entre la République de Corée et le MDN concernant le soutien logistique mutuel	22 septembre 2010	En vigueur pour une période indéfinie
Pays-Bas	PE entre le ministère de la Défense nationale du Canada et le ministère de la Défense du Royaume des Pays-Bas concernant le soutien logistique mutuel	2 juillet 2002	En vigueur pour une période indéfinie
Nouvelle-Zélande	Accord entre la Force de défense de la Nouvelle-Zélande et le ministère de la Défense nationale concernant le soutien mutuel	7 décembre 1999	En vigueur pour une période indéfinie
Royaume-Uni	PE entre le MOD du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le ministère de la Défense nationale concernant le soutien logistique mutuel	17 juillet 2009	En vigueur pour une période indéfinie
États-Unis	PE entre le ministère de la Défense des États-Unis d'Amérique et le ministère de la Défense nationale du Canada concernant les acquisitions et les services mutuels	28 février 2007	En vigueur pour une période indéfinie

Tableau C-1. Liste des pays avec lesquels le Canada avait conclu des ASLM au moment de la publication de la Directive de politique intérimaire en 2012.

Annexe D – Formulaire de l'article 32 utilisé par le CDIAc de l'Armée pour le soutien logistique, les approvisionnements et les services

FORMULAIRE DE L'ARTICLE 32 POUR LES SLAS (ASLM OU AUTRE ACCORD INTERNATIONAL)

Nom de l'exercice: _____

Type de SLAS requis: _____

Le pouvoir d'engager une dépense (PED) a été accordé pour le code financier ci-après par l'une des parties suivantes :
 Courriel joint* du Gest CR Ou en vertu de la signature ci-dessous

Nom, poste (en lettres moulées)
Signature pour le PED
Date

Pouvoir en vertu de l'article 32

La somme de _____ \$ sera engagée et imputée au centre de coûts _____, année financière _____, pour le présent besoin et servira au paiement de la ou des factures résultant de l'approvisionnement en question auprès des forces armées d'un autre pays.

RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

Centre de coûts		CI	
GLG		N° d'engagement	
Fonds			

En apposant ma signature sur le présent formulaire, je confirme que je détiens un formulaire valide de délégation de pouvoirs au titre de l'article 32 pour le code financier au montant susmentionné.

Nom, poste (en lettres moulées)
Signature
Date

Attestation du commandant ou de son remplaçant désigné conformément à la politique du SMA(Mat) sur les ASLM (paragr. 15) :

Le recours à un ASLM constitue le meilleur moyen de répondre au présent besoin opérationnel de SLAS; les transactions proposées sont conformes à la Directive de la politique du MDN et des FC – ASLM, ainsi qu'au libellé et à l'intention de l'ASLM applicable; le besoin est financé et sera enregistré dans le SIGRD. Les mécanismes habituels suivants ont été pris en considération et ne peuvent pas être utilisés :

- Ressources et capacités internes existantes des FC;
- Instruments d'acquisition préétablis par SPAC, comme une OC ou un AMA; ou
- Passation d'un marché par l'intermédiaire de SPAC ou application du pouvoir de passation de marchés du MDN

Les éléments suivants ne sont PAS obtenus dans le cadre de la présente demande :

- Systèmes d'armes, matériel complet majeur ou inventaires de pièces de rechange
- Articles dont le transfert est interdit par les lois de l'une ou l'autre des parties
- Articles qui devraient être obtenus par contrat directement auprès d'un fournisseur

Nom du cmdt ou du remplaçant
(lettres moulées)
Signature
Date

Le soutien logistique, l'approvisionnement et les services (SLAS) sont spécifiquement définis comme englobant ce qui suit : nourriture, eau, cantonnement, transport (y compris le transport aérien), produits pétroliers, huiles et lubrifiants, vêtements, services de communication, services médicaux, munitions, soutien des bases (y compris la construction liée au soutien des opérations), services d'entreposage, utilisation des ressources, services d'instruction, pièces de rechange et composantes, services de réparation et de maintenance, services d'étalonnage, et services portuaires et aéroportuaires. Est également inclus l'usage temporaire de véhicules polyvalents et d'autre matériel militaire non létal, dans la mesure où le permettent les lois nationales des parties signataires

* Nota : Tout format est acceptable pourvu qu'il contienne le code financier complet, la date d'approbation, le type de biens/services, le montant en dollars, la signature, le bloc-signature (nom complet, grade et poste) et le type d'autorisation fournie.

L'utilisation d'un ASLM n'équivaut pas à une colonne d'une délégation de pouvoir, mais elle est assujettie au plafond monétaire des marchés du CT.

Figure D-1. Formulaire de l'article 32 utilisé par le CDIAc pour le soutien logistique, les approvisionnements et les services.