

Automne 2013



Rapport du vérificateur général du Canada

CHAPITRE 3

Stratégie nationale d'approvisionnement en matière
de construction navale



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

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.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953

Télécopieur : 613-943-5485

Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042

Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2013.

N° de catalogue FA1-2013/2-3F-PDF

ISBN 978-0-660-21460-3

ISSN 1701-5421

CHAPITRE 3

Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale

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 les mérites 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.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Objet de l'audit	8
Observations et recommandations	10
Création d'une Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale	10
La conception de la Stratégie a été soutenue par des analyses	10
La sélection des chantiers navals a été efficace et fructueuse	12
Des modifications ont été apportées aux projets d'ententes-cadres après le processus de sélection	14
Le Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale est en train d'établir des mesures du rendement	18
Gestion des effets de la Stratégie sur les approvisionnements militaires	19
Les ministères ont déterminé les principaux risques et ils les gèrent	20
Des plafonds budgétaires ont été établis au début du processus et cela risque d'entraîner une diminution du nombre de navires ou de la fonctionnalité de ceux-ci	22
La fonction d'examen critique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada s'améliore	26
Capacités de surveillance militaires	26
Il se peut que les attentes ne soient pas satisfaites	27
Conclusion	27
À propos de l'audit	30
Annexe	
Tableau des recommandations	35

Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Plusieurs navires appartenant au gouvernement du Canada sont en service depuis plus de 40 ans et approchent la fin de leur durée de vie utile. En 2001, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il continuerait d'acheter, de réparer et de remettre en état ou de radouber ses navires au Canada. Toutefois, dans le passé, les achats ont été rares. Les chantiers navals canadiens n'ont ni conçu ni construit de grands navires pour le gouvernement du Canada depuis les années 1990, et ils n'ont pas maintenu leur capacité et leur expertise pour le faire. Cette situation a entraîné des cycles d'expansion et de récession de la capacité et de l'expertise des chantiers navals à concevoir et à construire des navires fédéraux modernes et complexes.

La Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, annoncée en 2010, a instauré une nouvelle structure de gouvernance pour superviser et suivre l'élaboration d'une entente d'approvisionnement à long terme menant à la sélection de deux chantiers navals qui concevront et construiront des navires fédéraux. Élaborée en consultation avec l'industrie, cette stratégie est conçue pour aider à soutenir une industrie de la construction navale plus forte et viable, et à rendre l'acquisition de navires abordable pour le gouvernement du Canada.

Nous avons examiné si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont conçu et gèrent cette stratégie afin d'acquérir des navires fédéraux en temps utile et à un coût abordable ainsi que d'une manière qui contribue au maintien de la capacité du Canada en matière de construction navale.

Dans le cadre des présents travaux, nous avons examiné le processus de sélection des chantiers navals et de mise en place des ententes résultantes. Nous avons également vérifié si la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, ont géré jusqu'à présent l'acquisition de navires de soutien interarmées, de navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique et

de navires de combat de surface canadiens conformément à la stratégie, de façon à favoriser la restructuration de la flotte navale en temps utile et à un coût abordable.

Nos conclusions portent seulement sur les pratiques et les mesures de gestion du gouvernement. Nous n'avons pas effectué d'audit des entrepreneurs du secteur privé, de leurs pratiques ni de leur rendement.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 août 2013. Le 7 octobre 2013, après l'achèvement de nos travaux d'audit, le gouvernement a annoncé que Vancouver Shipyards allait construire jusqu'à dix autres grands navires non destinés au combat pour la flotte de la Garde côtière canadienne à un coût estimatif de 3,3 milliards de dollars. De plus, le 11 octobre 2013, le gouvernement a annoncé que Vancouver Shipyards entreprendra la construction de navires de soutien interarmées pour la Marine royale canadienne à la fin de 2016, leur livraison étant prévue en 2019, et que ce chantier naval construira ensuite le brise-glace polaire de la Garde côtière canadienne faisant partie du lot des navires non destinés au combat prévus dans la stratégie. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

La Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale établit une entente d'approvisionnement stratégique avec deux chantiers navals, laquelle donnera lieu au plus grand projet d'achat de l'histoire du Canada. Cette entente prévoit la restructuration de la flotte de la Marine royale canadienne et de la Garde côtière canadienne avec plus de 50 grands navires et 115 petits navires, le tout représentant des dépenses de plus de 50 milliards de dollars sur une période de 30 ans ou plus. En retenant un tel modèle d'approvisionnement stratégique pour ses navires, le Canada a la possibilité de contribuer à soutenir l'industrie de la construction navale au Canada. De nombreux intervenants du gouvernement et de l'industrie souhaitent la réussite de cette stratégie. Enfin, des parlementaires et d'autres Canadiens ont exprimé le désir de voir ces projets mis en œuvre de manière à assurer l'optimisation des ressources, la transparence et la reddition de comptes.

Qu'avons-nous constaté?

- Le processus concurrentiel qui a mené à la sélection de deux chantiers navals a été fructueux et efficient et s'est déroulé indépendamment de toute influence politique, conformément aux règlements et aux politiques du gouvernement, et de façon ouverte et transparente. Le processus de sélection a notamment comporté des consultations approfondies et régulières avec des représentants de l'industrie et des soumissionnaires, une surveillance par des

experts indépendants et le recours à des spécialistes qui ont fourni de précieux conseils et renforcé la crédibilité du processus. Les ententes qui ont été signées au terme du processus devraient aider à maintenir la capacité en matière de construction navale du Canada pendant les 25 prochaines années pour un des chantiers navals et pendant 7 ans pour l'autre.

- À la suite de leur sélection, les chantiers navals ont négocié des modifications aux modalités de l'ébauche d'entente qui faisait partie du dossier de demande de propositions pour garantir qu'ils seraient indemnisés de leurs dépenses d'investissement si un projet était annulé, retardé ou si son envergure était réduite. Par conséquent, les ententes signées avec les chantiers navals diffèrent considérablement des projets d'ententes inclus dans la demande de propositions puisque ces derniers ne comportaient pas de disposition de protection. La formulation de la demande de propositions n'indiquait pas clairement si des négociations concernant des dispositions de protection étaient prévues. En se fondant sur les leçons apprises de la demande de propositions émise dans le cadre de la stratégie et des négociations qui ont suivi la sélection des soumissionnaires retenus, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait donc étudier la façon dont les demandes de propositions futures pourraient être rendues plus claires et plus explicites quant à l'étendue des négociations de modifications avec les soumissionnaires retenus après la clôture de l'appel d'offres.
- La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, travaillent ensemble pour acquérir des navires fédéraux en temps utile et à un coût abordable conformément à la stratégie. Pour ce qui est des trois projets de navires militaires que nous avons examinés, les ministères ont défini les principaux risques associés aux projets et ils gèrent ces risques. Ces risques comprennent l'absence de concurrence dans l'industrie de la construction navale, les retards dans les calendriers, les coûts inabornables et les risques liés à la technologie. Étant donné que cette stratégie de 30 ans est relativement récente, les mesures du rendement ne sont pas toutes en place. Pour faire en sorte que le Canada se procure des navires à un coût abordable, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, appuyé par Industrie Canada, la Défense nationale et Pêches et Océans Canada, doit surveiller périodiquement la productivité des chantiers navals du point de vue de la compétitivité, de la rentabilité et de l'efficacité, notamment en mesurant les progrès réalisés par rapport à l'état cible.

- La Défense nationale a établi des budgets tôt dans le processus de planification, en s'appuyant sur des évaluations approximatives et des données historiques. Ces budgets n'ont pas été révisés pour tenir compte de l'augmentation du coût des matériaux et de la main-d'œuvre depuis l'approbation initiale des projets. Le Ministère a dû réduire le nombre prévu de navires militaires ou leur fonctionnalité pour respecter les budgets. La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada doivent continuer à surveiller les choix entre coût et fonctionnalité et à réviser les budgets des projets, au besoin, pour veiller à ce que le Canada obtienne les navires dont il a besoin et ayant la fonctionnalité voulue pour protéger ses intérêts nationaux et sa souveraineté.

Réaction des ministères — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada acceptent toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

3.1 Plusieurs des flottes maritimes canadiennes ont plus de 40 ans et doivent être remplacées. On estime qu'au cours des 30 prochaines années, le Canada devra construire plus de 50 grands navires et 115 petits navires pour restructurer la Marine royale canadienne et la Garde côtière canadienne.

3.2 En 2001, le gouvernement fédéral a annoncé le lancement de *Cap sur les nouveaux débouchés : Un nouveau cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle*. Ce cadre stratégique mentionne que le gouvernement continuera à acheter, à réparer et à radouber des navires au Canada sous réserve des besoins opérationnels et de l'existence continue d'un marché concurrentiel à l'échelle nationale. La politique « construire au Canada » a été réaffirmée en 2007.

3.3 Dans le passé, le Canada a réussi à faire l'acquisition de navires. Cela dit, en 2008, les tentatives d'acquisition de navires de soutien interarmées (navires qui soutiennent les missions des Forces canadiennes) et de patrouilleurs semi-hauturiers (navires qui peuvent être exploités jusqu'à 120 milles marins au large des côtes) à des fins de remplacement n'ont toutefois pas été fructueuses. Les soumissions reçues étaient de loin supérieures aux budgets fixés pour les achats. Une des raisons à l'origine des soumissions élevées pour les navires de soutien interarmées était que les chantiers navals avaient besoin d'être modernisés pour accomplir les travaux nécessaires, et le coût prévu des améliorations de l'infrastructure était inclus dans les soumissions. Les acquisitions précédentes de grands navires militaires fédéraux ont été loin d'être nombreuses, ce qui a entraîné des cycles d'expansion et de récession de la capacité et de l'expertise des chantiers navals en matière de conception et de construction de navires modernes et complexes. Les chantiers navals canadiens n'ont pas conçu ni construit de grands navires pour le gouvernement du Canada depuis les années 1990, et ils n'ont pas mis à jour leur capacité ni leur expertise pour le faire.

3.4 Afin de trouver des solutions aux problèmes éprouvés en 2008, le Bureau de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (Bureau de la SNACN) a été mis sur pied, dirigé par la Défense nationale et appuyé par un groupe de travail interministériel. Le Bureau de la SNACN a proposé une nouvelle stratégie de construction navale, qui a été appuyée par l'industrie. Cette stratégie recommandait qu'une entente d'approvisionnement stratégique

soit établie avec les chantiers navals. L'objectif de cette entente était d'aider à maintenir une industrie de la construction navale plus viable à long terme, ce qui devait rendre abordable l'acquisition de navires pour le gouvernement fédéral. Le gouvernement a par la suite annoncé le lancement, en 2010, de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN). La responsabilité de la mise en œuvre de la Stratégie a été transférée du Bureau de la SNACN au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, dont le Ministère a dirigé la création du Secrétariat de la SNACN avec des membres de la Défense nationale, d'Industrie Canada et de Pêches et Océans Canada.

3.5 La pièce 3.1 présente les principaux achats de navires fédéraux prévus aux termes de la SNACN et d'autres coûts liés à l'acquisition de ces navires. En vertu de la SNACN, une entente d'approvisionnement stratégique a été conclue avec deux chantiers navals, ce qui entraînera le plus important achat de l'histoire du Canada.

Pièce 3.1 Portée de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale

Lot des navires de combat Navires de combat nécessitant une conception et une construction complexes, y compris des travaux de modernisation des infrastructures	6 navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (Marine royale canadienne)	3,1 milliards de dollars
	15 navires de combat de surface canadiens (Marine)	<u>26,2 milliards de dollars</u>
	Premières estimations du coût total d'acquisition (sur 30 ans)	29,3 milliards de dollars
Lot des navires non destinés au combat Navires nécessitant une construction plus simple et plus près des caractéristiques commerciales	2 navires de soutien interarmées (Marine)	2,3 milliards de dollars
	1 brise-glace polaire (Garde côtière canadienne)	0,8 milliard de dollars
	4 navires hauturiers de recherche (Garde côtière)	<u>0,4 milliard de dollars</u>
Premières estimations du coût total d'acquisition (sur 7 ans)	3,5 milliards de dollars	
Construction de petits navires Réservé à la concurrence nationale (pas ouvert aux entrepreneurs choisis pour les lots susmentionnés)	115 navires (p. ex., embarcations de sauvetage et navires de recherche halieutique de la Garde côtière, remorqueurs de la Marine)	2,0 milliards de dollars
Travaux de réparation et de radoub continu Ouvert à la concurrence nationale	La Défense nationale et la Garde côtière canadienne ont des obligations concernant l'entretien de leur flotte actuelle de navires.	de 500 à 600 millions de dollars
	Premières estimations du coût annuel continu	

Note : Les chiffres n'ont pas été audités.

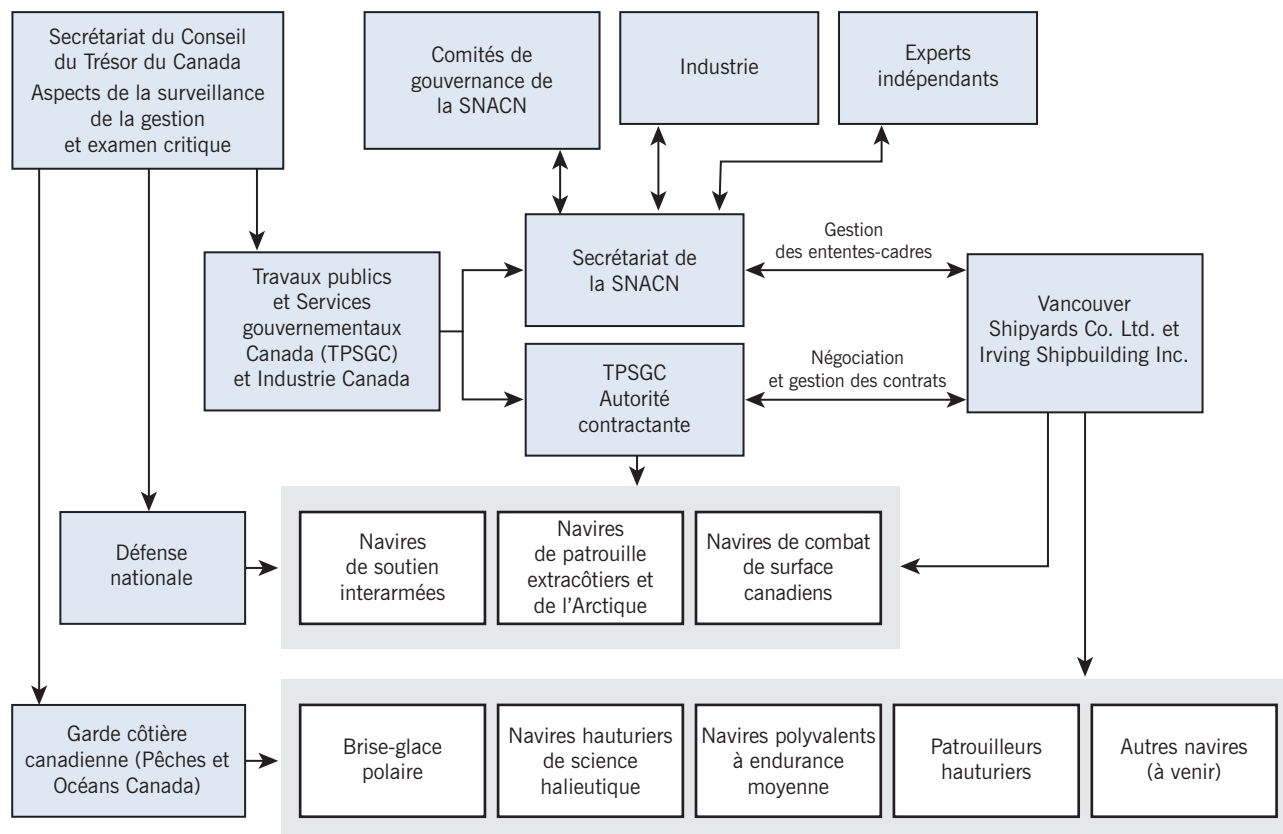
Ce tableau fournit des renseignements sur les petits et les grands navires prévus qui disposaient d'un financement approuvé au moment de l'audit.

Source : Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale et documents officiels utilisés à des fins de planification, à compter de 2010

3.6 La Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et la Garde côtière canadienne (relevant de Pêches et Océans Canada) assument d'importantes responsabilités en ce qui concerne la gestion de l'acquisition des navires fédéraux. Industrie Canada administre également les retombées industrielles et régionales découlant de la SNACN, et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada assure la surveillance. La pièce 3.2 présente les interrelations entre ces entités clés. Les rôles des comités de gouvernance sont abordés à partir du paragraphe 3.27.

3.7 En octobre 2011, à la suite du processus de sélection concurrentiel de la SNACN, Irving Shipbuilding Inc. a été choisi pour construire jusqu'à 21 navires de combat et Vancouver Shipyards Co. Ltd. a été choisi pour construire le lot de navires autres que de combat, lot pour lequel sept navires avaient été annoncés au moment de notre audit. Aucune décision n'a encore été prise sur la façon de choisir les entrepreneurs pour les divers éléments du projet des navires de combat de surface canadiens (voir la pièce 3.3), y compris l'intégration des systèmes de combat.

Pièce 3.2 Interrelations entre les entités clés dans la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN)



3.8 Le volet de construction des petits navires de la SNACN prévoit un processus d'approvisionnement concurrentiel pour chaque classe de navire faisant appel à des chantiers navals canadiens autres que les chantiers qui ont été choisis pour construire les grands navires fédéraux et leurs filiales. Les travaux de réparation et de radoub continus seront ouverts à l'industrie maritime nationale dans son ensemble, au moyen de processus d'approvisionnement concurrentiels.

3.9 La pièce 3.3 décrit les trois projets de navires militaires que nous avons examinés et donne des renseignements sur les projets canadiens de construction navale militaire compris dans la SNACN. Les chiffres cités dans la pièce sont des estimations préliminaires (coûts indicatifs). Voir le paragraphe 3.55 pour de plus amples renseignements.

Objet de l'audit

3.10 Le présent audit visait à évaluer certaines composantes de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.

3.11 Nous avons cherché à savoir si la conception et la gestion de la Stratégie contribueraient à maintenir la capacité du secteur de la construction navale du Canada. Dans le cadre de ces travaux, nous avons examiné le processus de sélection des chantiers navals et de mise en place des ententes applicables.

3.12 Nous avons également cherché à savoir si la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, géraient l'acquisition des navires militaires conformément à la Stratégie afin d'appuyer la restructuration de la flotte navale en temps utile et à un coût abordable.

3.13 Nous n'avons pas audité les entrepreneurs du secteur privé, leurs pratiques ni leur rendement. Nous n'avons pas non plus audité les résultats des contrats à la suite des ententes-cadres avec les chantiers navals.

3.14 L'audit a porté sur la période comprise entre janvier 2007 et avril 2013. Le 7 octobre 2013, après l'achèvement de nos travaux d'audit, le gouvernement a annoncé que Vancouver Shipyards construira jusqu'à dix autres grands navires non destinés au combat pour la flotte de la Garde côtière canadienne, à un coût estimatif de 3,3 milliards de dollars. Le 11 octobre 2013, le gouvernement a annoncé que Vancouver Shipyards entreprendra la construction des navires de soutien interarmées pour la Marine royale canadienne

à la fin de 2016, leur livraison étant prévue en 2019, et que le chantier naval construira ensuite le brise-glace polaire de la Garde côtière canadienne, qui fait partie du lot de navires non destinés au combat prévus dans la SNACN. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Pièce 3.3 Trois projets de navires de la Marine royale canadienne ayant fait l'objet d'un audit

Projet de navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA)	Projet de navires de combat de surface canadiens (NCSC)	Projet de navires de soutien interarmées (NSI)
 <p>Image d'un navire de patrouille extracôtier et de l'Arctique Source : Défense nationale</p> <p>Le projet de NPEA consiste à acquérir de six à huit navires et des infrastructures connexes à Halifax, Esquimalt et Nanisivik (Nunavut) pour 3,1 milliards de dollars, sans la TPS. De plus, les coûts liés au personnel, à l'exploitation et à l'entretien sont évalués à 5,5 milliards de dollars sur 25 ans. Le projet permettra de fournir une nouvelle capacité à la Marine de patrouiller la zone économique exclusive du Canada toute l'année sur les deux côtes et dans l'Arctique pendant la saison navigable afin d'assurer la souveraineté du pays dans la région. La livraison du premier navire est prévue en 2018.</p>	 <p>Le NCSM Iroquois (au centre) et le NCSM Regina (à l'arrière-plan) — Ces deux classes de navires seront remplacés par des navires de combat de surface canadiens Source : Défense nationale</p> <p>Le projet de NCSC, tel qu'annoncé dans le cadre de la Stratégie de défense « Le Canada d'abord » de 2008 consistait à acquérir 15 navires de combat pour remplacer les destroyers et les frégates existants du Canada, y compris les munitions et les améliorations à l'infrastructure. Les coûts d'achat estimatifs s'élèvent à 26,2 milliards de dollars sans la TPS, et les coûts liés au personnel, à l'exploitation et à l'entretien sont évalués à 64 milliards de dollars sur 30 ans. Ce projet permettra de livrer des navires de guerre capables de contrer diverses menaces dans de nombreuses zones de guerre en haute mer et dans l'environnement côtier particulièrement complexe. Ces navires utiliseront des éléments communs, par exemple une conception de coque commune, lorsque cela sera possible. La livraison du premier navire est prévue en 2025.</p>	 <p>Image d'un navire de soutien interarmées Source : Défense nationale</p> <p>Le projet de NSI consiste à acquérir deux nouveaux navires de soutien avec la possibilité d'acquérir un troisième navire, pour un total de 2,3 milliards de dollars sans la TPS. De plus, les coûts liés au personnel, à l'exploitation et à l'entretien sont évalués à 4,5 milliards de dollars sur 30 ans. Le projet permettra de remplacer deux pétroliers ravitailleurs d'escadre qui ont été construits dans les années 1960 et qui ont grandement dépassé leur durée de vie utile initiale. Ce projet permettra aussi d'offrir un soutien en mer essentiel aux groupes opérationnels maritimes déployés, des opérations de ravitaillement par bateau restreintes et un soutien aux opérations à terre. La livraison du premier navire est prévue en 2017.</p>

Note : Le nombre de navires dans chaque classe a été annoncé dans la Stratégie de défense « Le Canada d'abord » de 2008. Les estimations des coûts ont été tirées de divers documents ministériels

Tous les chiffres sont en dollars de l'année budgétaire, qui tient compte du pouvoir d'achat prévu du dollar au cours de l'année où les coûts seront engagés.

Source : Documents de la Défense nationale

Observations et recommandations

Création d'une Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale

Déplacement en tonnes — Mesure de la taille d'un navire en fonction du poids du volume d'eau qu'il déplace lorsqu'il flotte.

3.15 La Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) est un nouveau modèle qui permet au gouvernement d'entreprendre des activités d'approvisionnement complexes. L'objectif général de la SNACN est d'apporter de la prévisibilité en ce qui a trait à l'approvisionnement en navires fédéraux et d'éliminer les cycles d'expansion et de récession, ce qui sera bénéfique pour l'ensemble de l'industrie navale. En vertu de la SNACN, une entente d'approvisionnement stratégique a été établie avec deux chantiers navals canadiens pour construire des navires de combat et de navires non destinés au combat d'**un déplacement de plus de 1 000 tonnes** que le gouvernement fédéral doit acquérir au cours des 30 prochaines années. Aux termes de cette entente, ces navires doivent être livrés en temps utile et à un coût abordable.

3.16 Nous avons vérifié si la Stratégie était conçue pour permettre d'atteindre les objectifs du gouvernement. Dans le cadre de cet examen, nous nous sommes demandé notamment si le nombre d'analyses réalisées était suffisant pour étayer la conception de la Stratégie. Nous avons également vérifié si la sélection des chantiers navals s'était déroulée dans le cadre d'un processus concurrentiel conforme aux politiques du gouvernement et à la SNACN, et si des mesures du rendement étaient élaborées en vue de surveiller la productivité des chantiers navals.

La conception de la Stratégie a été soutenue par des analyses

3.17 La Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Industrie Canada et Pêches et Océans Canada devaient réaliser un nombre suffisant d'analyses, notamment en tenant compte des leçons apprises de processus d'approvisionnement antérieurs, afin de soutenir la conception de la Stratégie. Nous avons vérifié si la SNACN était fondée sur une analyse appropriée et si elle était conçue de façon à surmonter les problèmes relevés antérieurement en matière d'approvisionnement.

3.18 Nous avons constaté que le Bureau de la SNACN avait réalisé un certain nombre d'analyses entre 2008 et 2010 et qu'il avait tenu compte des leçons apprises à la suite du processus d'approvisionnement infructueux de 2008 pour les navires de soutien interarmées (voir le paragraphe 3.3), notamment de la nécessité d'augmenter les consultations auprès de l'industrie. Le Bureau de la SNACN a également examiné les expériences d'autres pays et

a constaté que la plupart des alliés du Canada avaient déjà conclu des ententes d'approvisionnement stratégiques avec leur industrie nationale de construction navale afin de construire et d'entretenir leurs propres navires militaires et de protéger ainsi leurs intérêts à long terme en matière de sécurité nationale. À partir de ces analyses, le Bureau de la SNACN a recommandé que le Canada établisse une approche stratégique en matière de restructuration de sa flotte fédérale.

Heure-personne — La quantité de travail effectuée par un travailleur moyen en une heure.

3.19 De plus, une analyse du Bureau de la SNACN réalisée en 2009 a fait ressortir que 100 millions d'**heures-personnes** seraient nécessaires pour construire la flotte fédérale prévue de 53 à 55 grands navires d'un déplacement de plus de 1 000 tonnes (entre 24 et 26 navires pour la Défense nationale et 29 navires pour la Garde côtière canadienne). Selon une autre étude, ce nombre d'heures-personnes serait suffisant pour construire ces navires dans un ou plusieurs chantiers navals modernes sur une période de 30 ans. Toutefois, compte tenu de l'incertitude liée aux exigences et aux budgets prévus, l'analyse a permis d'estimer que seul le coût associé à 70 millions d'heures-personnes serait abordable. Par conséquent, d'après l'étude, la meilleure solution était de construire les navires dans un seul chantier naval. La solution de rechange consistait à sélectionner deux chantiers navals et à soit réduire la main-d'œuvre utilisée, soit diminuer la proportion de travaux effectués dans les chantiers navals dans le cadre des projets de renouvellement de la flotte fédérale.

3.20 En 2010, le gouvernement avait annoncé et approuvé le financement de 23 navires pour la Défense nationale et de 5 navires pour la Garde côtière canadienne. D'autres navires devraient s'ajouter à la liste à une date ultérieure. À la suite des consultations auprès de l'industrie en juillet 2009, le gouvernement du Canada a décidé de diviser les travaux liés aux grands navires entre deux chantiers navals : un pour construire le lot de navires de combat (navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique, navires de combat de surface canadiens) et un autre pour construire le lot de navires non destinés au combat (navires de soutien interarmées et tous les grands navires pour la Garde côtière canadienne).

3.21 À notre avis, ces projets de navires devraient fournir assez de travail pour contribuer à la viabilité du chantier naval chargé du lot des navires de combat pendant environ 25 ans. Toutefois, le chantier naval chargé du lot de navires non destinés au combat pourrait encore subir le cycle d'expansion et de récession si le nombre de projets financés n'augmente pas dans les années à venir. Le nombre actuel

de navires n'est pas suffisant pour assurer la viabilité de ce chantier naval au-delà de sept années.

3.22 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Bureau de la SNACN avait réalisé un nombre suffisant d'analyses, avait vraiment écouté les conseils de l'industrie et en avait tenu compte.

La sélection des chantiers navals a été efficace et fructueuse

3.23 Nous avons vérifié si TPSGC avait mis en œuvre des contrôles adéquats quant à la sélection des chantiers navals et si ces contrôles étaient conformes aux règlements et aux politiques du gouvernement. Nous avons également vérifié si la structure de gouvernance était conçue pour mettre en œuvre la SNACN et si les ministères avaient assuré une surveillance adéquate et tenté d'obtenir les approbations nécessaires aux points de décision clés.

3.24 Le processus de sélection des chantiers navals a été guidé par trois principes :

- des consultations ouvertes et transparentes avec l'industrie et les soumissionnaires;
- le recours à des tiers pour participer au processus et le surveiller;
- une structure de gouvernance non politique pour la décision de sélection.

3.25 Tout au long de la conception de la SNACN et de la sélection des chantiers navals, les ministères ont mené de vastes consultations avec l'industrie. Les concertations avec les représentants des chantiers navals potentiels ont commencé lors du Forum national sur la construction navale qui a eu lieu à l'été 2009 et ont contribué à l'élaboration de la Stratégie. Les représentants du gouvernement ont poursuivi les discussions avec ceux des chantiers navals tout au long du processus de sélection. En août 2010, une « journée de l'industrie » a été organisée à l'intention des intervenants potentiels pour leur fournir plus de renseignements sur le processus de sélection des chantiers navals et sur le calendrier. L'industrie a formulé des commentaires et a reçu des réponses à ses questions sur les ébauches de documents de l'appel d'offres et les ébauches de la demande de propositions.

3.26 De plus, pendant la sélection des chantiers navals, le Ministère a eu largement recours aux services d'experts indépendants pour surveiller le processus, notamment à un surveillant de l'équité. Nous avons constaté que les sociétés First Marine International (FMI),

KPMG s.r.l. et PricewaterhouseCoopers s.r.l. (PwC) avaient fourni de précieux conseils et que leur expérience et leur expertise renforçaient la crédibilité du processus de sélection. À titre d'exemple, le Ministère a retenu les services de la société FMI afin qu'elle établisse des points de référence pour les processus et les pratiques et évalue la capacité des chantiers navals canadiens présélectionnés. De plus, les sociétés FMI et PwC ont examiné les soumissions et présenté des analyses des sections techniques et financières de celles-ci dans le cadre du processus d'évaluation. Les représentants de TPSGC nous ont aussi mentionné que le surveillant de l'équité avait apporté une valeur ajoutée au processus de sélection.

3.27 La structure de gouvernance de la SNACN comprenait un comité de sous-ministres et un comité de sous-ministres adjoints. Le comité de sous-ministres a pris les décisions clés en ce qui a trait à la mise en œuvre de la Stratégie. Quant au comité de sous-ministres adjoints, il a été chargé de superviser l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie. De plus, ces comités se sont assurés que les experts indépendants et les processus de règlement des différends respectaient les principes d'ouverture et de transparence. Un Secrétariat de la SNACN à temps plein a été créé pour mettre en œuvre la Stratégie et appuyer la structure de gouvernance. Les ministères respectifs ont continué d'assumer leurs responsabilités quant à la gestion de chaque projet de navires.

3.28 La structure de gouvernance de la Stratégie a permis de surveiller et de régler les problèmes avec succès pendant le processus de sélection. Un mécanisme de règlement des différends a notamment été utilisé pour régler les problèmes au niveau de gouvernance le plus bas avant que les problèmes non réglés soient soumis au niveau de gouvernance supérieur. À titre d'exemple, pendant le processus de sélection, des participants ont signalé des problèmes relatifs au contenu de la demande de propositions, à la date de clôture de cette dernière et au statut juridique d'un chantier naval, dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de la Stratégie. Tous les problèmes ont été réglés sans trop retarder le processus, et les résultats ont été communiqués aux trois entreprises ayant présenté une soumission, sans contestation judiciaire de la part des parties en cause. Nous avons constaté que les ministères avaient sollicité et obtenu les principales approbations auprès des comités de la structure de gouvernance de la SNACN et auprès du Conseil du Trésor avant que les résultats du processus de sélection soient annoncés en octobre 2011.

3.29 Nous avons constaté que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avaient mis en œuvre des mesures de contrôle adéquates, y compris une structure de gouvernance efficace, en ce qui concerne la sélection des chantiers navals. Ces mesures étaient conformes aux règlements et aux politiques du gouvernement ainsi qu'aux objectifs de la SNACN en matière d'ouverture et de transparence. De plus, nous avons constaté que TPSGC avait bien mené un processus unique et efficace de sélection des chantiers navals exempt de toute influence politique. Nous encourageons TPSGC à envisager cette méthode pour d'autres grands projets d'acquisition d'immobilisations.

Des modifications ont été apportées aux projets d'ententes-cadres après le processus de sélection

3.30 Le processus de sélection utilisé dans le cadre de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) était un processus concurrentiel ordinaire donnant lieu à la signature d'une **entente-cadre**. Après le processus de sélection, les deux chantiers navals retenus et le gouvernement fédéral ont négocié des modifications aux modalités du projet d'entente-cadre inclus dans la demande de propositions.

Entente-cadre — Entente d'approvisionnement stratégique selon laquelle le gouvernement négociera des contrats individuels justes et raisonnables avec le chantier naval retenu pour la construction de navires fédéraux dans le cadre de chacun des projets.

Demande d'expression d'intérêt et de qualification — Invitation lancée par le gouvernement fédéral aux fournisseurs potentiels pour que ceux-ci expriment leur intérêt et indiquent qu'ils sont en mesure de répondre aux exigences d'un processus concurrentiel.

3.31 Dispositions de la demande de propositions relatives au financement de la modernisation de l'infrastructure — Les exigences figurant dans la **demande d'expression d'intérêt et de qualification** et la demande de propositions n'étaient pas spécifiques à un projet de navires en particulier. Elles étaient plutôt axées sur la capacité des chantiers navals de devenir des sources stratégiques viables à long terme. Le processus de sélection ne garantissait pas de contrats futurs de conception ou de construction de navires aux chantiers navals. La demande d'expression d'intérêt et de qualification diffusée en septembre 2010 sur MERX, le service électronique d'appel d'offres, a permis de créer un bassin de cinq entreprises présélectionnées admissibles au processus concurrentiel de demande de propositions. Les soumissionnaires devaient accepter l'entente-cadre incluse dans la demande de propositions sous réserve de la négociation de certains de ses éléments dans les 30 jours suivant la sélection.

3.32 Avant la rédaction de la demande de propositions, il était évident que des investissements importants seraient nécessaires pour moderniser l'infrastructure des chantiers navals et permettre la construction efficace des navires. Les experts indépendants ont souligné que bien peu d'entreprises voudraient engager des millions

de dollars pour moderniser leurs installations sans avoir de garantie qu'elles se verront attribuer des contrats.

3.33 Afin de régler cette question, la demande de propositions de février 2011 comprenait une section intitulée « Coût pour le Canada », dans laquelle les chantiers navals devaient indiquer les coûts d'amélioration du chantier naval et la partie des coûts (coût net pour le Canada) que le gouvernement devrait rembourser. Cette section garantissait aussi que tous les coûts non recouverts seraient remboursés si les lots de travaux étaient annulés ou retardés ou si leur envergure était diminuée. Dans tous les cas, le montant du remboursement serait limité à celui indiqué dans la section « Coût pour le Canada » de la soumission du chantier naval. Cette section représentait 20 % (20 points) dans l'évaluation de la soumission.

3.34 Selon la façon dont la demande de propositions était conçue, la section « Coût pour le Canada » accordait plus de poids aux soumissions dont le montant était le plus bas. Les soumissionnaires qui indiquaient « 0 \$ » dans cette section se voyaient accorder 20 points. À notre avis, cette méthode d'évaluation a encouragé les soumissionnaires à inscrire « 0 \$ » et, selon la demande de propositions et le projet d'entente-cadre, à assumer tous les risques liés au financement de la modernisation du chantier naval.

3.35 Les trois entreprises ayant soumissionné au projet ont de fait inscrit, dans leur soumission, un coût net pour le Canada de 0 \$ en ce qui concerne la modernisation de leur infrastructure, choisissant ainsi de financer les travaux de modernisation à partir de leurs propres ressources et des profits attendus des contrats futurs. Par conséquent, chaque soumissionnaire a reçu la totalité des 20 points. De plus, aucun remboursement des travaux de modernisation de l'infrastructure ne leur était garanti. Les soumissionnaires ont choisi d'assumer les risques financiers associés aux travaux de modernisation nécessaires.

3.36 Modification subséquente des ententes-cadres —
Les négociations sur les ententes-cadres ont commencé après l'annonce des résultats de sélection des chantiers navals en octobre 2011. À ce moment-là, les chantiers navals Irving Shipbuilding Inc. et Vancouver Shipyards Co. Ltd. ont tous deux exprimé des préoccupations quant au fait d'engager des coûts pour moderniser leur infrastructure alors qu'ils n'avaient aucune garantie qu'ils se verraient attribuer des contrats. Par conséquent, les soumissionnaires retenus ont demandé qu'une **disposition de protection** soit incluse dans l'entente-cadre afin de prévoir une indemnité pour les travaux de modernisation qui auraient été

Disposition de protection — Engagement qui permet aux chantiers navals de récupérer une partie des coûts qu'ils ont engagés pour effectuer les améliorations indiquées dans leur proposition si le Canada annule ou retarde les lots de travaux prévus ou s'il en réduit l'envergure.

État cible — Degré de capacité déterminé par des experts indépendants en ce qui a trait aux personnes et à l'infrastructure que le chantier naval doit atteindre dans un délai de trois ans (six ans dans le cas du projet de navires de combat de surface canadiens) afin de pouvoir construire les navires fédéraux de façon efficiente.

nécessaires pour atteindre l'**état cible** si un projet était annulé ou retardé, ou si son envergure était réduite.

3.37 Après que les ministres du Conseil du Trésor ont approuvé les ententes-cadres que les parties devaient signer, le Comité de gouvernance des sous-ministres a examiné les demandes d'inclusion d'une disposition de protection. On y faisait observer que les chantiers navals pourraient éprouver des difficultés financières si la disposition n'était pas acceptée. Le Comité a appuyé la proposition d'accepter la disposition de protection. Comme il s'agissait d'une modification importante, les membres du Comité ont convenu que les ministères devaient solliciter une nouvelle approbation auprès des ministres du Conseil du Trésor.

3.38 Nous avons constaté que lorsque les représentants des ministères avaient sollicité l'approbation des dispositions de protection, ils avaient indiqué qu'il s'agissait d'une mesure prudente d'atténuation des risques et que celle-ci était juste et équitable pour toutes les parties, car les trois chantiers navals avaient indiqué un coût pour le Canada de 0 \$ dans leur soumission. D'après les représentants des ministères, même si le Canada n'était pas obligé d'approuver une telle disposition, il s'agissait d'un avantage pour le Canada, car les chantiers navals allaient moderniser leurs installations afin d'atteindre l'état cible plus tôt que cela était exigé dans la demande de propositions.

3.39 Comme tous les soumissionnaires avaient indiqué un coût pour le Canada de 0 \$ en ce qui concerne la modernisation de l'infrastructure, le modèle de partage des risques que le Canada avait inclus dans la demande de propositions ne s'appliquait plus. Les ministères considéraient la disposition de protection comme étant une façon de gérer les risques financiers que prenaient les chantiers navals afin d'atteindre l'état cible tout en reconnaissant que le Canada s'était engagé à construire des navires. Les représentants des ministères nous ont informés qu'ils s'étaient toujours attendus à des modifications à l'entente-cadre pendant la durée de cette entente d'approvisionnement à long terme. Ils nous ont aussi mentionné que cette modification apportée au projet d'entente-cadre inclus dans la demande de propositions n'était pas une modification importante.

3.40 En février 2012, les dispositions de protection ont été ajoutées aux ententes-cadres conclues avec les chantiers navals Irving Shipbuilding et Vancouver Shipyards. Le montant prévu dans chaque disposition de protection était basé sur le coût en capital total estimé et révisé du programme d'infrastructure de chaque chantier naval.

Ce montant s'élève à environ 300 millions de dollars pour Irving Shipbuilding et à environ 200 millions de dollars pour Vancouver Shipyards.

3.41 Nous avons observé que selon les dispositions de protection, le montant que le Canada doit payer est réduit par la valeur des contrats qui sont attribués aux chantiers navals pour la conception et la construction des navires. Toutefois, la modification des ententes-cadres comporte le risque que le Canada doive rembourser les travaux de modernisation de l'infrastructure des chantiers navals si la valeur des contrats n'est pas suffisamment élevée pour réduire à zéro le montant à verser selon la disposition de protection. De plus, il n'existe aucune disposition dans la demande de propositions ou dans l'entente-cadre qui empêcherait une nouvelle hausse du montant prévu dans la disposition de protection. Cependant, le chantier naval Irving Shipbuilding a confirmé qu'il ne demanderait pas à l'avenir d'autres augmentations du montant accordé selon cette disposition. Selon les représentants de TPSGC, le chantier naval Vancouver Shipyards devra prendre le même engagement.

3.42 Les dispositions de protection négociées avec les chantiers navals sélectionnés ne figuraient pas dans la version initiale de la demande de propositions. Celle-ci contenait des modalités qui peuvent être interprétées comme permettant de vastes négociations, mais on n'y indiquait pas clairement que la négociation de dispositions de protection était prévue. À notre avis, la demande de propositions n'était pas explicite et ne précisait pas si le processus d'approvisionnement était assujéti aux règles restrictives applicables à certains processus concurrentiels qui interdisent la négociation de modifications importantes après la soumission. Elle ne précisait pas non plus si les parties pouvaient négocier ouvertement toutes les modalités de leur entente d'approvisionnement stratégique à long terme avant le début de celle-ci. La formulation de certaines dispositions contenues dans la demande de propositions pourrait être interprétée de manière à appuyer l'une ou l'autre des conclusions.

3.43 Étant donné que le processus d'approvisionnement adopté dans le cadre de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale est unique, les dispositions de protection peuvent être considérées comme étant un moyen raisonnable d'accroître la certitude en ce qui a trait au montant que le gouvernement devrait payer s'il réduisait ou annulait les travaux prévus. Selon nous, les modalités des futures demandes de propositions devraient être plus claires et plus explicites en ce qui a trait à l'ampleur

des négociations avec les entrepreneurs retenus sur les changements pouvant être effectués après la soumission.

3.44 Recommandation — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait examiner le processus de demande de propositions utilisé dans le cadre de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN), notamment les négociations avec les soumissionnaires retenus, afin que les leçons apprises soient notées et étudiées, et que l'on envisage d'en tenir compte à l'avenir dans les opérations d'approvisionnement complexes et les ententes d'approvisionnement stratégiques.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est d'accord avec l'évaluation du vérificateur général qui figure au paragraphe 3.29, c'est-à-dire l'adoption de l'approche de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) lors des prochains achats importants de biens d'équipement. Le Ministère examine actuellement le processus utilisé dans le cadre de la SNACN pour sélectionner deux chantiers navals de façon stratégique, de manière à tirer parti des meilleures pratiques et des leçons apprises qui pourraient s'appliquer à des achats complexes et à des arrangements en matière d'approvisionnement stratégiques dans le futur.

Le Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale est en train d'établir des mesures du rendement

3.45 Au cours des 30 années où les ententes-cadres seront en vigueur, le gouvernement devra surveiller si la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) respecte ses objectifs, qui consistent à fournir des navires fédéraux à coût abordable en temps utile ainsi qu'à éviter les cycles d'expansion et de récession des chantiers navals. Les ministères reconnaissent que des mesures du rendement sont nécessaires. Nous avons constaté que le Secrétariat de la SNACN a établi une grille indiquant et évaluant une série de risques qui pourraient nuire au succès de la Stratégie et qu'il a proposé d'élaborer des mesures du rendement clés afin de veiller à ce que toute baisse de la productivité dans la construction navale soit prise en charge le plus tôt possible. Comme le processus en est encore à ses débuts, toutes les mesures du rendement n'ont pas été mises en place. À titre d'exemple, une mesure du rendement sera nécessaire pour évaluer si les chantiers navals canadiens seront concurrentiels et efficaces pendant toute la durée de l'entente conclue dans le cadre de la SNACN.

3.46 Selon une analyse économique réalisée en 2009 et commandée par Industrie Canada, si les coûts de construction navale au Canada étaient supérieurs aux coûts à l'étranger, il faudrait aussi tenir compte des avantages économiques accrus pour le Canada et compenser ces coûts en conséquence. La Stratégie ne comprend aucune disposition sur la surveillance périodique des coûts supplémentaires prévus ni des avantages pour le Canada. La surveillance de ces éléments pourrait être réalisée par des experts indépendants qui détermineraient périodiquement si la productivité des chantiers navals permet à ces derniers de demeurer concurrentiels dans l'industrie. De plus, il faut assurer la surveillance continue des progrès des chantiers navals en vue de l'atteinte de l'état cible. Sans une telle mesure, le Canada risque de ne pas respecter l'objectif de la SNACN de fournir les navires fédéraux de façon abordable et rentable.

3.47 Recommandation — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, appuyé par Industrie Canada, la Défense nationale et Pêches et Océans Canada, devrait surveiller périodiquement la productivité des chantiers navals en ce qui a trait à la compétitivité, à la rentabilité et à l'efficacité, notamment en mesurant les progrès réalisés par rapport à l'état cible.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, d'Industrie Canada, de la Défense nationale et de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Le Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, qui est dirigé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et dont les membres sont Industrie Canada, la Défense nationale et Pêches et Océans Canada, établira une série de mesures normalisées, ce qui permettra au Canada d'obtenir des renseignements périodiques sur la productivité des deux chantiers navals sélectionnés. Conformément aux modalités des ententes-cadres qui ont été signées, le Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale poursuivra également ses plans d'élaboration d'une stratégie visant à faire appel à des tiers experts qui seront chargés de mesurer les progrès réalisés par les chantiers navals par rapport à l'atteinte et au maintien de l'état cible.

Gestion des effets de la Stratégie sur les approvisionnements militaires

3.48 Étant donné que la SNACN a donné lieu à une nouvelle entente d'approvisionnement stratégique, nous avons examiné si la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avaient déterminé, évalué et géré les risques connexes ainsi que les activités clés afin d'appuyer la prise de décisions concernant l'achat de navires militaires. D'après le Cadre stratégique

de gestion du risque du Conseil du Trésor, les ministères doivent utiliser des méthodes tenant compte du risque lorsqu'ils prennent des décisions et démontrer que les risques sont bien déterminés, évalués et gérés.

Les ministères ont déterminé les principaux risques et ils les gèrent

Projet de développement — Projet en vue d'élaborer un produit qui n'existe pas encore ou pour lequel il faut réaliser d'autres travaux ou essais ou obtenir d'autres certifications pour démontrer que le modèle respecte les exigences et qu'il est prêt à passer à la phase de production.

3.49 Nous avons constaté que la SNACN et les trois projets de navires militaires que nous avons examinés comportaient chacun un registre des risques qui était géré à mesure que les projets avançaient. La gestion d'un **projet de développement** complexe comme la conception d'un nouveau navire militaire comporte de nombreux facteurs de risque. Les principaux risques repérés comprennent notamment le manque de concurrence dans l'industrie de la construction navale, les retards, ainsi que les coûts exorbitants et les risques techniques relatifs à la conception de nouveaux navires.

3.50 Risque lié au manque de concurrence — Afin de maintenir l'existence d'un marché concurrentiel pour l'entretien et la réparation, les contrats de soutien en service pour la Défense nationale ont été séparés des contrats de construction de navires militaires et ils seront attribués plus tard à la suite d'un processus concurrentiel. Le Ministère considère que cette approche est une façon de maintenir la concurrence entre les diverses industries, mais elle entraîne des risques supplémentaires en ce qui a trait aux projets de navires. À titre d'exemple, il est possible que le constructeur n'accorde pas le même niveau de qualité aux travaux s'il sait qu'il n'aura pas à entretenir les navires militaires. La Défense nationale et TPSGC ont repéré ce risque et ils établissent des stratégies d'atténuation.

3.51 De plus, l'entente d'approvisionnement stratégique risque de diminuer la possibilité de négocier les contrats futurs, car le milieu n'est pas tout à fait concurrentiel. L'une des mesures de contrôle qui a été établie est que TPSGC et les chantiers navals ont accepté d'adopter la comptabilité à livre ouvert. Ainsi, le gouvernement pourra passer en revue les données financières pour s'assurer que les coûts et les profits déclarés par les chantiers navals sont raisonnables.

3.52 Retards liés à l'établissement du calendrier — Il faut gérer les risques de retards éventuels dans les projets. À titre d'exemple, lorsque le chantier naval Vancouver Shipyards s'est vu attribuer le lot de travaux relatif aux navires non destinés au combat dans le cadre de la SNACN, la Garde côtière canadienne et la Marine royale canadienne avaient leur propre calendrier de construction pour leurs navires. Toutefois, ces deux calendriers entraînent en conflit, et la date proposée

pour deux projets, soit celui de la construction du brise-glace polaire de la Garde côtière canadienne et celui de la construction des navires de soutien interarmées de la Marine royale canadienne, était la même. Il faut prendre une décision concernant l'ordre de construction, ce qui entraînera un retard pour le projet qui sera réalisé en deuxième. Les retards se traduiront par une possible perte de pouvoir d'achat à cause de la hausse des coûts de construction et par des coûts d'entretien élevés liés à l'utilisation prolongée des navires existants.

3.53 De plus, les équipes chargées des projets de navires ont relevé le risque que les chantiers navals n'atteignent pas l'état cible dans les délais prévus. Toutefois, si cela se produisait, il n'y aurait aucune pénalité pour les chantiers navals, mais la construction pourrait accuser du retard, et les coûts risquent d'augmenter.

3.54 Risques liés aux coûts et risques techniques — En plus de séparer les contrats de soutien en service, la stratégie de chaque projet sépare les différentes phases consacrées à la conception et à la construction des navires militaires afin de pouvoir tenir compte des risques liés aux coûts et à l'échéancier et des risques techniques. Le fait de diviser le projet en phases comme celles-ci diffère des stratégies d'approvisionnement qui avaient été adoptées au départ pour les navires de soutien interarmées (NSI) et les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA), dans le cadre desquelles un seul contrat était attribué pour la conception, la construction et l'entretien des navires. Selon la Défense nationale, la nouvelle approche (connue sous le nom d'approche de type « concevoir puis construire ») permettra au chantier naval d'améliorer la conception du navire avant de négocier le contrat de construction. Le fait d'avoir une conception plus précise à cette étape diminuera les risques techniques et les coûts supplémentaires et fera en sorte que les estimations des coûts seront plus précises. Cela permettra aussi de mieux partager les risques entre le chantier naval et le gouvernement, par exemple en permettant, avant l'attribution du contrat de construction, la tenue de consultations sur les décisions de conception et les choix à faire entre le coût et la fonctionnalité.

3.55 Afin que l'approche de type « concevoir puis construire » puisse être appliquée au projet de navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique, il a fallu modifier le processus d'approbation habituel du Conseil du Trésor, qui repose généralement sur un **coût total fondé**. La Défense nationale n'a pas encore demandé aux chantiers navals de fournir le coût fondé parce que ces derniers y incluraient les coûts supplémentaires liés aux risques afin de couvrir l'incertitude relative à l'étendue proposée des travaux. Par conséquent, la Défense nationale

Coût total fondé — Prévission des coûts fondée sur une qualité et une fiabilité suffisantes pour justifier l'approbation des livrables précisés pour le projet et du calendrier d'exécution du projet.

Coût total indicatif — Préviation approximative des coûts qui sert à des fins de planification budgétaire aux premières étapes d'un projet. Le coût indicatif se fonde sur les exigences opérationnelles, une évaluation du marché des produits, la disponibilité des technologies et les coûts liés au cycle de vie.

a demandé que les ministres du Conseil du Trésor donnent une approbation préalable du contrat et des dépenses fondée sur le **coût total indicatif** pendant la phase de conception et de définition. En ce qui concerne le contrat pour la phase de conception et de définition, les ministères ont obtenu l'approbation préalable du contrat et des dépenses d'après le coût indicatif. Chaque tâche définie dans le contrat sera négociée et approuvée par les ministères et, à ce moment-là, le montant négocié deviendra un coût fondé. Les ministères peuvent donc aller de l'avant sans retourner devant le Conseil du Trésor, à condition que les coûts ne dépassent pas le montant approuvé pour chaque tâche.

3.56 Il convient de prendre note que seules les deux premières tâches du projet de navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique ont été négociées et approuvées. Selon le Ministère, on a procédé ainsi pour diminuer le risque de retards plus importants, réduire les coûts et éviter l'arrêt des travaux de conception. À notre avis, même si cette façon de faire a pour objectif de faire passer rapidement le projet à la prochaine phase, il y a un risque que le temps consacré à la négociation et à l'approbation de chaque tâche puisse retarder le projet.

Des plafonds budgétaires ont été établis au début du processus et cela risque d'entraîner une diminution du nombre de navires ou de la fonctionnalité de ceux-ci

3.57 Dans le cadre de notre examen des risques et des activités clés de l'approvisionnement en navires militaires, nous avons étudié les budgets établis pour les projets de navires.

3.58 Budgets initiaux — La Défense nationale a établi un budget indicatif pour les trois projets de navires au début de la phase d'analyse des options d'après des estimations approximatives et une modélisation paramétrique, qui fournit une estimation des coûts d'après les navires qui ont été construits dans le passé et qui présentent des exigences et des caractéristiques semblables. Ces estimations approximatives ont été considérées comme des plafonds budgétaires. Les budgets pour le projet de navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA) et le projet de navires de combat de surface canadiens (NCSC) n'ont pas été revus depuis que le budget du projet de NPEA a été approuvé en 2007 et que le budget du projet de NCSC a été établi en 2008. Lorsque le projet de navires de soutien interarmées a été lancé de nouveau en 2010, il s'est vu attribuer un financement supplémentaire de 340 millions de dollars, mais ce montant servait presque entièrement à payer les coûts liés à l'inflation et au bureau de gestion du projet. Toutefois, selon la Défense nationale, certains éléments de coût ont connu une hausse importante, ce qui compromet le caractère

abordable des navires militaires. Ces éléments comprennent entre autres le coût des matières premières, de la main-d'œuvre et des composants militaires pour les navires. Les coûts supplémentaires liés à la mise en œuvre de la SNACN, comme la supervision par des tiers et le Secrétariat de la SNACN, ainsi que les coûts éventuels liés à la disposition de protection (voir le paragraphe 3.40) seront ajoutés aux coûts des projets.

3.59 Capacité réduite pour les navires de soutien interarmées — L'une des raisons pour lesquelles l'approvisionnement en navires de soutien interarmées n'a pas fonctionné au départ était que le budget n'était pas adapté aux exigences précisées dans la demande de propositions. Lorsque le projet a été lancé de nouveau, la Défense nationale a réduit ses exigences à deux navires avec l'option d'un troisième. Elle a aussi pris la décision de remplacer les deux navires existants ainsi que leur fonctionnalité plutôt que d'améliorer les navires de façon importante, tel que cela avait été prévu au départ. Rien n'indique que du financement sera disponible pour un troisième navire. Les documents ministériels indiquent que si le Canada fait l'acquisition de moins de trois navires, sa capacité de réagir en temps de crise et de participer aux opérations de contingence de façon autonome diminuera grandement lorsqu'un des navires fera l'objet d'un entretien.

3.60 Réduction des exigences visant les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA) — En 2009, les exigences visant les NPEA ont été réduites afin de respecter le budget alloué. Par exemple, la Défense nationale a réduit la vitesse maximale afin d'abaisser les coûts liés au fonctionnement du système de propulsion et à la taille globale des navires, et pour faire en sorte que le projet de navires proposé demeure réalisable et abordable. Des représentants du Ministère nous ont indiqué que cela ne compromettrait pas la capacité des NPEA d'atteindre les objectifs de mission fixés par le gouvernement.

3.61 À mesure que le projet progresse, le Ministère doit continuer de comparer le coût estimatif global au budget total du projet. Nous avons constaté que le coût estimatif actuel de construction de six navires se situe très près du budget connexe de 2,3 milliards de dollars. Deux options pourraient être envisagées pour respecter le budget actuel : réduire de nouveau la fonctionnalité des navires ou réduire le nombre de navires que l'on prévoit construire.

3.62 Les représentants de la Défense nationale nous ont informés qu'ils attendent que les chantiers navals leur fournissent les

estimations du coût des travaux de construction avant de revoir le budget total du projet, et des fonds supplémentaires pourraient alors être demandés en fonction des estimations de coût fondées. Les données budgétaires préliminaires peuvent changer puisqu'elles sont assujetties aux considérations futures du Cabinet. Il n'y a aucune garantie que d'autres fonds seront affectés.

Dollars de l'année budgétaire — Coûts qui reflètent le pouvoir d'achat prévu du dollar au cours de l'année où les coûts seront engagés. Les dollars de l'année budgétaire comprennent l'effet de l'inflation ou de la déflation. Cela contraste avec les coûts en dollars constants, qui reflètent les coûts des années précédentes, en cours et futures au niveau des prix d'une année de référence définie.

3.63 Nombre réduit de navires de combat de surface canadiens (NCSC) — Nous avons constaté que le budget de 26,2 milliards de dollars (en **dollars de l'année budgétaire**) consacré au projet de navires de combat de surface canadiens (NCSC) était insuffisant pour remplacer les 3 destroyers et les 12 frégates par 15 navires de guerre modernes ayant une fonctionnalité similaire. En 2008, l'équipe chargée du projet a effectué une analyse pour établir le nombre de navires qui pouvaient être construits avec l'allocation budgétaire actuelle. À l'origine, le gouvernement avait établi que 15 navires devaient être construits dans le cadre de la Stratégie de défense « Le Canada d'abord ». Les résultats des analyses initiales et ultérieures de l'équipe indiquent que le budget de 26,2 milliards de dollars permettrait de construire seulement un nombre inférieur de navires, si l'on tient compte de l'inflation et des autres augmentations de coûts et du fait que la date prévue de construction est 2020. Il faudra attendre plusieurs années avant de connaître le nombre réel de navires qui pourront être construits dans le cadre du projet. Les plans actuels comprennent une proposition de réduction des coûts de construction des modèles de frégates et de destroyer des navires de combat en concevant une coque commune pour les deux modèles. Toutefois, les échanges avec l'industrie ont permis de conclure que la Défense nationale doit déterminer en premier lieu si une telle conception contribuera à l'atteinte de la fonctionnalité requise de chaque modèle.

3.64 Harmonisation du budget avec le processus de conception — Le budget initial alloué à chaque classe de navire militaire a été fixé plusieurs années avant que la construction ne commence. Par conséquent, les estimations sont très imprécises et devraient être considérées tout au plus comme des indicateurs. Comme les projets de navires militaires sont des projets de développement complexes, leur conception sera définie avec plus de précision au fil du temps, ce qui entraînera une plus grande certitude quant au coût des navires. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que le plafond budgétaire prévu à l'origine reste le même, de la conception à l'achèvement du projet. Ce fait a été confirmé par une étude réalisée par le bureau de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, dans le cadre de laquelle il a été recommandé de ne pas plafonner les

budgets avant que les activités de définition sont suffisamment avancées pour élaborer des estimations de coûts fondées.

3.65 Bien que les budgets constituent un moyen de contrôle utile, le Canada pourrait ne pas obtenir les navires militaires dont il a besoin s'il est impossible de modifier ces budgets. Ainsi, nous avons constaté que la Défense nationale avait déjà fait des choix entre le coût et la fonctionnalité dans le cas des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA) et des navires de soutien interarmées (NSI). Jusqu'à maintenant, seul le projet de NSI a vu son budget augmenter pour couvrir l'inflation et les frais du bureau de gestion du projet. À mesure que la conception des trois projets de navires militaires progresse, les ministères devront continuer de faire participer les ministres du Conseil du Trésor aux discussions sur les choix entre le coût et la fonctionnalité et de demander des augmentations de budget, au besoin. On nous a expliqué que l'information sur les grands projets d'immobilisation est présentée oralement chaque année aux ministres du Conseil du Trésor, mais nous ne disposons d'aucune preuve documentaire à ce sujet.

3.66 Recommandation — La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, devraient veiller à ce que l'information présentée aux ministres du Conseil du Trésor comprenne des données à jour sur les changements apportés aux coûts, à la fonctionnalité et aux calendriers, et devraient demander des autorisations supplémentaires, au besoin.

Réponse de la Défense nationale et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Recommandation acceptée. La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont déjà pour pratique d'informer les ministres au sujet des développements de la SNACN. Les ministères continueront de se réunir régulièrement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour discuter des projets de construction navale de manière à prendre des décisions éclairées quant à la façon et au moment appropriés de tenir au courant les ministres du Conseil du Trésor. De plus, une fois que nous terminerons la phase de définition de chaque projet de construction navale, nous fournirons des estimations de coûts à jour pour chaque projet, en indiquant clairement les capacités à acquérir et en fournissant un calendrier détaillé pour la livraison des navires. Cette information sera communiquée aux ministres du Conseil du Trésor, et des autorisations supplémentaires seront demandées, au besoin, conformément aux politiques pertinentes du Conseil du Trésor.

Fonction d'examen critique — Processus utilisé par les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour réaliser un examen systématique, indépendant et impartial et une analyse critique des propositions ministérielles avant de les approuver. La fonction d'examen critique tient compte de questions comme les priorités, les coûts, les options et les risques, afin de favoriser la prise de décisions éclairées, la surveillance et la remise de rapports ministériels aux ministres du Conseil du Trésor et au Parlement.

Capacités de surveillance militaires

Niveau d'ambition — Les besoins du Canada en matière de défense tels que définis par la capacité des Forces canadiennes à mener les principales missions prévues au Canada, en Amérique du Nord et à l'étranger.

La fonction d'examen critique du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada s'améliore

3.67 Dans le cadre de notre audit, nous avons étudié la **fonction d'examen critique** exercée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada au cours de son examen des présentations ministérielles aux fins de considération par les ministres du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est chargé d'exercer une fonction d'examen critique en temps opportun et de s'assurer que les présentations au Conseil du Trésor et au Cabinet sont analysées et examinées de façon adéquate.

3.68 Dans le cadre de notre étude de la fonction d'examen critique du Secrétariat, nous avons examiné en tout neuf présentations qui ont été soumises aux fins d'approbation entre 2004 et 2012. Deux d'entre elles portaient sur la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale et sept autres, sur les projets de navires militaires de la Défense nationale. Le Secrétariat a fourni des documents à l'appui de sa fonction d'examen critique pour sept des neuf présentations, mais le nombre de documents est limité pour deux de ces sept présentations. Le Secrétariat nous a indiqué qu'une grande partie de la fonction d'examen critique est exercée oralement ou figure dans des documents confidentiels du Cabinet auxquels le Bureau du vérificateur général n'a pas accès.

3.69 En examinant les documents fournis, nous avons constaté que la fonction d'examen critique avait un degré d'exhaustivité moins élevé lors des présentations antérieures (2010-2011), mais qu'elle a pris plus d'importance pour celles soumises en 2012. À ce moment-là, la fonction d'examen critique était axée sur :

- la prestation de conseils en temps opportun;
- le respect des politiques pertinentes;
- la détermination des options et des risques;
- la sollicitation d'approbations ministérielles, le cas échéant.

3.70 Il faut des années pour concevoir et mettre en œuvre des projets de développement complexes, comme les projets de navires militaires. Il est donc important que les divergences entre le **niveau d'ambition** du gouvernement et la capacité de la Marine royale canadienne soient régulièrement évaluées et minimisées. Le dernier énoncé de politique générale du Canada sur son niveau d'ambition attendu a été rédigé en 2008 dans le cadre de la Stratégie de défense « Le Canada d'abord ». Alors que le nombre attendu de navires de la Marine canadienne et de missions principales des Forces canadiennes principales figure dans

cette stratégie, les capacités navales requises pour satisfaire au niveau d'ambition du gouvernement n'y sont pas définies.

3.71 Depuis l'annonce de la Stratégie de défense « Le Canada d'abord » (SDCD) en 2008, le climat économique mondial s'est détérioré. Il est donc important que la Défense nationale surveille sa capacité de satisfaire aux attentes fixées dans le cadre de la SDCD. Conformément à cette stratégie, « le gouvernement s'est engagé à revoir régulièrement son plan pour s'assurer qu'il satisfera toujours aux besoins des forces armées et au service des Canadiens. » Nous avons par conséquent examiné si la Défense nationale avait surveillé sa capacité de satisfaire aux attentes fixées dans le cadre de la SDCD en ce qui touche la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.

Il se peut que les attentes ne soient pas satisfaites

3.72 Nous avons constaté que lorsqu'elle avait demandé une décision à l'égard de chacune des trois acquisitions de navires que nous avons examinées, la Défense nationale avait informé le gouvernement du nombre de navires militaires dont elle ferait l'acquisition par flotte, en respectant le budget alloué et la fonctionnalité de ces navires, par rapport à la SDCD. La Défense nationale a remis aux ministres une mise à jour sur la SDCD et ses représentants nous ont dit que d'autres mises à jour suivront. À notre avis, les divergences semblent s'accroître entre le niveau d'ambition de la SDCD, les capacités navales en évolution et les budgets. La Défense nationale devrait continuer de surveiller la mesure dans laquelle elle satisfera ou non aux attentes du gouvernement en ce qui concerne les besoins militaires futurs, et continuer de rendre compte aux ministres des réductions de capacités attendus, ce qui permettra au gouvernement d'ajuster les attentes et les capacités.

Conclusion

3.73 Nous avons conclu que la Défense nationale, Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC), Industrie Canada et Pêches et Océans Canada avaient conçu et géraient la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) d'une façon qui devrait contribuer au maintien de la capacité du secteur de la construction navale du Canada. Cela devrait également aider le gouvernement à faire l'acquisition des navires fédéraux en temps opportun et de manière abordable, conformément à

la politique de construction navale « construire au Canada ». Les ministères ont réalisé des analyses, et la conception de la SNACN règle les problèmes relevés lors de tentatives d'acquisition antérieures infructueuses. Ces travaux ont impliqué de vastes consultations auprès de l'industrie, le recours à des experts indépendants en construction navale ainsi que l'adoption d'une structure de gouvernance pour prendre des décisions clés sur la mise en œuvre de la stratégie. Le processus concurrentiel de sélection de deux chantiers navals, dirigé par TPSGC, a été fructueux et efficient et s'est déroulé indépendamment de toute influence politique et de manière ouverte et transparente.

3.74 À la suite du processus de sélection, les chantiers navals ont négocié des modifications aux modalités du projet d'entente-cadre inclus dans la demande de propositions afin de garantir qu'ils seraient indemnisés pour leurs dépenses d'investissement si un projet devait être annulé, retardé ou si son envergure était réduite. Par conséquent, les ententes signées avec les chantiers navals diffèrent considérablement des projets d'ententes inclus dans la demande de propositions, étant donné que ces derniers ne comportaient pas de disposition de protection. La formulation de la demande de propositions n'indiquait pas clairement si des négociations concernant des dispositions de protection étaient prévues. En se fondant sur les leçons apprises de la demande de propositions émise dans le cadre de la SNACN et des négociations qui ont suivi la sélection des soumissionnaires retenus, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) devrait donc étudier la façon dont les futures demandes de propositions pourraient être rendues plus claires et plus explicites quant à l'étendue des négociations de modifications, après la soumission, avec les soumissionnaires retenus.

3.75 Comme la Stratégie de 30 ans n'en est qu'à ses premiers stades, les mesures du rendement ne sont pas encore toutes en place. Les ministères ont cerné les risques potentiels et ont indiqué la façon dont ils prévoient les atténuer. Afin de s'assurer que le Canada acquiert les navires fédéraux à un coût abordable, TPSGC, appuyé par Industrie Canada, la Défense nationale et Pêches et Océans Canada, devrait surveiller périodiquement la productivité des chantiers navals en ce qui a trait à la compétitivité, la rentabilité et l'efficacité, notamment en mesurant les progrès réalisés par rapport à l'état cible.

3.76 Nous avons également conclu que jusqu'à maintenant, la Défense nationale et TPSGC, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, ont géré l'acquisition de navires militaires en temps opportun et à un coût abordable, conformément à la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de

construction navale. Étant donné que les plafonds budgétaires ont été établis tôt dans le processus de planification, la Défense nationale a réduit le nombre prévu de navires militaires ou leur fonctionnalité afin de respecter le budget établi. Par conséquent, il faudra surveiller les choix entre le coût et la fonctionnalité et revoir les budgets du projet, si cela s'avère nécessaire, pour veiller à ce que le Canada obtienne les navires militaires dont il a besoin pour protéger ses intérêts et sa souveraineté.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification présentées dans le Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés — Certification. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce chapitre sont fondées sur des faits.

Objectifs

Le premier objectif de notre audit consistait à déterminer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada avaient conçu et gèrent la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) de façon à contribuer au maintien de la capacité du secteur de la construction navale du Canada et de son aptitude à fournir des navires fédéraux en temps opportun à un coût abordable.

Le second objectif consistait à déterminer si la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, gèrent l'acquisition de navires militaires conformément à cette stratégie afin d'appuyer la restructuration de la flotte navale en temps opportun et à un coût abordable.

Étendue et méthode

L'audit a porté sur la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale et les projets d'acquisition de trois types de navires militaires : les navires de soutien interarmées, les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique et les navires de combat de surface canadiens. Nous avons examiné si les ministères avaient conçu et gèrent la stratégie de façon à contribuer au maintien de la capacité du secteur de la construction navale du Canada et de son aptitude à fournir des navires fédéraux en temps opportun et à un coût abordable. Plus précisément, l'audit a porté sur la façon dont les risques, les analyses, les exigences liées au soutien à long terme, les leçons apprises, les contrôles clés, la gouvernance, la surveillance et les mesures du rendement ont été intégrés dans la conception de la stratégie et mis en œuvre en conséquence. L'audit a également permis d'examiner la façon dont la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en consultation avec le Conseil du Trésor, ont géré l'acquisition de navires dans le cadre des trois projets de navires militaires, conformément à cette stratégie, y compris la gestion du risque, le soutien aux décideurs et la fonction d'examen critique.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les documents et les analyses ayant trait à la stratégie de tous les ministères. Les documents et la correspondance consignés dans les dossiers de projet de la Défense nationale et les dossiers des achats de Travaux publics ont également été examinés. Nous avons mené des entrevues auprès des personnes concernées par les projets de navires militaires et la mise en œuvre de la stratégie. Des documents ont également été obtenus auprès du Secrétariat de la stratégie, y compris de l'information sur les soumissions et le processus de sélection. Des entrevues ont été effectuées avec des

experts indépendants afin de comprendre leur rôle et leur participation au processus d'acquisition, et certains documents ont été obtenus.

Nos conclusions portent uniquement sur les pratiques et les mesures de gestion du gouvernement. Nous n'avons pas effectué d'audit des entrepreneurs du secteur privé et, par conséquent, nos conclusions ne portent pas sur les pratiques ni sur le rendement de ces entrepreneurs.

Nous avons analysé certaines décisions qui ont été prises en ce qu'elles se rapportent aux politiques. Tel qu'il est indiqué dans le présent chapitre, nous n'avons pas eu accès à certains documents, car il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet. Cela n'a toutefois pas eu d'incidence sur notre conclusion globale. Dans le cadre de l'audit, nous n'avons pas examiné le processus d'acquisition infructueux visant les navires de soutien interarmées ou les projets de navires pour la Garde côtière canadienne, qui sont visés par la stratégie. Nous n'avons pas non plus audité les résultats des contrats qui ont été conclus à la suite de l'entente-cadre avec les chantiers navals.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont conçu et gèrent la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale de façon à contribuer au maintien de la capacité du secteur de la construction navale du Canada et de son aptitude à fournir des navires fédéraux en temps opportun et à un coût abordable, nous avons utilisé les critères suivants :	
La Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont réalisé des analyses et intégré les leçons apprises pour appuyer la conception de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur l'examen des acquisitions</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des projets</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion de l'information</i> • Industrie Canada, <i>Politique des retombées industrielles et régionales</i> • Industrie Canada, <i>Cap sur les nouveaux débouchés : Nouveau cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle</i> • Défense nationale, <i>Charte du projet sur la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale</i>
La Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont évalué et défini la demande future en matière de construction navale ainsi que les exigences liées au soutien à long terme, y compris les coûts.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la défense nationale</i> • <i>Loi sur le ministère des Pêches et des Océans</i> • Conseil du Trésor, <i>Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis</i> • Défense nationale, <i>Cadre contractuel du soutien en service</i>
La Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont cerné, évalué et géré les risques liés à la conception et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i> • Conseil du Trésor, <i>Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur l'examen des acquisitions</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont conçu et gèrent la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale de façon à contribuer au maintien de la capacité du secteur de la construction navale du Canada et de son aptitude à fournir des navires fédéraux en temps opportun et à un coût abordable, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
<p>La Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont conçu une structure de gouvernance et une approche de gestion pour mettre en œuvre la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, qui s'inscrivent dans leur mandat et leurs pouvoirs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la défense nationale</i> • <i>Loi sur la production de défense</i> • <i>Loi sur le ministère de l'Industrie</i> • <i>Loi sur le ministère des Pêches et des Océans</i> • <i>Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</i> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • <i>Conseil du Trésor, Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière</i> • <i>Conseil du Trésor, Cadre des politiques de gestion financière</i> • <i>Conseil du Trésor, Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis</i> • <i>Cadre de référence de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale</i>
<p>La Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont assuré une surveillance adéquate et ont sollicité les approbations appropriées aux points de décision clés de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> • <i>Conseil du Trésor, Politique sur le contrôle interne</i> • <i>Conseil du Trésor, Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière</i> • <i>Conseil du Trésor, Politique sur l'examen des acquisitions</i> • <i>Conseil du Trésor, Politique sur la gestion de l'information</i> • <i>Conseil du Trésor, Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor</i> • <i>Défense nationale, Guide d'approbation des projets et Directive sur l'approbation de projet</i> • <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Guide des approvisionnements</i>
<p>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a élaboré des mesures du rendement pour promouvoir une amélioration continue à long terme en vue d'atteindre les objectifs de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conseil du Trésor, Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis</i> • <i>Conseil du Trésor, Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor</i> • <i>Cadre de référence pour la gouvernance de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale</i> • <i>Conseil du Trésor, Cadre de responsabilisation de gestion</i>

Critères	Sources
Pour déterminer si Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada ont conçu et gèrent la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale de façon à contribuer au maintien de la capacité du secteur de la construction navale du Canada et de son aptitude à fournir des navires fédéraux en temps opportun et à un coût abordable, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a mis en œuvre des contrôles adéquats aux points clés du processus de sélection des chantiers navals, y compris la conclusion d'ententes subséquentes conformes à la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale ainsi qu'aux règlements et aux politiques du gouvernement.	<ul style="list-style-type: none"> • Règlement sur les marchés de l'État • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les marchés</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la prise de décisions concernant la limitation de la responsabilité des entrepreneurs dans les marchés de l'État</i> • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, <i>Guide des approvisionnements</i>
Pour déterminer si la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, gèrent l'acquisition de navires militaires conformément à la SNACN afin d'appuyer la restructuration de la flotte navale en temps opportun et à un coût abordable, nous avons utilisé les critères suivants :	
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a mis en œuvre des contrôles adéquats aux points clés du processus de sélection des chantiers navals, y compris la conclusion d'ententes subséquentes conformes à la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale ainsi qu'aux règlements et aux politiques du gouvernement.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Règlement sur les marchés de l'État</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur les marchés</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la prise de décisions concernant la limitation de la responsabilité des entrepreneurs dans les marchés de l'État</i> • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, <i>Guide des approvisionnements</i>
La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont cerné, ont évalué et gèrent les risques liés à l'acquisition de navires militaires en tenant compte des incidences de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Cadre stratégique de gestion du risque</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des projets</i> • Conseil du Trésor, <i>Norme relative à la complexité et aux risques des projets</i>
La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont cerné, ont évalué et gèrent certaines activités clés liées à la gestion de projet afin d'appuyer les décisions relatives à l'acquisition de navires militaires.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur l'examen des acquisitions</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des projets</i> • Conseil du Trésor, <i>Guide d'établissement des coûts</i> • Défense nationale, <i>Guide d'approbation des projets et Directive sur l'approbation de projet</i> • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, <i>Guide des approvisionnements</i>
Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a exercé une fonction d'examen critique en temps opportun pour s'assurer que les présentations au Conseil du Trésor et au Cabinet avaient été analysées et examinées de façon adéquate.	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil du Trésor, <i>Guide pour la préparation de présentations au Conseil du Trésor, 2007</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur l'approbation des projets</i> • Conseil du Trésor, <i>Politique sur la gestion des projets</i>

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de janvier 2007 à avril 2013. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 30 août 2013.

Événements postérieurs

Le 7 octobre 2013, après l'achèvement de nos travaux d'audit, le gouvernement a annoncé que Vancouver Shipyards allait construire jusqu'à dix autres grands navires non destinés au combat pour la flotte de la Garde côtière canadienne à un coût estimatif de 3,3 milliards de dollars. De plus, le 11 octobre 2013, le gouvernement a annoncé que Vancouver Shipyards entreprendra la construction de navires de soutien interarmées pour la Marine royale canadienne à la fin de 2016, leur livraison étant prévue en 2019, et que le chantier naval construira ensuite le brise-glace polaire de la Garde côtière canadienne qui fait partie du lot des navires non destinés au combat prévus dans la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.

Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Jerome Berthelette
Directeur principal : Gordon Stock
Première directrice : Joyce Ku
Directrice : Lori-Lee Flanagan

Arethea Curtis
Robyn Meikle
Eric Provencher
Jeff Stephenson

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 3 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Création d'une Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale	
<p>3.44 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait examiner le processus de demande de propositions utilisé dans le cadre de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN), notamment les négociations avec les soumissionnaires retenus, afin que les leçons apprises soient notées et étudiées, et que l'on envisage d'en tenir compte à l'avenir dans les opérations d'approvisionnement complexes et les ententes d'approvisionnement stratégiques. (3.15-3.43)</p>	<p>Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est d'accord avec l'évaluation du vérificateur général qui figure au paragraphe 3.29, c'est-à-dire l'adoption de l'approche de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) lors des prochains achats importants de biens d'équipement. Le Ministère examine actuellement le processus utilisé dans le cadre de la SNACN pour sélectionner deux chantiers navals de façon stratégique, de manière à tirer parti des meilleures pratiques et des leçons apprises qui pourraient s'appliquer à des achats complexes et à des arrangements en matière d'approvisionnement stratégiques dans le futur.</p>
<p>3.47 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, appuyé par Industrie Canada, la Défense nationale et Pêches et Océans Canada, devrait surveiller périodiquement la productivité des chantiers navals en ce qui a trait à la compétitivité, à la rentabilité et à l'efficacité, notamment en mesurant les progrès réalisés par rapport à l'état cible. (3.45-3.46)</p>	<p>Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, d'Industrie Canada, de la Défense nationale et de Pêches et Océans Canada — Recommandation acceptée. Le Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale, qui est dirigé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et dont les membres sont Industrie Canada, la Défense nationale et Pêches et Océans Canada, établira une série de mesures normalisées, ce qui permettra au Canada d'obtenir des renseignements périodiques sur la productivité des deux chantiers navals sélectionnés. Conformément aux modalités des ententes-cadres qui ont été signées, le Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale poursuivra également ses plans d'élaboration d'une stratégie visant à faire appel à des tiers experts qui seront chargés de mesurer les progrès réalisés par les chantiers navals par rapport à l'atteinte et au maintien de l'état cible.</p>

Recommandation	Réponse
Gestion des effets de la Stratégie sur les approvisionnements militaires	
<p>3.66 La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, devraient veiller à ce que l'information présentée aux ministres du Conseil du Trésor comprenne des données à jour sur les changements apportés aux coûts, à la fonctionnalité et aux calendriers, et devraient demander des autorisations supplémentaires, au besoin. (3.57-3.65)</p>	<p>Réponse de la Défense nationale et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Recommandation acceptée. La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont déjà pour pratique d'informer les ministres au sujet des développements de la SNACN. Les ministères continueront de se réunir régulièrement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour discuter des projets de construction navale de manière à prendre des décisions éclairées quant à la façon et au moment appropriés de tenir au courant les ministres du Conseil du Trésor. De plus, une fois que nous terminerons la phase de définition de chaque projet de construction navale, nous fournirons des estimations de coûts à jour pour chaque projet, en indiquant clairement les capacités à acquérir et en fournissant un calendrier détaillé pour la livraison des navires. Cette information sera communiquée aux ministres du Conseil du Trésor, et des autorisations supplémentaires seront demandées, au besoin, conformément aux politiques pertinentes du Conseil du Trésor.</p>

