National Defence Défense nationale

Canadian Forces College

Collège des Forces Canadiennes

LES CONTRATS : UNE SPÉCIALITÉ POUR LES LOGISTICIENS?

Maj M.E.S. Gilbert

JCSP 42

Service Paper

PCEMI 42

Étude militaire

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2016.

Avertissement

Les opinons exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2016.

Canada

CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES
JCSP 42 – PCEMI 42
2015 – 2016

JCSP SERVICE PAPER – PCEMI ÉTUDE MILITAIRE

LES CONTRATS : UNE SPÉCIALITÉ POUR LES LOGISTICIENS?

Maj M.E.S. Gilbert

"This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence."

"La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale."

Word Count: 2580

Compte de mots: 2580

LES CONTRATS : UNE SPÉCIALITÉ POUR LES LOGISTICIENS?

Un document militaire sur les capacités de la logistique

BUT

1. Le but de ce document militaire est de faire des recommandations au J4 de l'État-major interarmées stratégique (EMIS) concernant la manière d'améliorer la capacité contractuelle des officiers de la logistique au sein des divers éléments, soit la force terrestre, aérienne et maritime. Il s'agira de démontrer les lacunes actuelles en ce qui a trait aux contrats et l'incapacité des Forces armées canadiennes (FAC) à exceller dans ce domaine, un domaine qui prend de l'ampleur au fil des ans.

INTRODUCTION

2. Depuis plusieurs années, les FAC élaborent de plus en plus de contrats, autant du côté domestique que du côté expéditionnaire. Le processus contractuel est l'un des éléments de la passation des marchés et ce processus commence avec une demande faite par un client et se termine lorsque les biens ou services ont été reçus, la facture a été payée et la filière a été fermée[1]. Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) a élevé certaines des limites financières pour l'acquisition de biens et de services au sein des FAC afin d'alléger leur fardeau administratif. Par exemple, le 1er avril 2015, il y a eu un accroissement de la limite à 400K$ pour les biens, un montant qui était sujet à une augmentation jusqu'à 1M$ une fois approuvé par le Conseil du Trésor (CT), et à 2M$ pour les services. En 2018, ce montant pourrait encore augmenter pour atteindre 2M$ pour les biens et 3M$ pour les services non compétitifs. Cet accroissement, présent seulement dans la matrice de délégation de pouvoir chez

[1] Department of National Defence, A-PP-005-000/AG-002, *Procurement administration manual (PAM),* (Ottawa: DND, April 2015), p. 24.

certaines organisations, plus particulièrement à l'intérieur de SMA (Mat), fera en sorte qu'éventuellement, les personnes se retrouvant plus bas dans la chaîne hiérarchique d'acquisition, comme les agents de marché sur les bases et dans les escadres, verront eux aussi leur délégation augmenter[2].

3. La Défense nationale (DN), incluant les FAC, n'a pas réussi à prouver au Gouvernement du Canada (GC) qu'elle fonctionnait selon les règles au niveau du processus d'acquisition militaire. Elle a perdu la confiance du public en raison de certains faux pas qui ont surgi dans les journaux. « Désormais, un secrétariat relevant du ministère des Travaux publics chapeautera les approvisionnements d'une valeur de plus de 100 millions de dollars[3] », une annonce qui avait été annoncée par la Ministre Finley, ministre de TPSGC, en février 2014. Ce secrétariat aidera la DN à prendre de meilleures décisions quant à ses acquisitions. Il y a eu de nombreuses lacunes dans le passé au niveau des contrats et du processus d'acquisition et ces lacunes se retrouvaient aussi à petite échelle, même si l'ampleur n'était pas la même. De nombreuses irrégularités contractuelles ont dû être rectifiées, des irrégularités bien souvent causées par le manque d'expérience ou de connaissances des militaires qui s'occupaient des contrats dans leur organisation. De ce fait, il est important que les FAC retrouvent leur crédibilité dans la passation des marchés, une crédibilité qu'elles ont perdue avec raison. Pour retrouver la confiance du gouvernement dans ce domaine, l'emphase doit être mise sur l'entraînement du personnel qui gère les contrats.

DISCUSSION

[2] Mr. Jean Aubé, Conversation téléphonique avec le superviseur de la cellule des contrats du Groupe de soutien de la 2ième Division du Canada, 18 janvier 2016.

[3] « Acquisitions militaires : le pouvoir de la Défense diminué », *ICI Radio-Canada*, (5 février 2014), consulté le 28 janvier 2016. http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2014/02/05/005-defense-federal-approvisionnements-strategie-industrie-croissance.shtml

4. Le maintien en puissance, étant l'une des cinq fonctions opérationnelles des FAC, assure le succès des opérations domestiques et expéditionnaires. La logistique est une partie intégrante du maintien en puissance et les activités contractuelles sont accomplies au sein de ce domaine, que ce soit au niveau stratégique, opérationnel ou tactique. Même lorsque l'on opère à l'étranger, même au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le Canada, comme tous les autres pays, est responsable de la passation de marché pour ses propres plateformes, ses systèmes d'armes, et l'équipement personnel de ses troupes[4]. On peut donc affirmer que l'activité contractuelle est exécutée tant au niveau domestique qu'au niveau expéditionnaire, et qu'il est primordial d'avoir une capacité de passation de marché déployée, tout comme il est important d'en avoir une statique sur les bases et escadres. Pour répondre efficacement aux besoins contractuels des opérations domestiques, on doit avoir du personnel militaire qualifié qui assure la liaison entre la force déployée et les cellules des contrats, où bien souvent, cette fonction est occupée par des agents de marché civils. La branche de la logistique a donc la responsabilité d'entraîner des officiers logistiques pour doter cette capacité en exercice et en opérations, car le personnel civil ne peut pas suivre les militaires partout où ils vont.

5. Des contrats mal exécutés occasionnent des coûts substantiels à la Couronne et peuvent avoir un impact négatif sur la crédibilité de l'organisation. Toutes les activités contractuelles et de passation des marchés au sein du MDN doivent suivre les règles et les procédures émises par SMA(Mat)[5]. Un officier des contrats qualifié et qui a de l'expérience peut faire une saine gestion des biens publics et s'assurer que les règles de la passation des marchés soient respectées à la

[4] Département de la Défense nationale, *Guide pour la navigation- Acquisitions au sein de l'OTAN,* consulté le 27 janvier 2016. http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-acceder-marches-etrangers/otan-faqs-guide-acquisition.page

[5] Department of National Defence, A-PP-005-000/AG-002, *Procurement administration manual (PAM),* (Ottawa: DND, April 2015), p. 23.

lettre. Il est essentiel qu'une autorité contractuelle comprenne les principes à suivre afin de ne pas prendre de décisions incorrectes ou de commettre des erreurs qui pourraient mener à des procédures disciplinaires ou même à des charges criminelles[6]. Il est donc du devoir de l'officier des contrats de veiller à sauvegarder la crédibilité des FAC dans son processus d'acquisition. Les cours obligatoires qui se donnent électroniquement tels « Acquisition écologique » et « Cours sur la passation de contrats directement avec les entreprises (PCDE) » ne sont pas suffisants pour qualifier adéquatement un officier qui doit être l'expert dans ce domaine au sein de son organisation.

6. Des lacunes ont été identifiées en ce qui a trait en la capacité des logisticiens à exécuter des contrats en bonne et due forme dans les différents environnements. Lors du dernier sénat de la branche logistique, qui s'est déroulé les 18 et 19 novembre 2015, cette difficulté a été soulevée à plusieurs reprises. Capt(N) Irwin, aviseur pour l'environnement maritime, a identifié que les logisticiens sont une cible lorsque l'on cherche à faire des économies au sein de la DN, mais que les fonctions qui se rattachent aux contrats et à la passation des marchés ne devraient pas être celles qui sont visées dans le processus. De son côté, le Col Osmond, aviseur pour l'environnement terrestre, a affirmé que l'un des plus grand défis de l'Armée canadienne (AC), se retrouve dans les contrats[7]. Il y a une lacune prononcée dans ce domaine sur les bases de la force terrestre. Une emphase doit donc être mise sur l'entraînement des logisticiens concernant l'activité contractuelle afin d'améliorer cette capacité, que ce soit nos logisticiens marins, aériens ou terrestres.

[6] Ibid, p. 24.

[7] Département de la Défense nationale, *Logistics Branch Senate record of discussion*. (18-19 November 2015), Rideau Canal Junior Ranks Mess, p 7.

7. Une éducation est nécessaire dans le domaine des contrats car peu de logisticiens peuvent se qualifier d'experts à ce niveau. Pourtant, les tâches contractuelles sont bien présentes, mais n'ont peut-être pas le statut qu'elles devraient avoir. Au sein de chacune des bases ou des escadres, il devrait y avoir un logisticien, spécialisé dans les contrats, qui a comme mandat de superviser les cellules d'achats et de contrats. Le Col Spencer, aviseur de la branche logistique aérienne, a mentionné qu'il se retrouvait face à un problème car les officiers qui étaient mutés comme Officier logistique dans les escadrons étaient souvent des lieutenants sans expérience et que ce n'était pas la solution idéale. Il désirerait que ce soit des capitaines qualifiés en contrats car ils sont en demande dans cette capacité[8]. Ce phénomène est fréquent car trop souvent, les officiers juniors sans expérience sont placés dans des positions où une connaissance des contrats est nécessaire, mais l'entraînement qu'ils ont reçu ne les prépare pas à ce genre de travail. Malheureusement, cette situation est propice à l'émergence d'irrégularités de contrats.

8. Il est nécessaire d'accroître la capacité contractuelle sur le terrain et cela ne peut se faire qu'avec l'accroissement des connaissances techniques et financières et avec l'expérience. Les logisticiens doivent comprendre les aspects techniques des contrats, que ce soit au niveau du contrôle de la qualité, de la définition des besoins, des paramètres et dans la manière de définir les critères d'évaluation[9]. Ils doivent être capables d'élaborer les contrats, les comprendre, trouver des solutions aux problèmes et être capables de régler les difficultés techniques et fonctionnelles. La définition du besoin doit être bien exécutée dès le début si l'on veut éviter les modifications et dépasser les coûts alloués. La rédaction est complexe et l'on doit être capable de définir en détail ce qui est exigé.

---

[8] Ibid, p. 8.

[9] Mr. Jean Aubé, Conversation téléphonique avec le superviseur de la cellule des contrats du Groupe de soutien de la 2ième Division du Canada, 18 janvier 2016.

9. Une cellule des contrats stable est nécessaire dans les bases et dans les escadres et elle devrait être dirigée par un officier logistique, spécialisé dans ce domaine. Cet officier serait en charge de diriger les différentes activités contractuelles et être en mesure d'intervenir pour régler les situations particulières qui pourraient nuire aux opérations. Il serait aussi l'aviseur auprès de la chaîne de commandement, en s'assurant de la tenir à jour des différents changements dans la passation des marchés. Les agents de marché sont nécessaires au bon roulement des activités contractuelles statiques sur les bases et dans les escadres, mais la présence d'un officier d'expérience est nécessaire pour faire le pont entre la cellule des contrats et la chaîne de commandement.

10. Présentement, l'enseignement qui est dispensé au Centre d'instruction de logistique des Forces canadiennes (CILFC) à Borden concernant les contrats n'est pas complet et ne fait pas en sorte de qualifier adéquatement assez de logisticiens dans cette discipline. Chacun des cours de base enseignés aux officiers logistiques, que ce soit le Cours commun - Officier de logistique (CCOL) ou le Cours d'officier logistique – Mer (COLM), Terre (COLT) ou Air (COLA), explique des aspects se rattachant aux contrats, mais l'enseignement n'est pas suffisant pour qu'une personne soit qualifiée d'émérite dans ce domaine. Les contrats et la passation des marchés sont expliqués dans les différents autres cours afin d'adresser le problème, mais ce n'est pas une solution qui peut persister dans le temps. De plus, ils sont, pour la plupart, dispensés au début de la carrière d'un logisticien, où ce dernier n'a pas encore d'expérience réelle sur le terrain.

11. Une fois que les cours de base de l'enseignement des officiers logistiques sont complétés, l'officier junior doit choisir sa spécialité. Les différentes spécialités offertes sont

l'approvisionnement, le transport, l'alimentation, les finances ou les ressources humaines. Le domaine des contrats se situe à cheval entre l'approvisionnement et les finances, et il est donc primordial qu'une autorité contractuelle comprenne les deux et interagisse avec les officiers d'approvisionnement et de finance. Par contre, il est important de noter qu'il n'y a pas de spécialité qui se concentre sur les contrats, mais cette spécialité est, d'après moi, nécessaire. La spécialité qui se rattache le plus aux contrats est le cours d'officier d'approvisionnement. Ce cours est d'une durée de 18 jours d'entraînement, mais seulement 150 minutes sont attitrées au processus d'acquisitions, et très peu de temps est alloué aux contrats[10]. Le cours pour les officiers d'alimentation, pour sa part, éduque les officiers sur la manière de développer des contrats pour les services alimentaires et comment les gérer. Quatre jours sont dédiés à cet enseignement[11]. On peut donc remarquer que très peu de temps est accordé aux contrats et que seulement la base est enseignée. Il est donc difficile pour ces officiers de vraiment assimiler la matière et de savoir comment réagir lorsque confronté à un problème complexe.

12. Depuis trois ans maintenant, le cours d'approvisionnement opérationnel, un cours spécialisé sur la planification et l'exécution du soutien opérationnel interarmées, est offert au CILFC aux candidats détenant une bonne compréhension de l'approvisionnement et des contrats[12]. Pendant ce cours, les étudiants apprennent à développer un plan d'acquisition de matériel, à initier et à exécuter l'acquisition, à fermer les filières d'acquisition et à rectifier les irrégularités contractuelles[13]. Ce cours, bien qu'il soit une grande amélioration sur ce qui se

[10] Department of National Defence, *Training plan - Supply Officer (AJSI),* (Canadian Forces Logistics Training Centre (CFLTC), revised 12 Feb 2015), p. 39.

[11] Department of National Defence, *Training plan – Food Services Officer (AIHN*), (Canadian Forces Logistics Training Centre (CFLTC), March 2015), p. 45.

[12] Capitaine de corvette Carl Briand, Conversation téléphonique avec le commandant de la Division d'instruction des officiers du Centre d'instruction de logistique des Forces canadiennes, 21 janvier 2016.

[13] Department of National Defence, *Training plan – Operational Procurement (AKVY),* (Canadian Forces Logistics Training Centre (CFLTC), December 2013), p. 6.

faisait précédemment, n'est enseigné qu'à une vingtaine de logisticiens par année, plus particulièrement à ceux qui seront employés à titre d'officier de contrat dans les opérations. Il devrait aussi y avoir un cours qui se donne à ceux qui occupent une position contractuelle au sein des bases et des escadres, et même aux officiers logistiques marins, qui eux gèrent les contrats partout où ils sont. Il est fréquent qu'un officier logistique soit obligé d'occuper une position où il se retrouve sans le soutien de TPSGC, comme par exemple, lorsque ce même officier est déployé, en exercice ou en opérations. Pourtant, il est sujet aux mêmes règles légales dont est assujetti TPSGC. Pour être efficace, la formation du personnel au niveau des contrats se doit d'être à la fois théorique et pratique. Il doit donc y avoir des opportunités d'entraînement, comme des stages dans les cellules de contrats sur les bases et dans les escadres.

13. Le personnel travaillant sous l'Agent d'intégration du Service de la logistique (AISL) a identifié plusieurs lacunes concernant les capacités des logisticiens, dont celle de gérer les contrats. L'AISL a comme tâche « d'élaborer un cadre d'instruction et de gestion du Service qui veillera à ce que les exigences tactiques et fonctionnelles des FC soient prises en compte dans le cadre du système d'instruction de la logistique […] [14]». Face à la lacune identifiée concernant les contrats, le personnel attitré à l'AISL va préparer un document sur la définition du problème pour la branche des officiers logistiques. Ce papier sera le point de départ pour exécuter une analyse approfondie du métier de la logistique, à savoir si l'entraînement dispensé aux logisticiens est adéquat et répond aux besoins d'aujourd'hui. Cette analyse devrait débuter en

[14] Département de la Défense nationale, *Cadre de gouvernance du Service de la logistique,* consulté le 27 janvier 2016. http://www.forces.gc.ca/fr/communaute-fac-branches-logistique/cadre-de-gouvernance.page

2017 ou 2018, et devrait s'échelonner sur deux ans[15]. Il est possible que lors de cette analyse, il soit suggéré que les contrats deviennent une spécialité à part entière de la branche logistique.

CONCLUSION

14. La capacité des officiers à gérer des contrats est un domaine qui se doit d'être analysé sérieusement car cette fonction logistique prend de l'ampleur, tant au Canada que lorsque l'on opère ailleurs dans le monde. TPSGC continuera d'augmenter nos délégations financières pour que l'on s'occupe nous-même de nos contrats et ainsi alléger leur fardeau. Par contre, les FAC sont surveillées étroitement en raison des nombreuses erreurs contractuelles émises dans le passé, des erreurs qui ont coûté la confiance du gouvernement. Pour retrouver notre crédibilité, on doit se pencher sur l'entraînement donné à nos officiers logistiques des environnements mer, terre et air concernant les contrats, un entraînement qui a été prouvé insuffisant. Ceux qui s'occupent de cette expertise doivent bien comprendre le processus dans son entier afin d'éviter d'engendrer des coûts inutiles à la Couronne. De plus, toute cellule des contrats sur les bases et escadres devrait être supervisée par un officier logistique qui a de l'expérience dans ce domaine.

RECOMMANDATION

15. À la lumière des arguments présentés, il existe une réelle lacune concernant l'entraînement des officiers logistiques au sujet des contrats. Peu d'officiers ont l'expérience acquise pour superviser les agents de marché civils sur les bases et les escadrons, mais cette supervision est nécessaire. Une formation devrait être introduite officiellement au sein du curriculum de l'entraînement des officiers logistiques, une formation autant domestique qu'expéditionnaire. Il est donc recommandé que le domaine des contrats devienne une spécialité

[15] Major Gail Harlow, Conversation téléphonique avec l'Officier de développement de l'entraînement de l'AISL, 21 janvier 2016.

à part entière de la branche de la logistique, au même titre que l'approvisionnement, les ressources humaines, le transport, les finances ou l'alimentation. Si cette recommandation n'est pas considérée, il faudrait au moins qu'il y ait un cours qui se donne pour les officiers qui occupent des fonctions contractuelles sur les bases et dans les escadres, un cours semblable au cours d'approvisionnement opérationnel, mais qui se concentre sur la capacité domestique.

BIBLIOGRAPHIE

Département de la Défense nationale. A-FN-100-002/AG-006, *Délégation des pouvoirs de signature en matière financière pour le MDN et les FAC*. Ottawa: MDN, 10 mars 2015.

Département de la Défense nationale, *Cadre de gouvernance du Service de la logistique*, consulté le 27 janvier 2016, http://www.forces.gc.ca/fr/communaute-fac-branches-logistique/cadre-de-gouvernance.page

Département de la Défense nationale, *Guide pour la navigation- Acquisitions au sein de l'OTAN*, consulté le 27 janvier 2016, http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-acceder-marches-etrangers/otan-faqs-guide-acquisition.page

Department of National Defence, A-PP-005-000/AG-002, *Procurement administration manual (PAM)*, Ottawa: DND, April 2015.

Department of National Defence, *Logistics Branch Senate Record of discussion*, 18-19 November 2015, Rideau Canal Junior Ranks Mess.

Department of National Defence, *Training plan – Food Services Officer (AIHN)*, Canadian Forces Logistics Training Centre (CFLTC), March 2015.

Department of National Defence, *Training plan – Operational Procurement (AKVY)*, Canadian Forces Logistics Training Centre (CFLTC), December 2013.

Department of National Defence, *Training plan - Supply Officer (AJSI)*, Canadian Forces Logistics Training Centre (CFLTC), revised 12 Feb 2015.

« Acquisitions militaires : le pouvoir de la Défense diminué », ICI Radio-Canada, 5 février 2014, consulté le 28 janvier 2016, http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2014/02/05/005-defense-federal-approvisionnements-strategie-industrie-croissance.shtml