PREMIER RAPPORT PROVISOIRE SUR L'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRE DE DÉFENSE

RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES

SÉNAT
SENATE
CANADA

RAPPORT PROVISOIRE DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Percy Mockler, président
L'honorable Joseph A. Day, vice-président
L'honorable André Pratte, vice-président

JUIN 2019

Renseignements :
Par courriel : *NFFN@sen.parl.gc.ca*
Par la poste : Comité sénatorial permanent des finances nationales, Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4
Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : *www.sencanada.ca/NFFN*
Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #NFFN

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 2

MEMBRES DU COMITÉ DES FINANCES NATIONALES 3

ORDRE DE RENVOI 5

RÉSUMÉ 6

LISTE DES ACRONYMES 8

1 INTRODUCTION 9

2 CONTEXTE 9

2.1 Gouvernance 9

2.2 Stratégie d'approvisionnement en matière de défense 12

2.3 Protection, Sécurité, Engagement 13

3 GOUVERNANCE ET REDDITION DE COMPTES 15

4 RENDEMENT 17

5 TRANSPARENCE FINANCIÈRE 19

6 EXAMEN INDÉPENDANT 20

7 RETOMBÉES INDUSTRIELLES 20

8 CONSTRUCTION NAVALE 22

9 PASSATION DES MARCHÉS 24

10 CAPACITÉ 25

11 LES PROCHAINES ÉTAPES 26

ANNEXE – LES TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ 28

PRÉFACE

Aucun enjeu n'exemplifie mieux l'importance de la transparence, de la responsabilité, de la prévisibilité et de la fiabilité que l'approvisionnement en matière de défense. En effet, l'armée a besoin d'acquérir du matériel coûteux et sophistiqué pour maintenir ses capacités opérationnelles dans le monde d'aujourd'hui. Étant donné que la défense et la sécurité du Canada – ainsi que des coûts très élevés – sont en jeu, le Parlement a un rôle fondamental à jouer : il doit exiger du gouvernement qu'il rende compte de sa capacité d'acquérir, efficacement et dans les délais, l'équipement militaire nécessaire. Pour remplir ce rôle, le Parlement doit disposer d'un accès transparent à des renseignements fiables.

Or, cette première étude de notre comité sur le sujet nous a montré toute la complexité de l'approvisionnement militaire, un domaine où des projets d'ampleur très différente sont coordonnés entre plusieurs ministères. Nous avons aussi constaté qu'il est difficile d'obtenir des renseignements clairs et à jour sur l'état d'avancement et les coûts des nombreux projets d'approvisionnement en matière de défense du gouvernement.

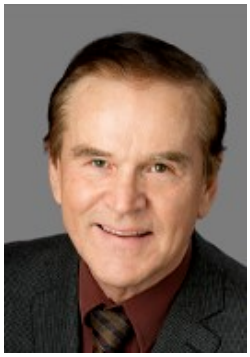
Il est donc indéniable que ce sujet, que nous n'avons qu'effleuré, mérite une étude plus approfondie. Dans le présent rapport, notre comité dégage certaines questions clés que pourraient aborder de futures études. Il ne fait aucun doute que l'approvisionnement en matière de défense est un enjeu auquel les parlementaires continueront de s'intéresser.

À titre de président, j'aimerais exprimer ma gratitude aux membres de notre comité pour la profondeur et la qualité des efforts et réflexions qu'ils ont consacrés à cette étude, ainsi qu'à tous nos autres travaux. Le Comité permanent des finances nationales, qui a produit plus de 40 rapports pendant cette législature, est l'un des comités les plus actifs du Sénat, et je suis fier de ce que nous avons réalisé ensemble.

En particulier, je souhaite souligner l'apport exceptionnel de la sénatrice Nicole Eaton, qui prendra bientôt sa retraite. Sa ténacité et son attachement aux principes de la reddition de comptes et de la transparence méritent d'être soulignés. Appuyée brillamment par les autres membres du comité, la sénatrice était l'âme de cette étude.

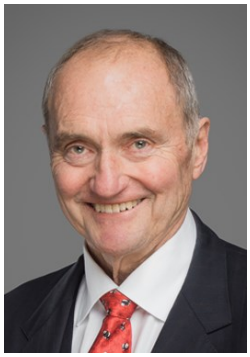
Enfin, au nom du comité, je veux remercier le personnel – greffiers, analystes, équipe de communication, interprètes, traducteurs, sténographes, techniciens, adjoints, personnel des sénateurs et autres – sans qui nous ne pourrions pas remplir notre mandat. Je leur suis très reconnaissant de leur dévouement et de leur professionnalisme.

MEMBRES DU COMITÉ DES FINANCES NATIONALES
Les honorables sénateurs :



Percy Mockler*
Président

André Pratte*
Vice-président

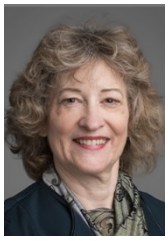


Joseph A. Day*
Vice-président

Raynell Andreychuk

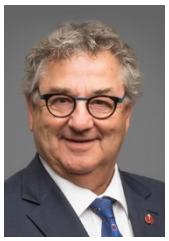
Peter M. Boehm

Marty Deacon



Pat Duncan

Nicole Eaton



Éric Forest

Josée Forest-Niesing

Marty Klyne

Elizabeth Marshall

Richard Neufeld

* membre du Sous-comité du programme et de la procédure

Membres d'office du comité : Joseph A. Day (ou Terry M. Mercer), Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare) (ou Grant Mitchell), Larry W. Smith (ou Yonah Martin), Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux : Dalphond, Deacon (*Nouvelle-Écosse),* Mobina S. Jaffer (vice-présidente jusqu'au 17 mai 2019), Moncion, Oh, Omidvar

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement : Alex Smith et Shaowei Pu, analystes

Direction des comités du Sénat : Gaëtane Lemay, greffière, et Louise Martel, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat : Stav Nitka, agent de communications

ORDRE DE RENVOI

L'honorable sénateur Mockler propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, en vue d'en faire rapport, les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du gouvernement du Canada.

Que, dans le cadre de cette étude, le comité porte une attention particulière à l'importance accordée aux éléments suivants dans les processus d'approvisionnement en matière de défense :

- l'intégration de mécanismes permettant de garantir l'optimisation des ressources et les retombées économiques pour le Canada;
- le recours à des procédures économiques, rapides et efficaces;
- la présentation de rapports clairs et transparents sur les dépenses prévues et les dépenses réelles;
- la comparaison avec les processus et les coûts ailleurs dans le monde;
- d'autres questions connexes.

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2019, et obtienne tous les pouvoirs nécessaires pour rendre publiques ses constatations pendant 180 jours après le dépôt du rapport final.

Le 4 octobre 2018

RÉSUMÉ

Constatant les dépassements de coûts, retards et difficultés opérationnelles qui se succèdent dans ce domaine, beaucoup se demandent si les gouvernements successifs sont capables d'assurer efficacement et en temps opportun l'approvisionnement en matériel des Forces armées canadiennes.

Il est primordial de bien assurer l'approvisionnement en matière de défense : il en va de la capacité opérationnelle des Forces armées canadiennes et de la sécurité de leur personnel, sans compter que des milliards de dollars sont en jeu.

L'achat de matériel de défense présente des risques sur les plans des finances, des technologies et des échéanciers. Le gouvernement doit concilier diverses priorités potentiellement contradictoires et tenir compte des capacités, des coûts et des retombées économiques au pays.

Dans ce contexte, le Sénat a autorisé le Comité permanent des finances nationales à étudier les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du Canada. Lors de six réunions, nous avons entendu 24 témoins, dont des représentants de ministères, de la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense, des trois grands chantiers navals et d'associations de l'industrie, ainsi que des universitaires, des analystes œuvrant au sein de groupes de réflexion et des hauts fonctionnaires à la retraite.

Ces témoins ont présenté divers points de vue ainsi que des propositions visant à améliorer la gouvernance, la reddition de comptes, la transparence, les retombées pour l'industrie, la passation des marchés et la capacité du système d'approvisionnement en matière de défense. Nous avons tiré des témoignages quelques observations préliminaires :

- Pour simplifier le cadre de gouvernance, il pourrait y avoir un seul organisme chargé de gérer l'approvisionnement en matière de défense. Il serait également utile d'envisager sérieusement de donner de nouveaux pouvoirs aux agents de projet et de faire du ministère de la Défense nationale le ministère responsable.
- On devrait tenir compte du cycle de vie du matériel lorsque vient le temps de le remplacer. À l'heure actuelle, les Forces armées canadiennes utilisent du matériel de défense nombre d'années après la fin de sa durée utile prévue.
- Il n'y a pas de solution universelle. On pourrait adapter les procédures de passation de marché en fonction du matériel à acheter. On pourrait également revoir le nombre de points de décision. Le processus d'acquisition est de plus en plus long.
- Il faudrait sérieusement passer en revue l'ensemble du processus d'approvisionnement pour en dégager les forces et les lacunes à corriger.
- Le gouvernement pourrait mettre au point une politique sur le soutien qu'il entend apporter à l'industrie de la défense canadienne.
- Le gouvernement et le fournisseur pourraient partager les risques de l'approvisionnement en matière de défense.
- Les problèmes ne viennent pas seulement des processus, mais aussi de la capacité du gouvernement de gérer des acquisitions complexes.

La complexité du système et la diversité des options sont telles que notre comité ne se croit pas en mesure de formuler des observations et des recommandations à ce moment-ci; il lui faudrait au préalable procéder à une analyse plus approfondie que ne l'a permis le délai imparti. Nous croyons que les six sujets suivants méritent en particulier d'être étudiés plus en profondeur :

1. Les renseignements financiers qui pourraient être mis à la disposition des parlementaires et de la population;

2. Comment certains pays atteignent un consensus non partisan qui empêche de déstabiliser le processus d'approvisionnement lors des changements de gouvernement;

3. L'intégration de la planification à long terme des acquisitions au cycle de vie du matériel;

4. La rationalisation de la structure de gouvernance de l'approvisionnement en matière de défense;

5. Le moyen d'assurer des retombées économiques au pays tout en assurant une utilisation judicieuse des fonds publics;

6. L'accélération du processus d'approbation pour toutes les acquisitions, et la simplification du processus lorsque l'acquisition répond à un besoin urgent ou présente un risque faible.

LISTE DES ACRONYMES

BCP	Bureau du Conseil privé
CGSM	Comité de gouvernance des sous-ministres
CSMA	Comité des sous-ministres adjoints
GCC	Garde côtière canadienne
ISDE	Innovation, Sciences et Développement économique Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
MPO	Pêches et Océans Canada
MRC	Marine royale canadienne
PRIT	Politique des retombées industrielles et technologiques
PSE	*Protection, Sécurité, Engagement*
SAMD	Stratégie d'approvisionnement en matière de défense
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada

1 INTRODUCTION

Les Forces armées canadiennes doivent entretenir et régulièrement renouveler leur matériel militaire afin de rester en mesure de défendre la souveraineté du Canada et de participer aux missions étrangères. L'équipement dont elles ont besoin est complexe, coûteux et vendu par un nombre restreint de fournisseurs.

Chaque année, le gouvernement du Canada consacre des milliards de dollars à l'acquisition de matériel pour les Forces armées canadiennes. Or, de nombreux observateurs, au vu des retards, dépassements de coûts et autres problèmes qui surviennent dans ce domaine, s'interrogent sur le système de processus, politiques et structures de gouvernance qui régissent l'approvisionnement en matière de défense. Ces dernières années, le gouvernement a entrepris des réformes à ce sujet, mais des questions demeurent.

C'est dans ce contexte que, le 4 octobre 2018, le Sénat a autorisé le Comité permanent des finances nationales (notre comité) à étudier les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du Canada, et particulièrement les mécanismes garantissant l'optimisation des ressources et les retombées économiques pour le Canada, le recours à des processus rapides et efficaces, la transparence des rapports financiers, et les processus et les coûts ailleurs dans le monde.

Lors de six réunions, nous avons entendu 24 témoins, dont des représentants de ministères, de la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense, des trois grands chantiers navals et d'associations de l'industrie, ainsi que des universitaires, des analystes œuvrant au sein de groupes de réflexion et des hauts fonctionnaires à la retraite.

Le présent rapport est un résumé provisoire de nos constatations jusqu'à présent, classées selon les sujets suivants : gouvernance et reddition de comptes, rendement, transparence financière, examen indépendant, retombées industrielles, construction navale, passation des marchés et capacité. En conclusion du rapport, nous présentons les sujets qui méritent selon nous une étude approfondie.

2 CONTEXTE

2.1 Gouvernance

Au Canada, l'approvisionnement en matière de défense s'effectue au moyen d'un processus complexe auquel participent plusieurs ministères fédéraux : le ministère de la Défense nationale (MDN), Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Chaque ministère est responsable de différents aspects du processus d'approvisionnement en matière de défense.

Aux termes de la *Loi sur la production de défense*, il incombe à SPAC de voir à l'acquisition des biens et services au nom du MDN. Concrètement, SPAC élabore le plan d'approvisionnement, lance les appels d'offres et évalue les soumissions reçues, et s'occupe de la préparation, de l'octroi, de l'administration et de la conclusion des contrats. Le MDN définit les exigences opérationnelles et techniques, et mène les épreuves et essais d'homologation afférents au matériel et aux services acquis. En résumé, le MDN

établit les besoins d'approvisionnement en matière de défense, mais la responsabilité de l'attribution des contrats et de l'acquisition du matériel ou des services revient à SPAC.

ISDE administre quant à lui la Politique des retombées industrielles et technologiques du gouvernement fédéral, sur laquelle fait fond le gouvernement pour optimiser les retombées industrielles et technologiques que procurent au Canada les marchés d'approvisionnement en matière de défense.

Pour ce qui est du SCT, il s'occupe de l'élaboration des politiques, directives et lignes directrices générales du gouvernement fédéral en matière d'approvisionnement. Il doit également approuver le financement préliminaire pour les grands projets d'immobilisations et assurer la surveillance financière de ces projets. (Le SCT a refusé l'invitation de témoigner devant notre comité, faisant valoir qu'aucune de ses politiques ne concerne spécifiquement l'approvisionnement en matière de défense et la surveillance des projets dans ce domaine.)

Afin de rationaliser et de coordonner la prise de décisions, le gouvernement a établi en 2014 un groupe de travail de ministres sur l'approvisionnement en matière de défense dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense (voir la section suivante). Ce groupe de travail était appuyé par un comité permanent de gouvernance composé de sous-ministres. Le 28 août 2018, le premier ministre a annoncé que le Comité du Cabinet du Conseil du Trésor assumerait la responsabilité de l'approvisionnement en matière de défense.

Soucieux de coordonner les activités et de gérer conjointement l'approvisionnement en matière de défense au niveau administratif, le gouvernement a créé plusieurs comités interministériels, que SPAC a décrits comme suit :

> Les comités de gouvernance interministériels suivants de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense (SAMD) jouent un rôle important dans le processus de surveillance et de prise de décisions relatif aux achats de matériel militaire et aux achats importants de la Garde côtière canadienne (GCC) :
>
> Comité de gouvernance des sous-ministres (CGSM) et Comité des sous-ministres adjoints (CSMA). Des comités de gouvernance permanents au niveau des sous-ministres (SM) et des sous-ministres adjoints (SMA) ont été établis dans le cadre de la SAMD.
>
> Le CGSM est présidé par la sous-ministre de SPAC et est composé des sous-ministres du ministère de la Défense nationale (MDN), ISDE, ainsi que du ministère des Pêches et des Océans (MPO). Il s'agit de membres réguliers. Le Bureau du Conseil privé, le SCT, le ministère des Finances ainsi qu'Affaires autochtones et du Nord Canada en sont membres d'office. Le MDN pourrait inviter des représentants des Forces armées canadiennes à participer aux réunions du CGSM, au besoin, afin de fournir des conseils de nature militaire à ce dernier sur des questions pouvant avoir une incidence sur les capacités requises.
>
> Une structure parallèle existe pour le CSMA. Bien que la gouvernance de la SAMD favorise la prise de décisions collaborative par consensus au plus bas niveau, le CGSM et le CSMA peuvent décider d'assurer une surveillance et une prise de décision de niveau supérieur relativement aux achats, à la discrétion de leurs membres permanents. Les comités de niveau inférieur

> peuvent également décider d'acheminer les dossiers d'approvisionnement à un échelon hiérarchique supérieur, c'est-à-dire aux comités permanents, pour confier la surveillance ou la prise de décisions aux échelons supérieurs.
>
> Comités de gouvernance des directeurs généraux et des directeurs :
>
> Ces comités ont été mis sur pied, convoqués et présidés par SPAC, en collaboration avec le ministère client (MDN ou MPO et ISDE), en tant que membres permanents, et d'autres ministères et organismes concernés y siégeront en tant que membres d'office. La mise sur pied du comité de gouvernance approprié pour la SAMD repose sur la valeur totale des projets, ce qui correspond à la valeur potentielle totale de l'achat, y compris tous les contrats, toutes les périodes d'option et toutes les taxes. Afin d'assurer une surveillance et une prise de décisions adéquates dans le cadre de la SAMD, un comité de gouvernance des directeurs doit être mis sur pied pour les achats dont la valeur se situe entre 20 et 100 millions de dollars, et un comité de gouvernance des directeurs généraux doit être mis sur pied pour les achats de 100 millions de dollars ou plus[1].

Julie Charron, sous-ministre adjointe (Finances) par intérim et adjointe au dirigeant principal des finances du MDN, a décrit le cadre de gouvernance pour l'approbation des nouveaux projets d'approvisionnement en matière de défense au Ministère :

> Le conseil des capacités de la Défense approuve les capacités dont les Forces armées canadiennes ont besoin. Une fois qu'une capacité est approuvée, le conseil de gestion du programme examine les besoins du projet et recommande le financement à même le fonds d'investissement. Le sous-ministre, en sa qualité de président du comité d'investissement et de gestion des ressources, approuve le financement du projet[2].

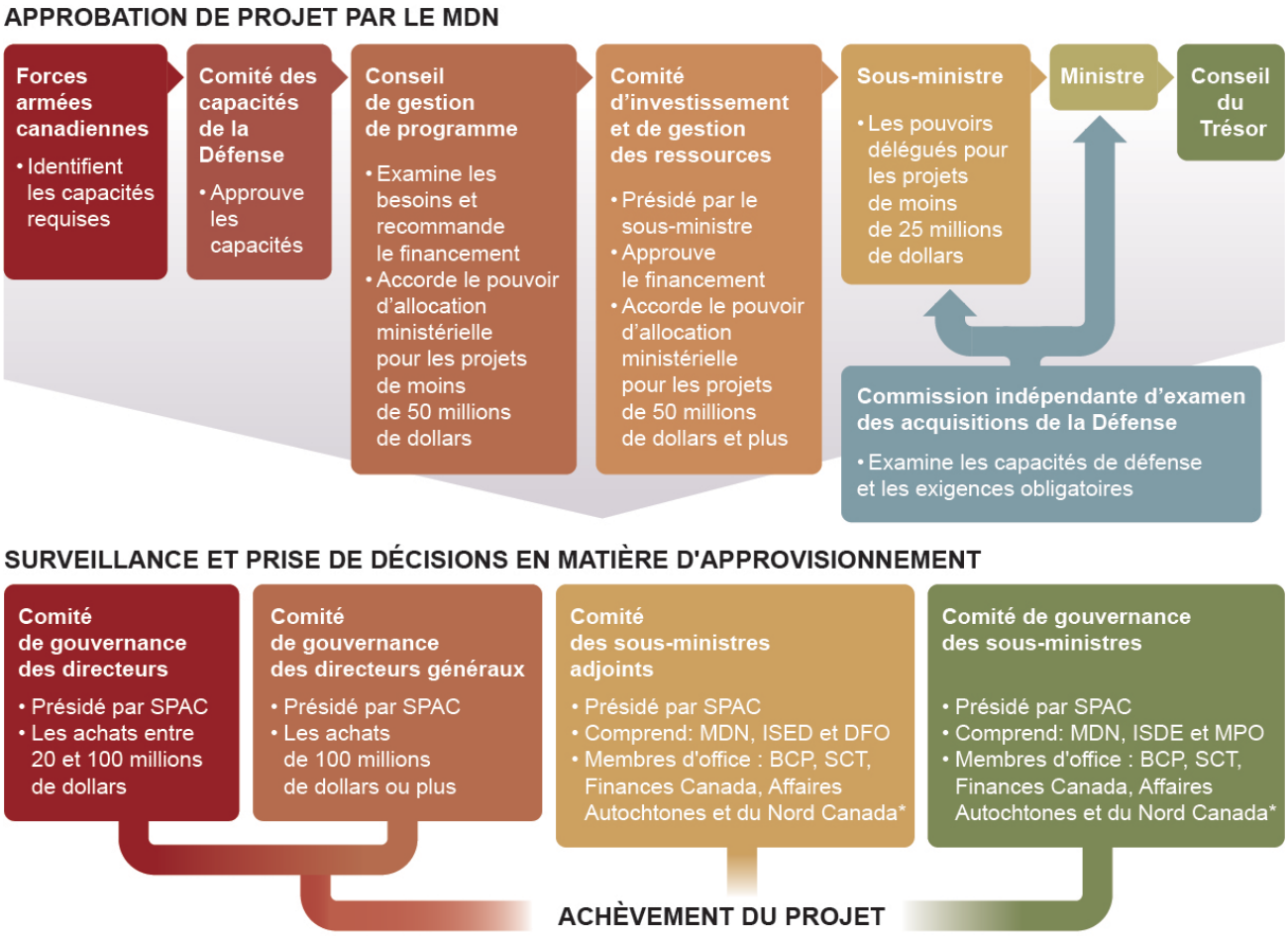
La figure 1 illustre le processus d'approbation de projet par le MDN ainsi que le cadre de gouvernance pour ce qui est de la surveillance et de la prise de décisions en matière d'approvisionnement.

---

[1] Tiré de documents fournis au Comité sénatorial permanent des finances nationales par Services publics et Approvisionnements Canada le 11 janvier 2019.

[2] Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1re session, 42e législature, Témoignages, 19 février 2019.

Figure 1 : L'approvisionnement en matière de défense au Canada



* Affaires Autochtones et du Nord Canada a été divisé en Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones Canada.

2.2 Stratégie d'approvisionnement en matière de défense

En février 2014, le gouvernement rendait publique sa Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, un plan comportant une série de mesures de réforme du système canadien d'approvisionnement en matière de défense. Les trois principaux objectifs de la Stratégie sont les suivants :

- fournir le bon équipement aux Forces armées canadiennes en temps opportun;
- tirer parti de nos achats de matériel de défense pour créer des emplois et assurer la croissance économique au Canada;
- simplifier les processus d'approvisionnement en matière de défense.

La Stratégie a donné lieu à un certain nombre d'initiatives, dont :

- la publication annuelle par le MDN d'un Guide d'acquisition de la Défense qui renseigne sur ses priorités au chapitre de l'approvisionnement en matière de défense. Le premier guide est paru en

juin 2014. De même, en juin 2018, le MDN a fait paraître le *Plan d'investissement de la Défense 2018* et le Programme des capacités de la Défense;

- l'établissement, au MDN, d'une Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense chargée de valider les besoins et de fournir les avis d'une tierce partie indépendante concernant les grands projets d'acquisition de matériel de défense. La Commission a été mise sur pied en mai 2015;
- l'augmentation progressive de la valeur des marchés que le MDN est autorisé à passer indépendamment pour la porter de 25 000 $ à 5 millions de dollars;
- le remplacement de la politique des retombées industrielles et régionales par une politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) qui utilise une proposition de valeur « pondérée et cotée » pour sélectionner les soumissions pour les contrats de défense. ISDE a publié le Guide sur la proposition de valeur de sa Politique des RIT en décembre 2014;
- la détermination et l'utilisation de nos capacités industrielles clés afin d'accroître la compétitivité de nos entreprises sur le marché mondial;
- la mise en œuvre d'une stratégie d'exportation pour soutenir les ventes à l'étranger des industries de défense et la participation aux chaînes d'approvisionnement mondiales;
- l'établissement d'un institut indépendant d'analyse de la défense, dirigé par un tiers, pour fournir une analyse et des avis éclairés sur l'approvisionnement de défense. La création d'un institut provisoire d'analyse de la défense a eu lieu en février 2014.

2.3 Protection, Sécurité, Engagement

Afin de guider les décisions d'approvisionnement, le gouvernement a publié, en juin 2017, sa politique de défense, intitulée *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE). Cette politique prévoit des dépenses en capital de 164 milliards de dollars, selon la comptabilité de caisse, au cours des 20 prochaines années. Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, la politique prévoit des dépenses en capital de 108 milliards de dollars, dont 74,2 milliards de dollars pour financer et achever intégralement les projets prévus et 33,8 milliards de dollars pour de nouveaux investissements.

PSE fera passer les dépenses annuelles globales en espèces du MDN de 18,9 milliards de dollars en 2016-2017 à 32,7 milliards de dollars en 2026-2027, soit une augmentation de plus de 70 %.

La politique prévoit un budget fondé sur la comptabilité d'exercice intégrale pour tous les projets d'immobilisations et les coûts du cycle de vie complet de l'équipement de défense. Le coût des principaux équipements devait faire l'objet d'examens par des tiers.

En mai 2018, le gouvernement a publié son Plan d'investissement de la Défense 2018, qui énonce les investissements nécessaires en matière d'équipement, d'infrastructure et de services pour réaliser la politique de défense. Le Programme des capacités de la Défense connexe dresse la liste de plus de 200 projets, dont les coûts en capital devraient être supérieurs à 5 millions de dollars ou les contrats de soutien évalués à plus de 20 millions de dollars, des contrats qui devraient être attribués au cours des prochaines années. Les coûts sont présentés sous forme de fourchette et comprennent les coûts de gestion de projet, l'infrastructure, les contrats et les imprévus.

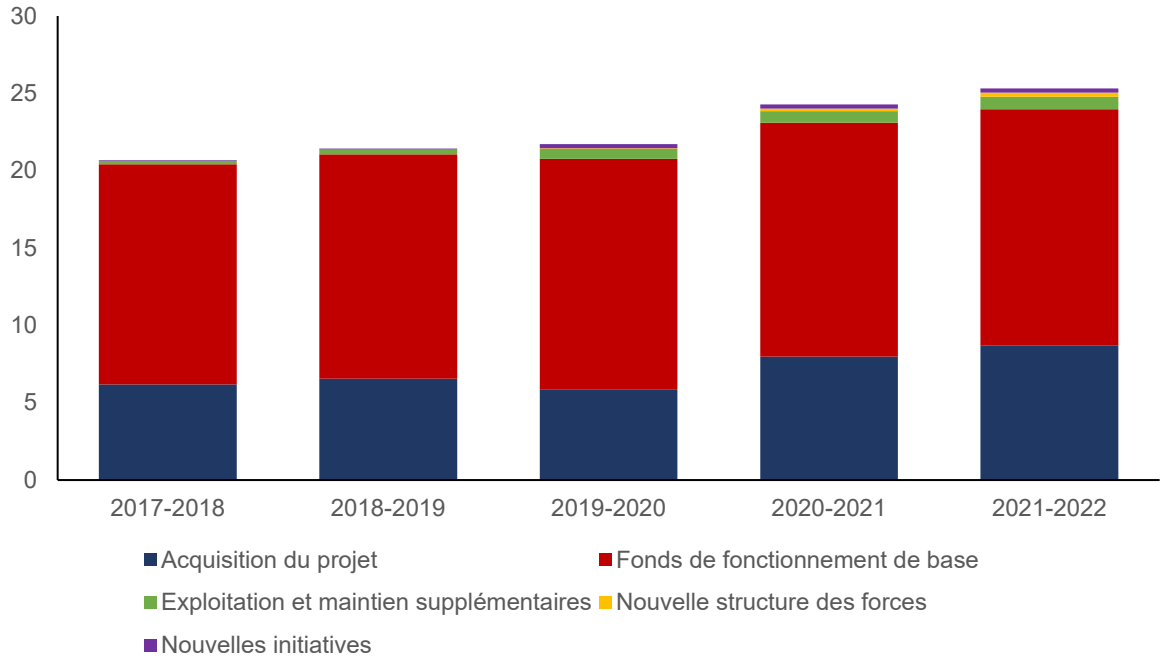
En réponse aux questions posées par les membres du Comité au cours de nos audiences sur le budget des dépenses, le MDN a fourni un aperçu du financement approuvé pour les cinq prochaines années. Il est présenté au tableau 1 et à la figure 2.

Tableau 1 – Aperçu quinquennal du financement approuvé pour le financement de *Protection, Sécurité, Engagement* ($)

Crédit	Description	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Total sur 5 ans
Coûts d'exploitation	Fonds de fonctionnement de base	14 237 000 196	14 507 681 388	14 889 960 967	15 122 263 727	15 298 245 470	74 055 151 748
	Exploitation et maintien supplémentaires	228 760 828	300 904 848	636 277 320	745 448 998	807 994 076	2 719 386 069
	Nouvelle structure des Forces	0	0	55 140 128	164 023 320	268 716 170	487 879 528
	Nouvelles initiatives	38 628 609	64 304 162	259 909 968	262 243 042	264 611 113	889 696 894
	Total des charges opérationnelles	14 504 389 632	14 872 890 397	15 841 288 383	16 293 978 998	16 639 566 829	78 152 114 239
Dépenses en capital	Acquisition du projet	6 178 043 821	6 554 865 557	5 873 203 747	7 982 011 611	8 674 919 223	35 263 043 960
Total		20 682 433 453	21 427 755 954	21 714 492 130	24 275 990 609	25 314 486 052	113 415 158 199

Source : Tableau fourni au comité par le ministère de la Défense nationale le 7 décembre 2018.

Figure 2 - Aperçu quinquennal du financement approuvé pour le financement de Protection, Sécurité, Engagement (millards de dollars)



Selon Mme Charron, le Ministère a décidé de publier un plan d'investissement après avoir examiné ce que faisaient les autres pays. Le document sera mis à jour chaque année. Quant au Programme des capacités de la Défense, il indique la fourchette des coûts prévus et précise si les projets sont à l'étape

de la détermination des besoins, de la définition ou de la mise en œuvre. Lorsqu'un contrat est signé, le montant et le soumissionnaire retenu sont également annoncés[3].

Mme Charron a également indiqué que le plan financier à long terme exposé dans PSE permet au MDN de réaffecter les fonds : « Par exemple, si un projet est mené à bien sans que tous les fonds alloués aient été dépensés, les sommes qui restent peuvent être utilisées pour répondre à d'autres besoins, comme l'atténuation des pressions financières dues à l'augmentation des coûts dans le cadre d'un autre projet[4] ». Ainsi, les demandes de fonds du MDN seront fondées sur les besoins réels, plutôt que sur les prévisions de PSE. C'est pourquoi il arrive que moins de fonds que prévu sont demandés, par exemple parce que l'argent mis de côté pour contrer un risque potentiel n'est plus nécessaire, parce que l'entrepreneur dépasse les délais initiaux, parce que l'adjudication des marchés a permis des économies ou en raison de retards internes. Mme Charron a précisé que, dans tous ces cas, le MDN ne perd pas l'argent qui lui a été alloué; il le reporte plutôt sur les exercices à venir[5].

Le comité constate que ces transferts rendent l'imputabilité plus complexe.

3 GOUVERNANCE ET REDDITION DE COMPTES

Certains se demandent si le cadre de gouvernance complexe décrit ci-dessus devrait être modifié, idéalement dans le but de le simplifier et d'accélérer l'approvisionnement.

Kevin McCoy, président des chantiers maritimes Irving Inc., l'a dit clairement : « Nous avons officiellement recommandé au gouvernement qu'il y ait un seul décideur, même pour un programme de la portée du programme des navires de combat de surface canadien. » Selon ce témoin, d'autres pays ont chargé une autorité unique de gérer l'approvisionnement en matière de défense, ce qui permet d'accélérer le processus décisionnel[6].

D'autres représentants des chantiers navals ont dit qu'ils réussissent à composer avec la structure de gouvernance actuelle. D'après James Irving, coprésident-directeur général de J. D. Irving Limited, « il se fait beaucoup de travail en vase clos et il y a de nombreux maîtres auxquels il faut rendre des comptes. Cependant, ils ont très bien travaillé avec nous. Nous avons eu des difficultés, mais nous les avons surmontées[7]. » Mark Lamarre, chef de la direction de Seaspan Shipyards, a expliqué que s'il a dû rencontrer de nombreux comités de gouvernance, « [d]'après ce que nous avons pu constater, le processus mis en place par le gouvernement est très efficace[8]. »

De son côté, le colonel (à la retraite) Charles Davies, ancien directeur en chef au MDN, s'est lui aussi prononcé en faveur d'une simplification de la gouvernance. Il a reconnu qu'un modèle unifié ne garantirait pas la réussite des acquisitions complexes, mais a fait valoir qu'il fournirait au moins un cadre solide de normalisation et d'optimisation des processus, des systèmes, des outils et de la formation. Par

---

[3] *Ibid*.

[4] *Ibid*.

[5] *Ibid*.

[6] Témoignages, 20 mars 2019.

[7] *Ibid*.

[8] *Ibid*.

contraste, dans le système actuel, personne n'est responsable d'optimiser les processus de bout en bout, de gérer le rendement ou de répondre des résultats[9].

Par contre, J. Craig Stone, professeur agrégé au Collège des Forces canadiennes, a soutenu que la création d'une autorité unique ne règlerait pas les problèmes qui caractérisent généralement les grands projets d'approvisionnement, à savoir les dépassements de coûts, les retards de production et l'atteinte difficile des exigences opérationnelles. Selon ce témoin, le processus actuel, qui oblige les ministres et les sous-ministres à se rencontrer régulièrement pour prendre les décisions, fonctionne bien. En effet, comme nous sommes dans un régime où les décisions sont prises au Cabinet, il n'est pas nécessaire qu'un seul ministre soit responsable de l'approvisionnement, sans compter que le nouvel organisme unique éventuel serait un bouleversement qui susciterait des retards, des augmentations des coûts et la révision des exigences[10].

Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité, s'est aussi prononcée contre la création d'un organisme unique chargé de l'approvisionnement en matière de défense; selon elle, il serait trop complexe de tenter de réunir autant de fonctions, d'autorités juridiques et de cultures organisationnelles, sans compter qu'il faudrait potentiellement attendre des années avant que la nouvelle entité ne devienne efficace. De toute façon, les processus sous-jacents d'approbation des projets et de gouvernance – dont bon nombre relèvent du MDN – ne seraient pas réglés pour autant. Selon Mme Cianfarani, chaque ministère comprend son niveau de responsabilité, et il n'est pas nécessaire de confier tout le processus à un ministère responsable; il faudrait plutôt déléguer davantage les pouvoirs[11].

John Schmidt, vice-président de Chantier Davie Canada Inc., a abondé dans le même sens : selon lui, il faut confier plus de pouvoirs – surtout celui d'approuver les ordres de changement – aux responsables de niveau inférieur. Actuellement, presque toutes les décisions sont prises par les hauts dirigeants, ce qui ralentit le processus, augmente les coûts et cause des retards[12].

Pierre Lagueux, ancien sous-ministre adjoint (Matériel) au MDN, a reproché à la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014 d'avoir accru la complexité du système et d'avoir dispersé les exigences de responsabilité. Il s'est dit favorable à l'amélioration de la structure de reddition de comptes, mais non au bouleversement que représenterait la création d'un organisme unique chargé de l'approvisionnement. Pour M. Lagueux, la responsabilité n'est pas une question d'organisme mais de processus. Par exemple, il est selon lui aberrant que SPAC préside beaucoup des comités de gouvernance : « puisque le ministère de la Défense nationale est l'organisation qui fixe les exigences, verse l'argent et utilise ce qui est obtenu grâce au processus d'approvisionnement, il devrait à nouveau diriger l'approvisionnement en matière de défense, comme cela se faisait dans le passé[13]. »

Sur la question du rôle des politiciens, le professeur Stone a fait valoir que les grands projets complexes ne peuvent manquer de devenir des enjeux politiques, les gouvernements cherchant toujours à concilier

[9] Témoignages, 2 avril 2019.

[10] Témoignages, 9 avril 2019.

[11] Témoignages, 10 avril 2019.

[12] Témoignages, 20 mars 2019.

[13] Témoignages, 2 avril 2019.

des objectifs concurrents. Le problème est surtout, selon ce témoin, quand les interventions des politiciens prolongent les délais et ajoutent aux coûts[14]. David Perry, vice-président de l'Institut canadien des affaires mondiales, est allé plus loin. Selon lui, l'influence politique sur le processus décisionnel n'est pas nécessairement mauvaise : il serait même souvent arrivé qu'elle ait permis des progrès qui auraient tardé si le projet était resté uniquement entre les mains des fonctionnaires. Grâce au comité du Cabinet chargé de l'approvisionnement en matière de Défense, les ministres peuvent consacrer davantage de temps aux dossiers d'approvisionnement et prendre les décisions une fois qu'ils sont pleinement informés[15].

4 RENDEMENT

Les témoins se sont inquiétés du rendement du système d'approvisionnement du Canada en matière de défense.

Ainsi, selon Mme Cianfarani, le système canadien d'approvisionnement en matière de défense est considéré comme l'un des plus lents dans le monde. Il est complexe, risqué et opaque, et ses résultats sont incertains[16].

> Selon l'analyse du ministère de la Défense nationale, la durée totale du cycle de l'approvisionnement au Canada a atteint 16 ans et demi en 2010-2011, une hausse de 66 % par rapport à 2004.
>
> – *Christyn Cianfarani*

Par contre, le professeur Stone a fait remarquer que les dépassements de coûts, les retards et les difficultés à atteindre les exigences opérationnelles sont aussi une réalité pour tous nos alliés dans le cadre de grands projets d'équipement de défense. Selon ce témoin, l'approvisionnement en matière de défense est une activité complexe et difficile qui ne peut être à l'abri des critiques et des controverses politiques[17].

De même, M. Lagueux a fait observer que « [s]'il était facile de résoudre ce problème, je tiens pour acquis que quelqu'un, quelque part, l'aurait déjà fait[18]. » Les gouvernements ayant peur du risque, ils mettent en place des processus d'acquisition complexes et exigeants en temps. Ils imposent souvent à l'industrie des budgets irréalistes, des échéanciers changeants et des exigences technologiques poussées. Cependant, selon ce témoin, le système d'approvisionnement en matière de défense remplit néanmoins son rôle dans la plupart des cas, particulièrement dans les périodes extraordinaires, comme la guerre en Afghanistan[19]. M. Perry a ajouté que, ces 40 à 50 dernières années, les gouvernements nouvellement élus n'ont annulé des projets que dans des cas très rares (quoique lourds de conséquences)[20].

---

[14] Témoignages, 9 avril 2019.

[15] Témoignages, 9 avril 2019.

[16] Témoignages, 10 avril 2019.

[17] Témoignages, 9 avril 2019.

[18] Témoignages, 2 avril 2019.

[19] *Ibid.*

[20] Témoignages, 9 avril 2019.

Jim Quick, président et chef de la direction de l'Association des industries aérospatiales du Canada, a dit que le système d'approvisionnement devrait prioriser la réussite plutôt que de chercher avant tout à réduire les risques et à éviter les échecs, surtout que toute controverse ou attention négative est aujourd'hui considérée comme un échec. Selon ce témoin, la multitude des processus décisionnels exacerbe la peur du risque :

> Récemment, un nombre croissant d'étapes et de niveaux de surveillance ont été ajoutés au système. Cependant, les divers organismes de surveillance ne sont coordonnés d'aucune façon, en dépit du fait que leurs intérêts se recoupent souvent. Par conséquent, les équipes responsables de l'approvisionnement sont obligées de franchir plusieurs jalons d'étape complètement distincts. Quand des changements sont apportés au cours du franchissement de jalons ultérieurs, les équipes sont souvent tenues de franchir de nouveau des jalons antérieurs afin de permettre à d'autres organismes d'examiner l'approvisionnement modifié[21].

Selon M. Quick, les responsables craignent que leurs décisions soient contestées, puisque les remises en question entraînent des retards supplémentaires. Ils optent donc pour la solution la plus facile à défendre, par exemple parce qu'elle est la moins coûteuse, plutôt que pour une idée plus judicieuse mais qui nécessiterait des explications complexes : « Dans la mesure du possible, la phobie du risque inhérente au système d'approvisionnement force les équipes responsables de l'approvisionnement à rechercher des solutions prêtes à utiliser peu coûteuses et peu novatrices[22]. »

Le Canada utilise souvent des articles d'équipement majeur alors qu'ils ont dépassé leur durée de vie prévue. Pour le colonel Davies, c'est une raison de s'inquiéter de la gestion à long terme de la capacité de défense : « Quelque chose ne tourne pas rond dans notre démocratie, et cela nous empêche d'avoir une vision à long terme et de dégager un consensus politique sur une façon d'aller de l'avant comme on le voit en Australie et dans la plupart des pays européens[23]. » Ce témoin a donc réclamé une meilleure surveillance, par le Parlement, de la gestion gouvernementale de la capacité de défense. Comme le matériel a une durée de vie utile prévue, il devrait être possible au gouvernement de cibler les 10 ou 12 articles d'équipement majeur dont le remplacement est long, et au Parlement de surveiller les progrès du gouvernement à cet égard[24].

M. Perry a imputé le problème à l'instabilité du financement[25], tandis que M. Lagueux a dit qu'il ne s'agit pas seulement de gérer la durée de vie du matériel : le gouvernement doit aussi décider s'il veut ou non remplacer certains articles d'équipement, comme les sous-marins[26].

---

[21] Témoignages, 10 avril 2019.

[22] *Ibid.*

[23] Témoignages, 2 avril 2019.

[24] *Ibid*.

[25] Témoignages, 9 avril 2019.

[26] Témoignages, 2 avril 2019.

M. Perry a reconnu que le gouvernement a pris des mesures pour améliorer le rendement du système d'approvisionnement, particulièrement dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, mais il est selon lui trop tôt pour savoir si ces réformes donnent les résultats escomptés[27].

Pour le professeur Stone, le gouvernement apporte bien des modifications mineures, mais il n'a pas soumis le processus d'approvisionnement à un examen de bout en bout qui ferait ressortir ses points forts et ses points faibles[28]. De même, Mme Cianfarani a demandé une analyse de fond en comble du système actuel, question d'en cerner les éléments inutiles ou redondants[29].

5 TRANSPARENCE FINANCIÈRE

Pour vérifier l'efficacité du système d'approvisionnement en matière de défense, notre comité a voulu suivre, à l'aide des budgets principaux et supplémentaires des dépenses, la mise en œuvre de PSE et des projets d'acquisition d'équipement majeur.

Par exemple, PSE indiquait que le gouvernement consacrerait 6,1 milliards de dollars en 2017–2018 à des projets d'immobilisation. Or, les dépenses du MDN à ce titre s'élèvent seulement à 4,3 milliards de dollars, une différence de 1,8 milliard de dollars. PSE précisait également que 6,6 milliards de dollars seraient investis dans des projets d'immobilisation en 2018-2019; pourtant le MDN a dépensé seulement 4,5 milliards de dollars pour ces projets, un écart de 2,1 milliards de dollars. Pour l'exercice 2019-2020, PSE prévoyait des dépenses en immobilisations de 5,9 milliards de dollars, mais le gouvernement a seulement demandé 3,8 milliards de dollars dans le Budget principal des dépenses de 2019–2020, ce qui représente à nouveau un manque à gagner de 2,1 milliards de dollars.

Nous avons demandé au MDN de nous remettre une liste des projets pour chaque année où PSE prévoit du financement pour les projets d'immobilisation, ainsi que le financement accordé pour chacun de ces projets. Nous lui avons également demandé une liste des projets financés durant ces exercices ainsi que les coûts réels de chacun. Ces données financières nous permettraient d'effectuer un suivi des coûts et des progrès pour chaque projet d'immobilisation. Or, nous n'avons toujours pas reçu ces informations, même si nous les avons demandées à maintes reprises aux représentants du ministère durant les réunions. Nous avons d'ailleurs mentionné dans nos rapports sur les budgets des dépenses nos préoccupations concernant l'accès aux renseignements financiers[30].

M. Perry lui aussi a voulu vérifier dans quelle mesure PSE suivait son cours, puisque « [l]a stabilité du financement de l'approvisionnement est extrêmement importante pour assurer le bon fonctionnement du système d'approvisionnement[31] ». À ce sujet, il a constaté que le MDN peine à répondre aux attentes énoncées dans PSE, puisqu'il ne dépense que les deux tiers environ des montants prévus pour l'équipement et l'infrastructure. Selon ce témoin, « [l]'écart entre la politique et la réalité s'explique par le

---

[27] *Ibid*.

[28] Témoignages, 9 avril 2019.

[29] Témoignages, 10 avril 2019.

[30] Voir, par exemple, Comité sénatorial permanent des finances nationales, 35e Rapport sur le budget supplémentaire des dépenses (A) 2018-2019, 42e législature, 1re session, décembre 2018.

[31] Témoignages, 19 février 2019.

fait que la politique a prévu un rythme trop ambitieux d'augmentation des dépenses en matière d'approvisionnement[32] ».

Toutefois, sur la question de la transparence des plans et des prévisions de dépenses, M. Perry a dit constater des améliorations importantes. Selon lui, le Programme des capacités de la Défense est une bonne ressource à consulter pour connaître les secteurs et les échéanciers des dépenses prévues du MDN[33]. De son côté, Mme Cianfarani a salué la publication du plan d'investissement; l'industrie réclamait ce document parce qu'il aide les entreprises à prendre les décisions sur la recherche-développement, les chaînes d'approvisionnement et la constitution des partenariats. Par contre, les fourchettes de coûts présentées dans le document seraient selon Mme Cianfarani trop larges, surtout dans le cas des technologies de série à faible risque qui sont utilisées ailleurs dans le monde[34].

6 EXAMEN INDÉPENDANT

Le gouvernement a créé, dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014, la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense. Cette commission examine les projets dès les premières étapes du processus, et détermine s'ils répondent aux écarts de capacité et s'ils s'alignent sur les politiques du gouvernement. Elle évalue aussi les risques que représenterait l'abandon des projets. Enfin, elle vérifie la qualité des exigences obligatoires de haut niveau et leur conformité avec les exigences opérationnelles.

La Commission a pour objectif, selon son président, Larry Murray, de vérifier que les exigences militaires sont adéquates – c'est-à-dire logiques, suffisantes, traçables et complètes – et énoncées clairement. Elle tente aussi d'encourager le MDN à miser sur la planification des capacités plutôt que de recourir aux options d'approvisionnement que sont l'achat, la vente ou la location. Selon M. Murray, les travaux de la Commission n'ont eu d'incidence sur le calendrier d'aucun projet, mais ils ont amélioré la qualité des énoncés des besoins[35].

Enfin, M. Perry a dit que la Commission accroît le niveau de rigueur aux premiers jalons du processus de planification, mais qu'elle ajoute aussi plus de travail à ces étapes[36].

7 RETOMBÉES INDUSTRIELLES

En 2014, le gouvernement a publié sa Politique des retombées industrielles et technologiques, qui a remplacé sa Politique des retombées industrielles et régionales. La politique est administrée par ISDE et s'applique aux marchés d'approvisionnement en matière de défense d'une valeur supérieure à 100 millions de dollars. Elle exige des entreprises qui obtiennent des contrats qu'elles entreprennent des activités commerciales au Canada qui soient d'une valeur égale à celle du contrat. L'objectif de la

[32] *Ibid*.

[33] *Ibid*.

[34] Témoignages, 10 avril 2019.

[35] Témoignages, 19 février 2019.

[36] Témoignages, 9 avril 2019.

politique est d'obtenir des avantages économiques plus vastes de l'approvisionnement en matière de défense.

Les entreprises soumettent une proposition de valeur dans le cadre de leur soumission pour un contrat. Pour aider les entreprises à cibler leurs investissements, ISDE a identifié 16 capacités industrielles clés. Les soumissionnaires sont invités à préciser les possibilités de formation et de perfectionnement des compétences pour les Canadiens. Ils sont également invités à soumettre des plans sur leur approche pour atteindre l'équilibre entre les sexes et accroître la diversité. Les propositions de valeur sont pondérées et notées par ISDE, et sont ajoutées au prix et à la valeur technique pour déterminer quel soumissionnaire se verra attribuer le contrat.

Selon Eric Dagenais, sous-ministre adjoint à ISDE, l'industrie de la défense du Canada produit chaque année des biens et services d'une valeur de 12 milliards de dollars environ. Ses quelque 600 entreprises – dont 90 % sont des petites et moyennes entreprises – emploient 60 000 personnes. Grâce à la nouvelle politique, d'après M. Dagenais, les partenariats de chaîne d'approvisionnement se forment maintenant plus tôt, et les sociétés s'engagent plus rapidement, auprès des établissements postsecondaires et des petites et moyennes entreprises, à investir dans la recherche-développement. De même, l'accent mis sur les compétences et la formation ouvre de nouvelles possibilités aux groupes sous-représentés dans l'industrie de la défense, comme les Autochtones et les femmes[37].

À ce sujet, les chantiers Irving et Seaspan offrent de la formation aux groupes sous-représentés. M. McCoy de Chantiers maritimes Irving a précisé que sa société tient trois programmes d'apprentissage qui s'adressent respectivement aux Autochtones, aux femmes et aux Néo-Écossais d'origine africaine[38]. Quant à M. Lamarre, des chantiers navals de Seaspan, il a évoqué un programme de formation aux métiers qui encourage les Autochtones et les femmes à faire carrière dans l'industrie maritime[39].

Patrick Finn, sous-ministre adjoint au MDN, a expliqué que, sur le plan de la sécurité nationale, le Canada se doit d'avoir une industrie de la défense forte, puisqu'il ne peut pas confier l'entretien de son équipement le plus névralgique à d'autres pays : « La présence, au Canada, d'une industrie qui peut entretenir des systèmes militaires très complexes fait, en réalité, partie de la défense nationale[40]. »

Le professeur Stone a dit que la nouvelle politique est une amélioration importante en ce sens qu'elle oblige les entreprises à procéder à leurs investissements au Canada de manière plus réfléchie[41]. Mme Cianfarani aussi a salué la nouvelle politique, et particulièrement son utilisation des propositions de valeur, mais elle a appelé le Canada à se doter d'une politique globale sur l'industrie militaire, la meilleure façon d'aider les entreprises dans ce secteur étant d'acheter leurs produits. Selon elle, il ne faut d'ailleurs pas opter à tout prix pour des concours ouverts, équitables et transparents[42]. Le colonel Davies a fait remarquer que le Canada n'a jamais combiné en une même stratégie à long terme le

---

[37] Témoignages, 19 février 2019.

[38] Témoignages, 20 mars 2019.

[39] *Ibid*.

[40] Témoignages, 30 octobre 2018.

[41] Témoignages, 9 avril 2019.

[42] Témoignages, 10 avril 2019.

développement économique, le progrès technologique, l'exportation des produits de défense et les objectifs des politiques étrangère et militaire[43].

8 CONSTRUCTION NAVALE

Notre comité, afin d'étudier le fonctionnement concret du système d'approvisionnement en matière de défense, s'est penché sur sa composante la plus coûteuse : la construction navale.

En juin 2010, le gouvernement du Canada a annoncé la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (maintenant appelée Stratégie nationale de construction navale), qui comportait trois volets :

- la construction de grands navires;
- la construction de petits navires;
- la réparation, le radoub et l'entretien de la flotte actuelle.

Le gouvernement s'est engagé à établir des relations stratégiques à long terme avec deux chantiers navals canadiens pour la construction de grands navires. La sélection des deux chantiers navals serait réalisée au moyen d'un processus concurrentiel ouvert. L'intention était de renouveler et de moderniser la flotte de la Marine royale canadienne (MRC) et celle de la Garde côtière canadienne (GCC), ainsi que de fournir du travail de construction navale prévisible à long terme et d'éliminer ainsi les cycles d'expansion et de ralentissement du passé.

En octobre 2011, le gouvernement a annoncé que Les Chantiers maritimes Irving avaient été choisis pour les travaux de construction du lot relatif aux navires de combat de la MRC :

- navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (6 navires);
- navires de combat de surface canadiens (15 navires).

De plus, les chantiers navals de Seaspan à Vancouver ont été sélectionnés pour les travaux de construction du lot relatif aux navires autres que de combat :

- navires hauturiers de science halieutique (trois navires pour la GCC);
- navire hauturier de science océanographique (un navire pour la GCC);
- navires de soutien interarmées (deux navires pour la MRC);
- brise-glace polaire (un navire pour la GCC).

En février 2012, le gouvernement a annoncé la signature d'ententes-cadres avec Les Chantiers maritimes Irving et les chantiers navals de Seaspan à Vancouver. Les ententes étaient non pas des contrats pour la construction de navires, mais des arrangements en matière d'approvisionnement à long terme.

[43] Témoignages, 2 avril 2019.

En octobre 2013, le gouvernement a annoncé que les chantiers navals de Seaspan à Vancouver construiraient jusqu'à 10 grands navires autres que de combat additionnels pour la GCC, comme suit :

- navires polyvalents à moyen rayon d'action (jusqu'à cinq navires);
- patrouilleurs hauturiers (jusqu'à cinq navires).

James Davies – président de Chantier Davie Canada Inc., qui n'a pas été retenu comme participant à la Stratégie nationale de construction navale – a demandé plusieurs changements à la Stratégie. Il a dit que les contrats futurs devraient se fonder sur un prix fixe et sur des conditions de livraison fermes, et non sur le modèle du prix coûtant majoré[44]. Si le chantier dépasse le prix ou la date de livraison, le gouvernement devrait avoir la possibilité de changer de fournisseur. Il devrait aussi confier l'achat de navires adaptés aux besoins à des équipes d'approvisionnement de taille réduite, et mettre l'accent sur la production de produits exportables. Enfin, le gouvernement devrait accroître l'ouverture, la transparence et la responsabilité, et faire pression sur les fournisseurs pour qu'ils respectent les calendriers de livraison.

De son côté, M. Schmidt a avancé que la Stratégie nationale de construction navale repose sur un postulat faux, c'est-à-dire l'idée que le renouvellement de la flotte exigera approximativement de deux à trois millions d'heures-personnes par année[45]. La réalité serait que 55 bâtiments doivent être remplacés, ce qui exigera six millions d'heures-personnes par année.

M. Irving a dit que Les chantiers maritimes Irving ont investi 450 millions de dollars dans la construction d'installations de pointe parce qu'ils s'attendaient de bonne foi à recevoir des contrats dans le cadre de la Stratégie de construction navale. M. Lamarre a ajouté que les chantiers de Seaspan à Vancouver ont de même dépensé plus de 200 millions de dollars pour mettre à niveau leurs installations, leur équipement et leurs procédés[46].

Selon M. McCoy, le gouvernement a déterminé que deux chantiers maritimes et leurs effectifs suffiraient à construire les grands navires dont ont besoin la MRC et la GCC. Ce témoin a aussi expliqué que, vu sa complexité, le navire de combat de surface canadien ne pourrait pas faire l'objet d'un marché à prix fixe, à moins d'y assortir des fonds pour imprévus très élevés[47].

Par ailleurs, M. McCoy a signalé que son chantier n'a rien de prévu en 2022, c'est-à-dire dans l'intervalle qui séparera la construction des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique de celle des navires de combat de surface. Cela pourrait forcer l'entreprise à mettre à pied 650 travailleurs pendant jusqu'à 18 mois[48].

M. Lamarre a reconnu que Seaspan a eu beaucoup à apprendre – et rapidement –, en partie parce que quatre des sept premiers bâtiments que doit construire le chantier sont des prototypes[49]. Le témoin a dit

---

[44] Témoignages, 20 mars 2019.

[45] *Ibid*.

[46] *Ibid*.

[47] *Ibid*.

[48] *Ibid*.

[49] *Ibid*.

que, selon lui, le gouvernement devrait consulter les chantiers et les architectes plus tôt au cours du processus, question de lui permettre d'influer sur la conception et de profiter des économies d'échelle rendues possibles par l'utilisation accrue des mêmes équipements sur les différentes plateformes.

Pour M. Lagueux, le problème principal de la politique de construction navale est qu'elle est une politique industrielle qu'on a imposée – alors qu'elles n'y ont jamais pleinement adhéré – à la MRC et à la GCC[50]. Selon lui, il aurait fallu opter plutôt pour un processus évolutif plus coopératif, et non se décharger des risques sur les chantiers.

Le 22 mai 2019, soit après la fin de nos audiences, le gouvernement a annoncé ce qui suit : les chantiers maritimes Irving construiront deux autres navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique qui seront adaptés pour la GCC; les chantiers de Seaspan à Vancouver recevront un contrat pour au plus 16 navires polyvalents, eux aussi destinés à la GCC; et le gouvernement lancera un concours pour sélectionner un troisième chantier appelé à participer à la Stratégie nationale de construction navale.

9 PASSATION DES MARCHÉS

Les témoins ont demandé que les procédés de passation des marchés soient adaptés à la nature de l'équipement qui en fait l'objet.

Ainsi, MM. Perry et Lagueux ont tous les deux dit que les marchés à prix fixe tendent à coûter plus cher au gouvernement, puisque le risque incombe alors à l'entrepreneur – surtout quand l'équipement à construire implique du travail de développement, ce qui est un facteur d'incertitude[51]. Selon ces témoins, le gouvernement devrait mieux évaluer le risque et le gérer projet par projet. De même, le professeur Stone a dit que le gouvernement et le fournisseur devraient partager les risques de l'approvisionnement en matière de défense[52].

> Le fait d'acheter des systèmes informatiques en suivant la même méthodologie que celle qui est employée pour l'achat de navires, de camions et d'aéronefs ne fonctionne pas.
>
> – *Kelly Stewart-Belisle*

Kelly Stewart-Belisle, présidente de la section d'Ottawa de l'Armed Forces Communications and Electronics Association, a indiqué que le cycle d'approvisionnement actuel de deux à cinq ans ne convient pas aux systèmes de technologie de l'information, dont le taux de changement – parfois de moins d'un an – est beaucoup plus rapide que celui des autres grands systèmes d'armement. Pour que les entreprises canadiennes restent compétitives, le gouvernement devrait se doter d'un processus d'acquisition qui suit le rythme des progrès technologiques. Mme Stewart-Belisle a réclamé des méthodologies d'acquisition plus souples qui permettront à l'industrie d'élaborer rapidement les systèmes dont ont besoin les Forces armées canadiennes. De plus, le gouvernement devrait choisir des partenaires d'intégration et établir des

[50] Témoignages 2 avril 2019.

[51] Témoignages 9 avril et 2 avril 2019.

[52] Témoignages 9 avril 2019.

arrangements de collaboration : « Une responsabilisation partagée entraîne une responsabilité partagée, des risques partagés et une réussite partagée[53]. »

Enfin, selon Mme Cianfarani, le gouvernement pourrait se doter de quatre ou cinq modèles d'approvisionnement et choisir celui qui convient le mieux à chaque projet[54].

10 CAPACITÉ

Certains témoins ont fait valoir que les problèmes liés à l'approvisionnement en matière de défense ne résident pas seulement dans les processus, mais aussi dans la capacité du gouvernement de gérer des acquisitions complexes.

Ainsi, M. Perry a fait observer que si les équipes d'approvisionnement ont acquis de l'expérience ces dernières années, elles n'ont guère augmenté leurs effectifs, qui doivent maintenant faire des travaux plus détaillés plus tôt dans le processus que par le passé pour que l'argent soit versé. Selon lui :

> Lorsque le financement est rare, la capacité humaine s'érode et un arriéré de travaux de remplacement nécessaires commence à s'accumuler, ce qui aggrave la demande au fil du temps. Lorsque le financement est de nouveau disponible, le système se retrouve avec une capacité réduite pour répondre à une demande beaucoup plus élevée qu'il ne peut le faire et il faut des années pour obtenir de nouveaux fonds[55].

Toujours selon M. Perry, le taux de roulement chez les responsables politiques et les hauts fonctionnaires exacerbe encore la situation au MDN. L'accent étant mis sur les activités opérationnelles, le Ministère ne consacrerait pas assez de temps et d'efforts à l'affectation de personnes qualifiées aux postes qui ont une incidence sur l'approvisionnement, et il ne leur fournirait pas la formation et l'encadrement nécessaires.

Mme Stewart-Belisle a par ailleurs dit que les grands projets d'approvisionnement du MDN souffrent d'un manque chronique de personnel. Le Ministère engage des effectifs d'appoint pour obtenir le personnel qualifié dont il a désespérément besoin, mais la stratégie d'approvisionnement à long terme en est faussée[56].

Le professeur Stone a recommandé au MDN de prendre en main sa structure des ressources humaines, d'engager des personnes qualifiées et de les maintenir en poste plus longtemps[57].

---

[53] Témoignages, 10 avril 2019.

[54] *Ibid*.

[55] Témoignages 9 avril 2019.

[56] Témoignages, 10 avril 2019.

[57] Témoignages, 9 avril 2019.

11 LES PROCHAINES ÉTAPES

Les six audiences que nous avons tenues d'octobre 2018 à avril 2019 ont clairement fait ressortir que l'acquisition de matériel militaire complexe et coûteux est une tâche difficile qui exige la conciliation de priorités concurrentes, notamment se doter des capacités opérationnelles qu'exige l'évolution du contexte de menace, assurer la solidité de notre industrie de la défense nationale, respecter les limites budgétaires et octroyer les contrats de manière équitable. Les témoins ont proposé diverses solutions pour améliorer divers aspects du système d'approvisionnement canadien en matière de défense, soit la gouvernance, la reddition de comptes, la transparence, les retombées pour l'industrie, la passation des marchés et la capacité.

La complexité du système et la diversité des options sont telles que notre comité ne se croit pas en mesure de formuler des observations et des recommandations à ce moment-ci; il lui faudrait au préalable procéder à une analyse plus approfondie que ne l'a permis le délai imparti.

Nous croyons que les six sujets suivants méritent en particulier d'être étudiés plus avant :

1. **Transparence** – Pour surveiller la mise en œuvre de la politique de défense du gouvernement et l'avancement des grands projets d'acquisition, il faut un accès transparent à des données financières de haut niveau. Or, notre examen des budgets des dépenses a révélé des lacunes quant à l'accessibilité des renseignements. Il faudrait donc réfléchir plus avant à l'information financière à mettre à la disposition des parlementaires et de la population, comme les budgets totaux, les coûts accumulés, les dépenses prévues pendant l'exercice et les dépenses réelles engagées au cours de l'exercice précédent – et ce, pour chaque grand projet d'approvisionnement.

2. **Stabilité** – Lorsqu'un nouveau gouvernement arrive au pouvoir, il met habituellement en œuvre une nouvelle politique de défense, révise le budget d'acquisition de l'équipement et modifie les exigences de certains projets d'acquisition. Ces changements retardent souvent considérablement l'acquisition du matériel de défense requis, en plus de créer de nouveaux coûts. Il faudrait étudier davantage comment certains pays réussissent à atteindre un consensus non partisan qui empêche les changements de gouvernement de déstabiliser le processus d'approvisionnement en matière de défense.

3. **La planification à long terme** – Certains témoins ont dit que le Canada ne gère pas adéquatement sa capacité de défense : il continue souvent d'utiliser le matériel de défense nombre d'années après la fin de sa durée utile prévue. Or, comme le cycle d'acquisition dure en moyenne 16 ans, le remplacement de l'équipement de défense doit être planifié de nombreuses années à l'avance. Si on ne veut pas que les Forces armées canadiennes se retrouvent avec de l'équipement obsolète, il faut étudier plus avant les moyens d'intégrer la planification à long terme des acquisitions au système d'approvisionnement en matière de défense.

4. **Gouvernance** – Alors que certains de nos alliés confient l'approvisionnement en matière de défense à un seul organisme, la gouvernance de ce processus au Canada est divisée entre plusieurs ministres et ministères, qui ont chacun leur mandat et leurs priorités. Selon les témoins, il résulte de cette complexité que personne n'est responsable de l'optimisation des processus ou de la gestion des résultats. Certains intervenants ont toutefois avancé que la transition vers une autorité unique dans ce domaine serait un chamboulement qui ne réglerait pas nécessairement les problèmes. D'aucuns ont proposé que le MDN soit désigné comme ministère responsable au sein des divers

comités interministériels – puisque c'est lui qui paie pour l'équipement et qui le reçoit. Il faudrait donc étudier davantage les moyens de rationaliser la structure de gouvernance de l'approvisionnement en matière de défense.

5. **Retombées industrielles** – Bien que certains appréciaient la nouvelle politique concernant l'industrie car elle oblige les entreprises à mieux réfléchir à la façon d'investir au Canada, les témoins ont fait remarquer que le gouvernement n'a toujours pas élaboré de politique générale sur le soutien qu'il entend apporter à l'industrie canadienne de la défense. Il faudrait étudier plus à fond les moyens d'assurer des retombées économiques pour le Canada, tout en assurant une utilisation judicieuse des fonds publics.

6. **Processus d'approbation** – Les témoins nous ont dit que le processus d'acquisition est alourdi par la multiplicité des points de décision et la peur du risque, et que son manque de souplesse l'empêche de s'adapter à l'évolution rapide des besoins opérationnels. Certains témoins ont dit que différents processus d'approvisionnement pourraient servir selon le matériel à acheter. D'autres ont indiqué qu'il faudrait revoir le processus de délégation et que les risques liés aux projets d'envergure devraient être partagés entre le gouvernement et ses fournisseurs. Il faut étudier davantage les moyens d'accélérer les processus d'approbation de toutes les acquisitions et de créer des processus simplifiés pour les acquisitions urgentes ou à faibles risques.

ANNEXE – LES TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

Armed Forces Communications and Electronics Association, section d'Ottawa
Major-général (à la retraite) Greg Loos, membre
Kelly Stewart-Belisle, présidente
(10-04-2019)

Association des industries aérospatiales du Canada
Jim Quick, président et chef de la direction
(10-04-2019)

Association des industries canadiennes de défense et de sécurité
Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction
(10-04-2019)

Chantier Davie Canada Inc.
James Davies, président
John Schmidt, vice-président, Affaires commerciales et programmes gouvernementaux
(20-03-2019)

Colonel (à la retraite) Charles Davies, ancien officier et ancien directeur, Défense nationale et Forces armées canadiennes
(02-04-2019)

Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense
Philippe Lagassé, membre
Larry Murray, président
(19-02-2019)

Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Eric Dagenais, sous-ministre adjoint, Secteur de l'industrie
Jeff Waring, directeur général, Direction générale des retombées industrielles et technologiques
(19-02-2019)

J.D. Irving, Limited
James Irving, coprésident-directeur général
Ross Langley, vice-président exécutif
(20-03-2019)

Lagueux, Pierre, ancien sous-ministre adjoint (Matériels), Défense nationale et les Forces armées canadiennes
(02-04-2019)

Les Chantiers Maritimes Irving Inc.
Scott Jamieson, vice-président, Programmes, Les Chantiers Maritimes Irving Inc.
Kevin McCoy, président
(20-03-2019)

Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes

Patrick Finn, sous-ministre adjoint (Matériels)
(30-10-2018)
Julie Charron, sous-ministre adjointe (finances) par intérim et adjointe au dirigeant principal des finances
Werner Liedtke, sous-ministre adjoint associé par intérim (Finances)
(19-02-2019)

Perry, David, vice-président et analyste principal, Institut canadien des affaires mondiales

(09-04-2019)

Seaspan Shipyards

Mark Lamarre, chef de la direction
Tim Page, vice-président, Relations gouvernementales
(20-03-2019)

Services publics et Approvisionnement Canada

André Fillion, sous-ministre adjoint, Approvisionnement maritime et de défense
(30-10-2018)

Stone, J. Craig, professeur agrégé et président adjoint, Collège des Forces canadiennes

(09-04-2019)