



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

PROCESSUS D'ACQUISITION ET PROCESSUS ASSOCIÉS

Rapport du Comité permanent de la défense nationale

Le président

Rick Casson, député

FÉVRIER 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

PROCESSUS D'ACQUISITION ET PROCESSUS ASSOCIÉS

Rapport du Comité permanent de la défense nationale

Le président

Rick Casson, député

FÉVRIER 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE

PRÉSIDENT

Rick Casson

VICE-PRÉSIDENTS

Claude Bachand

John Cannis

MEMBRES

Dawn Black, députée

Robert Bouchard, député

Cheryl Gallant, députée

James Lunney, député

Anthony Rota, député

Steven Blaney, député

L'hon. Denis Coderre,
député

Laurie Hawn, député

L'hon. Joseph McGuire,
député

GREFFIER DU COMITÉ

Samy Agha

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jim Cox, Wolf Koerner

LE COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le processus d'acquisition et processus associés.

Introduction

Au mois de mai 2002, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants (SCONDVA) déposait un rapport intitulé *Faire face à nos responsabilités : l'État de préparation des Forces canadiennes*. Il y indiquait que le statu quo, en ce qui a trait à l'équipement et au financement des Forces canadiennes (FC), n'était plus acceptable. Par contre, au moment de faire ses recommandations, il a pris soin de noter que le réalisme et le gros bon sens sont toujours de mise dans tout programme d'approvisionnement et qu'il ne faut pas se laisser séduire par les solutions parfaites ou des plans irréalisables. Le rapport recommandait notamment l'acquisition de moyens de transport stratégique et de navires ravitailleurs. Il reprenait en cela des recommandations semblables faites dans un rapport déposé en novembre 2001 sous le titre *État de préparation des Forces canadiennes : Réponse à la menace terroriste*. Les deux rapports découlaient d'études entreprises en raison de l'évolution marquée de l'environnement stratégique.

Ces rapports suivaient de près le dépôt, en juin 2000, d'une étude menée par le SCONDVA sur l'approvisionnement militaire à la suite des préoccupations exprimées par le vérificateur général de l'époque, M. Denis Desautels, et de celles entendues par le Comité au sujet du processus d'approvisionnement. Par exemple, au cours de son étude sur la qualité de vie dans les Forces canadiennes (en 1998), le Comité a entendu de nombreux témoins se plaindre du manque de biens et équipements, du délai d'acquisition de ces biens et équipements, de leur piètre qualité, bien souvent, et de la lourdeur du processus d'approvisionnement militaire.

Le vérificateur général s'inquiétait du fait que les FC faisaient l'acquisition d'équipements de bas de gamme en raison d'une stratégie adaptée à leurs capacités, c'est-à-dire que le ministère de la Défense nationale achetait depuis trop longtemps des capacités partielles ou de l'équipement qui ne répondait pas à ses besoins opérationnels originaux.

Le Comité a donc recommandé que le ministère ait recours, au moment de faire l'acquisition d'équipements, à des spécifications fonctionnelles, ce qui fut fait. Le SCONDVA a conclu que le niveau de financement des FC devrait être fonction du travail qu'on leur demande d'accomplir, lequel est déterminé par la politique officielle¹.

Pendant que le Comité effectuait son étude, le ministère de la Défense nationale cherchait déjà des moyens de simplifier son processus d'approvisionnement. Compte tenu de ce que nous avons entendu à l'époque, il faut admettre que la situation s'est améliorée. La simplification des énoncés des besoins, la suppression des spécifications techniques trop détaillées et l'adoption d'une démarche axée sur les capacités ont certes rendu le système d'approvisionnement plus efficient, mais on peut encore l'améliorer.

Selon M. Dan Ross, sous-ministre adjoint (Matériel), le ministère est en train de passer à un processus concurrentiel axé sur le rendement et le meilleur rapport qualité-prix, dans le cadre duquel il définit des critères obligatoires généraux de haut niveau et demande aux industries concernées de proposer des solutions. Le nouveau système a pour but de faire en sorte qu'il n'y ait plus qu'un seul point de responsabilité relativement au processus d'acquisition axé sur la performance, de sorte qu'un seul entrepreneur principal soit chargé non seulement de fournir le matériel requis, mais aussi d'assurer l'efficacité à long terme de son fonctionnement. Le ministère cherche aussi à acquérir, dans la mesure du possible, des équipements standard qui ont fait leurs preuves et qui sont disponibles dans le commerce, au lieu d'opter pour des technologies en développement qui présentent davantage de risques et qu'il faut attendre plus longtemps².

M. Ross a aussi assuré le Comité que toutes ces initiatives visent à améliorer l'actuel système d'acquisition sans pour autant contourner les règles et procédures établies par le Conseil du Trésor et le Parlement. Selon lui, le processus d'approbation ministériel et interministériel, de même que les mesures de contrôle et de surveillance, restent inchangés. Les principes fondamentaux d'équité et de transparence n'ont pas changé et

¹ SCONDVA, *Étude sur les acquisitions*, juin 2000, p. 3-4.

² Comité permanent de la défense nationale (NDDN), *Témoignages*, 8 février 2007, p. 3.

continuent d'être la clé de voûte des pratiques du ministère en matière d'approvisionnement.

Récent succès

L'équipement de nos troupes en vue de leur mission en Afghanistan montre qu'avec un certain degré de volonté politique et d'initiative bureaucratique, le processus d'approvisionnement peut fonctionner efficacement. Comme nous le faisons remarquer dans notre récent *Rapport sur l'Afghanistan*, « [l]es soldats canadiens en poste en Afghanistan disposent de certaines des meilleures pièces d'équipement au monde et, ce qui est sans doute plus important encore, l'amélioration du processus d'acquisition de matériel de défense a grandement accéléré la livraison de nouveau matériel opérationnel important. Alors que l'envoi de matériel important aux troupes sur le terrain pouvait auparavant prendre jusqu'à 10 ans ou même plus, de nouvelles pièces d'artillerie, de nouveaux véhicules blindés de transport du personnel résistant aux mines, des véhicules aériens sans pilote et d'autres matériaux de blindage pour les camions ont tous été livrés en Afghanistan dans l'année suivant la date où les commandants en ont fait la demande. » Ainsi, « [e]n novembre 2005, l'obusier léger M777 a été commandé pour des besoins opérationnels urgents. Il a été déployé en février 2006, à peine quatre mois plus tard. Le MDN négocie actuellement l'acquisition de six autres M777, avec option pour 15 autres. Il a commencé à acheter, pour ce type d'armement, des obus à guidage de précision par GPS (système mondial de localisation) pouvant être dirigés directement sur la cible. »

Les FC ont aussi déployé en 2006 un escadron de chars de bataille Leopard, en raison de la nature du milieu dans lequel nos militaires devaient évoluer. Le contingent canadien est le seul de la FIAS à avoir des chars en Afghanistan. Les blindés transporteurs de troupes LAV III se sont révélés fort efficaces contre les balles de mitrailleuse, les grenades propulsées par fusée et les engins explosifs artisanaux. Ceux-ci représentant une menace accrue, les FC ont fait l'acquisition d'un certain nombre de RG-31 Nyala, des véhicules sur roues fabriqués en Afrique du Sud dont la coque a été spécialement conçue pour résister à l'explosion de mines terrestres. Il a fallu à peine plus d'un an, à partir de la

date de la requête, pour équiper nos militaires de ces véhicules. L'acquisition rapide d'hélicoptères moyens rehaussera encore plus la capacité de combat de nos troupes.

Éléments fondamentaux du processus d'approvisionnement

Le processus d'approvisionnement comporte essentiellement douze étapes :

- Les Forces canadiennes notent une carence.
- Elles définissent les besoins précis pour combler cette carence.
- Le ministère de la Défense nationale (MDN) confirme que la politique de défense justifie ces besoins et détermine la quantité de fonds et d'autres ressources nécessaires pour la conduite d'un grand projet d'État (GPE).
- Le ministre de la Défense nationale expose le GPE au Cabinet et sollicite une approbation de principe.
- Le ministre présente le GPE au Conseil du Trésor (CT) et demande une Approbation préliminaire de projet et une Autorisation de dépenser afin d'amorcer le projet.
- Une fois qu'il a obtenu l'approbation de principe du Cabinet et l'autorisation de dépenser, le MDN forme une équipe de projet, composée de personnel du MDN, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et d'Industrie Canada (IC), qui travaille avec l'industrie à la définition du projet, c'est-à-dire à déterminer la quantité et le type d'équipement requis, l'endroit où il sera utilisé et la façon dont il sera utilisé, le personnel nécessaire, les coûts d'exploitation et de soutien, les modalités contractuelles, les retombées industrielles et régionales, etc.
- Une fois l'étape de la définition du projet terminée, le ministre de la Défense nationale retourne au Cabinet demander l'approbation définitive du projet, en vue de passer à l'étape de la mise en œuvre.
- Le ministre demande au Conseil du Trésor une autre autorisation de dépenser pour poursuivre le projet et faire une demande de propositions (DP) à l'industrie.
- Une fois obtenues l'approbation définitive de projet et l'autorisation de dépenser, TPSGC procède officiellement à une DP, et lorsque la période de soumission des propositions est écoulée, il s'occupe d'évaluer les propositions.
- L'évaluation se fait en fonction de critères préétablis. Les propositions comportent trois parties séparées : les exigences techniques (définies par le MDN), les modalités

contractuelles (établies par TPSGC) et les retombées industrielles et régionales (fixées par Industrie Canada). La somme des points accumulés par chaque soumissionnaire à chacune des parties détermine le gagnant.

- Le ministre demande au Cabinet l'autorisation d'attribuer un marché et, une fois cette autorisation accordée, TPSGC attribue un marché au nom du gouvernement.
- Le MDN veille ensuite à la bonne marche du projet (avec l'aide de TPSGC et d'IC) jusqu'à la fin.

Points à examiner

Une des questions soulevées en rapport avec ce processus était de savoir si on ne devrait pas confier au ministère de la Défense nationale les fonctions contractuelles assumées par TPSGC. À première vue, il semble y avoir des aspects positifs et négatifs à une telle mesure. Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, l'honorable Michael Fortier, a indiqué que « le Canada est l'un des rares pays où une telle séparation des rôles existe [...] Aux États-Unis et au Royaume-Uni, l'armée s'occupe elle-même de ses achats. » Il a ajouté que cette séparation des rôles, qui remonte à plus de 70 ans, est fondamentale pour veiller à ce que le processus soit équitable et perçu comme tel. En séparant les fonctions de détermination des besoins et de conclusion des contrats, on permet à la société civile d'exercer son droit de regard tout au long du processus d'achat³. Toutefois, le fait de regrouper l'approvisionnement militaire sous la même égide pourrait simplifier le processus et clarifier la responsabilité ministérielle.

Notons également que le Canada n'est pas le seul pays à s'intéresser depuis longtemps à la question de la réforme du processus d'approvisionnement militaire. Les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et d'autres pays se sont livrés à des exercices de réforme. Comme ici, il y a là des partisans d'une réforme en profondeur du système. À cet égard, le Comité est d'accord avec M. Pierre Lagueux, ancien sous-ministre adjoint (Matériel), qui invitait à la prudence quand on envisage de tels projets. Selon M. Lagueux, le système n'est pas complètement mauvais, et il n'y a pas lieu de créer une toute nouvelle structure. Ce témoin s'est dit ensuite en désaccord avec la recommandation mise de

³ NDDN, *Témoignages*, 20 février 2007, p. 2.

l'avant par M. Alan Williams, lui aussi un ancien sous-ministre adjoint (Matériel). M. Williams préconisait la création d'« Approvisionnement militaire Canada », un organisme regroupant du personnel d'approvisionnement du MDN et du personnel spécialisé dans la passation de marchés de TPSGC. Ce nouvel organisme serait devenu le seul responsable de l'approvisionnement militaire. Il aurait relevé du ministre de la Défense nationale, lequel aurait été responsable de tous les éléments du cycle d'approvisionnement, « depuis la préparation de l'énoncé des besoins jusqu'à la signature et à l'administration du contrat, en passant par l'élaboration de la demande de proposition. »

Rejetant l'idée d'une restructuration en profondeur, M. Lagueux a proposé au Comité un ensemble de solutions à la fois très pratiques et pleines de bon sens que nous recommandons à l'attention du gouvernement. Les voici:

- Aucune acquisition ne devrait être entreprise sans un énoncé clair, compris et accepté de l'insuffisance des capacités à corriger, et chacune devrait être strictement limitée à ce pour quoi elle est prévue. La « déformation de l'énoncé des besoins » contribue énormément à la prolongation et à la complication de l'acquisition.
- Le secteur industriel doit participer aux premières phases de la détermination des solutions éventuelles à l'insuffisance des capacités, étant donné que dans certains cas, la solution à l'insuffisance des capacités peut ne pas résider dans l'achat d'équipement.
- Dès que le besoin est bien défini, on doit faire appel à des équipes de projet interministérielles intégrées, bien formées, averties et expérimentées.
- Les stratégies d'approvisionnement adoptées ne doivent pas se contenter d'identifier le risque, elles doivent aussi le minimiser.
- Il faut encourager le recours à des processus de passation de marchés qui font beaucoup plus usage de spécifications fonctionnelles que de spécifications trop détaillées, bien que l'on ait souvent besoin de fournir des spécifications techniques détaillées.

- Au moment de l'attribution des marchés, le rendement passé des fournisseurs éventuels doit être pris en considération.
- Les stratégies d'acquisition varieront d'un projet à l'autre, mais le motif justifiant l'adoption d'une stratégie particulière, qu'elle soit concurrentielle, de source unique ou axée sur le recours à un préavis d'adjudication de contrat, doit être conséquent et clairement compris. Le processus doit en outre reconnaître le secteur industriel à titre de partenaire et prendre en considération le fait que celui-ci a des attentes et des coûts légitimes. Trop souvent, ce secteur est perçu comme un adversaire.
- Il est primordial que le gouvernement se dote d'une infrastructure industrielle de défense semblable à celles que le Royaume-Uni et l'Australie ont dévoilées dernièrement.
- Il faut offrir plus d'incitatifs aux fournisseurs, pas seulement leur imposer des pénalités.
- Le MDN doit se doter d'une marge réelle de financement stable pour le futur. Avant d'être autorisé, un projet doit présenter un profil des dépenses et des recettes réaliste. Les projets doivent être assujettis à des cibles financières et des échéances précises et être annulés advenant le non-respect de ces cibles et échéances.

Des éléments de ces solutions sont aussi apparus dans d'autres témoignages. Nous trouvons qu'ils reposent sur des arguments solides et que, de par leur pragmatisme, ils pourraient aisément être intégrés à la réforme du système d'approvisionnement militaire. Les bureaucraties sont de lourdes institutions ancrées dans leurs vieilles habitudes qui se méfient des nouvelles pratiques. Leur force réside dans la prévisibilité et les méthodes éprouvées au fil du temps. C'est la raison pour laquelle on peut se fier à elles pour nous fournir les biens et services que nous leur demandons, quand nous en avons besoin. Une réforme est certes possible, voire même nécessaire, mais pour qu'elle produise un effet durable, il faut qu'elle soit pragmatique, et non un pur produit de l'esprit. Cinq objectifs de base sont au cœur de toute stratégie d'acquisition militaire :

- La stratégie doit permettre aux Forces canadiennes de recevoir l'équipement répondant aux besoins opérationnels qu'elles ont définis et qui ont été approuvés.
- Elle doit le faire en temps opportun.
- Elle doit assurer un bon rapport qualité-prix, et être perçue comme telle.
- Le risque doit être géré de concert avec l'industrie.
- La stratégie doit permettre au gouvernement de se servir de l'approvisionnement militaire comme un moyen d'atteindre des objectifs plus vastes (retombées industrielles, transfert de technologie, développement régional, etc.)⁴.

Nous sommes fermement convaincus que le système d'approvisionnement du MDN pourrait atteindre ces objectifs si les dix points exposés précédemment étaient intégrés au processus de réforme. Le Comité recommande donc :

1. Que ces dix points servent également de principes directeurs au gouvernement dans la réforme du système d'approvisionnement militaire.

Le système d'approvisionnement est fortement sollicité à l'heure actuelle par les diverses missions dont doivent s'acquitter les Forces canadiennes, surtout celle en Afghanistan. Nos troupes en Afghanistan œuvrent dans des conditions difficiles et il importe de leur fournir le plus vite possible l'équipement dont elles ont besoin. Cela exige parfois une certaine souplesse du processus d'approvisionnement qui ne serait pas de mise en d'autres circonstances. Il faut bien faire attention, cependant, que l'exception ne devienne la règle. Il arrive qu'il faille recourir à un fournisseur unique, plutôt qu'au processus concurrentiel beaucoup plus long, parce que le bien-être de nos militaires est en jeu.

Il est important ici de se rappeler cette mise en garde faite par la vérificatrice générale lors de sa comparution devant le Comité : « Le ministère de la Défense cherche à mettre très rapidement en service de nouvelles plateformes, beaucoup plus rapidement qu'il

n'est parvenu à le faire par le passé. Néanmoins, les règles du gouvernement obligent le ministère à suivre un processus d'appel d'offres équitable et ouvert, et à sélectionner des entrepreneurs de manière transparente. Il faut du temps pour respecter les règles, et le ministère ne peut pas sauter d'étapes pour arriver plus rapidement à ses fins. La haute direction de tous les ministères concernés par l'approvisionnement dans le domaine de la défense doit être tenue responsable du respect du processus et doit pouvoir démontrer que toutes les mesures ont été prises pour garantir l'optimisation des ressources⁵. »

Il faut recourir autant que possible à un processus concurrentiel ouvert. Les exceptions ne devraient pas être dictées par des raisons de commodité, mais par des règles et des principes clairs. Par conséquent, le Comité recommande :

- 2. Que le ministère de la Défense nationale examine des moyens de rendre l'attribution de contrats à des fournisseurs exclusifs plus transparente et responsable, avec l'objectif de réduire substantiellement les temps d'attente pour les grands projets d'immobilisations nécessaires à la sécurité nationale du pays.**

Les préoccupations qui subsistent

Pour toutes ces raisons, il est évident que notre Comité a une opinion généralement favorable du processus d'approvisionnement. Nous estimons cependant qu'il reste des questions à aborder. Ce que nous désirons, finalement, c'est faire en sorte que le processus d'approvisionnement soit transparent, équitable et efficace. Pour être en mesure de déterminer si ces normes sont en vigueur ou non, nous devons avoir une vision claire des motifs à court et à long terme pour lesquels certains équipements sont achetés. Nous sommes parfaitement conscients de la nécessité de prendre des décisions rapides en ce qui concerne le matériel acquis pour nos troupes qui se battent en Afghanistan. Il ne faut pas compromettre leur sécurité et leur efficacité au combat. À ce moment-là, le

⁴ Pierre Lagueux, « Pour une stratégie nationale d'acquisition d'équipement de défense », dans *La création d'un modèle d'acquisition qui donne des résultats*, Institut de la Conférence des associations de la défense (ICAD), Cahier Vimy 1, avril 2006.

⁵ NDDN, *Témoignages*, 1^{er} mars 2007, p. 11.

matériel doit être fourni le plus rapidement possible. Nous nous rendons compte qu'il est parfois tout simplement nécessaire de déroger aux principes privilégiés de l'appel d'offres concurrentiel en faveur d'un contrat à fournisseur exclusif.

Le Plan de capacités de défense

D'autre part, il y a la question de la planification stratégique à long terme. Dans ce cas-ci, les achats de matériel sont fondés sur des évaluations des besoins futurs et ils devraient, par conséquent, faire d'emblée l'objet d'une surveillance par le Comité parlementaire et d'un appel d'offres concurrentiel. La fonction de surveillance constitue le rôle le plus important des comités parlementaires. Néanmoins, même si nous insistons pour avoir le droit et les outils nécessaires afin de remplir cette fonction de manière efficace, notre Comité n'a jamais prétendu être, au fil des ans et des législatures, en position de prescrire le genre d'équipement requis par les Forces Canadiennes. Nous avons toujours estimé que cette question devait être laissée aux professionnels.

Cela étant dit, nous avons également toujours soutenu que notre Comité, c'est-à-dire nous, en notre qualité de parlementaires, doit faire partie intégrante du processus décisionnel. La détermination des capacités est directement liée à la politique. La politique nous dicte la direction que nous devrions ou que nous pourrions prendre. Les capacités sont les éléments requis pour s'y rendre. Pourtant, malgré les milliards de dollars dépensés en vue d'acquérir du matériel, nous attendons encore le Plan de capacités de défense. En l'absence de documents de planification de base de ce genre, notre Comité peut difficilement évaluer la crédibilité de la politique actuelle et des achats d'équipements.

Nous nous rendons parfaitement compte qu'il est difficile de prédire l'avenir par les temps qui courent et que la planification des capacités ne doit pas, par conséquent, être une mince affaire. Cela dit, en tant que comité, nous croyons qu'il est important que nous connaissions à la fois l'état d'avancement et le contenu du document. Nous recommandons donc :

3. **Que, pour des raisons de transparence et de responsabilité, le Plan de capacités de défense nationale soit rendu public et déposé devant le Comité permanent de la défense nationale avant la fin de l'exercice en cours.**
4. **Que le Plan de capacités de défense nationale soit considéré comme le fondement du processus d'approvisionnement, au même titre que les éléments de base de ce dernier.**

Le rôle du Comité

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le Comité considère que le processus d'approvisionnement doit être transparent et responsable. Encore une fois, il nous incombe, à titre de parlementaires, par le biais des travaux de notre Comité, de contribuer à l'observation du principe d'obligation de rendre compte. Par ailleurs, nous avons également un rôle important en matière de politique, que nous sommes tenus d'exercer dans le cadre des travaux du Comité.

Ainsi, lorsque de grands projets d'immobilisations en matière de défense sont pris en considération, nous estimons qu'il est impératif que le Comité permanent de la défense nationale prenne part à ce processus. Son rôle à cet égard se doit d'être plus significatif. Nous recommandons donc :

5. **Que tous les grands projets de l'État évalués à plus de 100 millions de dollars proposés par le ministère de la Défense nationale soient communiqués au Comité permanent de la défense nationale pour examen avant l'attribution du contrat.**

Il est important de noter que nous ne cherchons pas à obtenir un droit de veto sur les projets de l'État qui sont proposés. Et nous ne suggérons en aucune manière que nous sommes les mieux placés pour déterminer le matériel nécessaire pour permettre aux Forces canadiennes de maintenir leurs capacités. Tout en reconnaissant pleinement les

principes de confidentialité des entreprises, nous sommes d'avis que le Comité devrait avoir un accès plus large à la documentation pertinente. Nous affirmons simplement que, en tant que partie intégrante et importante du processus des politiques publiques, notre Comité devrait avoir la possibilité d'exprimer son opinion avant plutôt qu'après le fait. Il est donc important, lorsque de grands projets sont étudiés, que le Comité ait l'occasion de se faire entendre avant l'adjudication des marchés.

C'est la troisième fois que notre Comité fait cette recommandation. La première fois, c'était en juin 2000, dans notre *Étude sur les acquisitions*. Nous avons récidivé en avril 2005, dans notre étude concernant l'*Acquisition des sous-marins de la classe Victoria par le Canada*. Dans les deux cas, nous avons trouvé évasifs les arguments avancés en faveur du rejet de la recommandation.

Les freins et les contrepoids

Nous reconnaissons tout à fait qu'il y a un système de freins et de contrepoids en place qui régit le processus d'approvisionnement et que le ministère de la Défense nationale n'est pas livré à lui-même le moment venu de proposer des achats d'envergure. C'est donc le Conseil du Trésor qui, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, est autorisé à dicter la politique d'approvisionnement. C'est cette même politique qui, à son tour, régit les approvisionnements ministériels. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est tenu d'assurer l'intégrité du processus d'approvisionnement. TPSGC, qui est l'organisme fournisseur du ministère de la Défense nationale depuis près de 70 ans, agit comme un centre d'autorité distinct en ce qui concerne la passation des marchés. Le ministère de la Défense nationale, en sa qualité de ministère responsable, veille à la définition des exigences opérationnelles ainsi qu'à la gestion quotidienne de ses acquisitions. Les deux sont secondés par Industrie Canada, qui administre la Politique des retombées industrielles et régionales, de concert avec les organismes régionaux : l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest et l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international supervise les accords commerciaux qui encadrent

l'approvisionnement au sein d'un régime de commerce international libéralisé. En revanche, les systèmes d'armes défensives et les mesures de soutien pour ces systèmes ne sont pas visés par l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ni par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Dans la partie évaluation du processus d'approvisionnement, une fois que différentes entreprises ont présenté leurs soumissions, les aspects qui se rattachent au mérite technique, au prix et aux retombées industrielles et régionales dans les dossiers d'adjudication sont séparés de manière à ne pas avoir trop d'influence entre eux. Le ministère de la Défense nationale procède à l'évaluation technique, TPSGC étudie le prix et Industrie Canada examine le dossier d'adjudication. Après avoir été évalués, les trois volets sont réunis dans le but de déterminer l'entrepreneur qui présente la proposition la plus avantageuse au point de vue du mérite technique et du prix et qui est assortie d'un ensemble acceptable de retombées industrielles et régionales. L'entrepreneur qui est mécontent et qui considère que ce processus s'est déroulé injustement peut contester les résultats devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE).

Cette séparation du pouvoir dans la passation des marchés a été jugée d'une importance capitale pour s'assurer que le processus soit non seulement équitable, mais également considéré équitable. Il y en a, cependant, qui déplorent l'absence, dans ces conditions, d'une voie hiérarchique claire, c'est-à-dire d'un particulier ou d'un organisme qui assume la responsabilité finale et qui puisse, par conséquent, être tenu directement responsable. Il est également important que l'industrie et le MDN utilisent des mesures du rendement claires et identiques pour trancher entre les concurrents.

Bien que le Comité reconnaisse que le système actuel de division du processus d'approvisionnement entre les ministères comporte d'excellents éléments, notamment le fait de servir de système de freins et de contrepoids entre les ministères, il comprend les raisons invoquées pour renoncer à un tel système, notamment les temps d'attente, une responsabilité ministérielle plus claire et un processus plus simple. Le Comité recommande donc :

- 6. Que le gouvernement du Canada étudie des moyens de modifier le processus d'approvisionnement du ministère de la Défense nationale afin de réduire substantiellement les temps d'attente pour les grands projets d'immobilisations nécessaires à la sécurité nationale. Il devrait notamment se pencher sur l'opportunité d'un processus d'approvisionnement ministériel « maison » (c.-à-d. une agence d'approvisionnement pour le ministère de la Défense), d'un processus transparent et ouvert d'attribution des contrats à des fournisseurs exclusifs, le cas échéant, et d'un plus grand recours à des produits commerciaux lorsqu'ils conviennent.**

Les perceptions

Même si nous convenons que la division des responsabilités est saine, il demeure que la population considère que l'industrie de la défense est trop étroitement liée au ministère en raison de la présence, parmi les lobbyistes, d'anciens hauts gradés des FC. Nous ne suggérons pas d'interdire aux anciens membres des FC de travailler pour des firmes de lobbying qui défendent les intérêts du MDN ou pour des fournisseurs de ce dernier, mais nous craignons que l'image que se fait la population du processus d'approvisionnement soit tout à fait juste. Nous recommandons donc :

- 7. Qu'au moment de l'attribution de grands projets d'immobilisations, le ministère de la Défense nationale expose clairement et publiquement les motifs pour lesquels certains entrepreneurs ont été préférés à d'autres, en se gardant évidemment de divulguer l'information confidentielle et classifiée.**

L'ITAR

Une autre question qui a soulevé quelques inquiétudes est l'application de l'International Traffic in Arms Regulations (ITAR) aux États-Unis. Depuis les événements du 11 septembre, la principale pomme de discorde est l'application de plus en plus

restrictive de l'ITAR par les exportateurs américains, en ce qui concerne l'accès des citoyens canadiens qui ont une autre nationalité. Le Département d'État américain a commencé à limiter aux citoyens canadiens l'accès au matériel visé par l'ITAR et à en refuser l'accès aux citoyens canadiens qui ont une double nationalité avec un pays proscrit par les États-Unis. L'observation de ces restrictions irait à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés et de la législation sur les droits de la personne, qui interdisent le traitement discriminatoire des citoyens canadiens, peu importe leur pays d'origine ou leur autre nationalité.

Des pourparlers entre le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), le ministère de la Défense nationale et le Département d'État ont donné lieu à un accord selon lequel l'accès aux articles et aux services de défense exportés en vertu de l'ITAR sera accordé aux membres du personnel du MDN qui sont citoyens canadiens, y compris à ceux qui ont la double nationalité, qui ont un besoin de savoir et qui possèdent au moins la cote de sécurité de niveau secret. Le personnel du MDN englobe les membres des Forces canadiennes, les employés civils, les entrepreneurs intégrés ainsi que les employés d'autres ministères qui travaillent au sein du MDN.

Bien que nous soyons encouragés par cette première étape, nous croyons fermement qu'il faut en faire davantage afin de s'assurer que les droits des travailleurs canadiens sont protégés. L'accord devrait viser également tout citoyen canadien ou immigrant admis qui travaille pour le gouvernement ou pour l'industrie et qui possède les cotes de sécurité requises, telles qu'elles ont été déterminées par les normes et les procédures canadiennes. Nous recommandons donc :

- 8. Que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international poursuivent leurs discussions avec le Département d'État américain afin de mettre en place un système susceptible d'être considéré équitable pour tous les citoyens canadiens et les immigrants admis au Canada.**

Les retombées industrielles et régionales

Nous ne cherchons pas ici à revoir l'ensemble du débat qui entoure les retombées industrielles et régionales; nous acceptons qu'elles fassent partie du processus d'approvisionnement et qu'elles soient favorables à nos intérêts économiques et industriels. Comme elles constituent un élément convenu de la façon de faire des affaires, il est important de les exploiter à notre avantage dans toute la mesure du possible.

Sur cette question, le Comité a entendu M. Ken Rowe, président et chef de la direction d'I.M.P. Group International Inc., qui a exprimé des inquiétudes au sujet des récentes pratiques de soutien en service (SES) des prochains aéronefs dont on fera l'acquisition. Dont 4 aéronefs C-17 Globemaster, 17 aéronefs C-130J Hercules pour le transport aérien tactique et 16 hélicoptères de tonnage moyen-lourd Chinook CH-47. M. Rowe s'inquiétait des effets que les modifications récentes de la politique sur la prestation du SES auraient sur l'industrie aérospatiale canadienne. Il a fait valoir que la décision de confier directement aux constructeurs américains tout le soutien en service futur des aéronefs Hercules à voilure fixe et des hélicoptères Chinook causerait un tort considérable aux entreprises canadiennes capables d'offrir le même soutien⁶. Cette décision s'appuyait, évidemment, sur le nouveau principe de responsabilisation unique, qui rend l'entrepreneur responsable à la fois de la fourniture du matériel et de son fonctionnement à long terme, c'est-à-dire de la maintenance.

Le gouvernement était auparavant appelé à négocier séparément les contrats de licence pour l'ingénierie et les données – ce qui permettait aux entreprises canadiennes d'assurer un SES directement au MDN sans compter sur le fabricant. De l'avis de M. Rowe, cette pratique donnait la possibilité aux entreprises aérospatiales comme IMP et Spar de miser sur leurs capacités en matière de SES, de faire des affaires à l'étranger et de créer des milliers d'emplois dans différentes régions du pays.

⁶ Comité permanent de la défense nationale, Témoignages, 17 avril 2007, p. 1-3.

Même si les fabricants d'équipement sont tenus d'indiquer la valeur en dollars de l'accord de contrepartie industrielle pour le secteur canadien, cette exigence ne sera pas aussi avantageuse, selon M. Row, que de laisser les entreprises canadiennes offrir un soutien de façon directe et autonome au MDN. Privées de cet avantage, les entreprises canadiennes spécialisées dans le SES auront plus de mal à soutenir la concurrence lorsqu'elles tenteront de décrocher des marchés à l'étranger⁷.

Notre Comité prend au sérieux la mise en garde de M. Row. Il nous faudra toutefois un certain temps pour voir exactement de quelles façons ces questions se régleront. Nous recommandons donc :

- 9. Que le gouvernement continue d'évaluer la nouvelle pratique, en tenant compte de l'intention de soutenir, de promouvoir et d'améliorer les industries régionales canadiennes et leur participation.**

Enfin, nous aimerions souligner à quel point nous apprécions le fait que la vérificatrice générale soit d'accord avec l'essentiel de la motion adoptée par le Comité le 1^{er} mars 2007 et qu'elle ait accepté de vérifier les grands projets d'immobilisations, y compris le processus d'approvisionnement du ministère de la Défense nationale.

⁷ Ibid.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

39^e Législature, 1^{re} Session

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale Ward Elcock, sous-ministre Gén R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense	2007/02/06	33
Chambre des communes Gordon O'Connor, ministre de la défense nationale	2007/02/06	33
Ministère de la Défense nationale Mgén J.D.A. Hincke, chef des programmes Dan Ross, sous-ministre adjoint (matériel) Mgén M.J. Ward, chef - développement des forces	2007/02/08	34
À titre personnel Lgén (retraité) George Macdonald, ancien vice-chef d'état-major de la défense	2007/02/13	35
Association des industries aérospatiales du Canada Ron Kane, vice-président, Défense et espace		
Association de communications et électroniques des forces armées Gilles Dupont, président et chef de la direction		
Association des industries canadiennes de défense et de sécurité Timothy Page, président		
Institut de la Conférence des associations de la défense Gén (retraité) Paul Manson, président		
Ministère de la Défense nationale Col D. C. Burt, directeur - besoins en ressources aériennes Lgén J. S. Lucas, chef d'état-major de la force aérienne	2007/02/15	36
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Len Bradshaw, directeur, Projets de la capacité de transport aérien Terry Williston, directeur général, Systèmes terrestres, aérospatiaux, maritimes et grands projets		

Organisations et individus	Date	Réunion
	2007/02/20	37
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		
David Marshall, sous-ministre		
Terry Williston, directeur général, Systèmes terrestres, aérospatiaux, maritimes et grands projets		
Sénat		
Michael Fortier, ministre des travaux publics et des services gouvernementaux		
Ministère de la Défense nationale	2007/02/22	38
Cmdre R.W. Greenwood, directeur général gestion du programme d'équipement maritime		
Adjuc G. Lacroix, adjudant-chef de la force terrestre		
Lgén A. Leslie, chef d'état-major de l'armée de terre		
Col J. F. Riffou, directeur - besoins en ressources terrestres		
Vam D. Robertson, chef d'état-major de la force maritime		
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		
Edward Lam, directeur, Projet de navire de soutien interarmées		
Johanne Provencher, directrice principale, Direction des grands projets		
Terry Williston, directeur général, Systèmes terrestres, aérospatiaux, maritimes et grands projets		
Ministère de l'Industrie	2007/02/27	39
Richard Dicerni, sous-ministre		
Tom Wright, sous-ministre adjoint, Secteur de l'industrie		
Chambre des communes		
Maxime Bernier, ministre de l'industrie		
À titre personnel	2007/03/01	40
Alan Williams, ancien sous-ministre adjoint (matériels)		
Bureau du vérificateur général du Canada		
Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada		
Wendy Loschiuk, directrice principale		
Hugh McRoberts, vérificateur général adjoint		
Université Queen's		
Douglas Bland, titulaire, Chaire d'études en gestion de la défense, École des études politiques		

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>Pierre Lagueux, ancien sous-ministre adjoint (matériels), ministère de la défense nationale</p>	2007/03/29	44
<p>EADS CASA</p> <p>Antonio Rodriguez-Barberán, vice-président, Ventes et commercialisation</p>		
<p>Lockheed Martin Aeronautics Company</p> <p>Jack Crisler, vice-président international, Développement commercial, mobilité aérienne</p> <p>Peter Simmons, directeur des communications, Mobilité aérienne</p>	2007/04/17	45
<p>Pratt & Whitney Canada</p> <p>J. Richard Bertrand, vice-président, Affaires gouvernementales</p>		
<p>Association québécoise de l'aérospatiale</p> <p>Stewart Bain, membre de la commission et président, conseil consultatif, Conseil d'administration</p>		
<p>World Security Institute</p> <p>Philip E. Coyle, conseiller principal, Center for Defense Information</p>	2007/04/17	45
<p>I.M.P. Group International inc.</p> <p>Allen Conrad, vice-président, développement des opérations, Filiale aérospatiale</p> <p>Kenneth Rowe, président et chef de la direction</p>		

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Airbus Military Company

Association des industries aérospatiales du Canada

Snow Aviation International, Inc.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 2, 5, 6, 7, 8 et 9) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Rick Casson, député

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA

Introduction

Les Forces canadiennes ont subi une « décennie de ténèbres » : leurs infrastructures opérationnelles et institutionnelles et leurs infrastructures en ressources humaines se sont progressivement détériorées jusqu'à un niveau sans précédent. Cette érosion systématique de leur capacité est largement attribuable aux limitations imposées par les gouvernements précédents en raison de contraintes budgétaires et d'une politique qui n'en faisait pas une priorité. Une étude tirée d'un rapport publié récemment par l'Université Queen atteste, de fait, que, à moins de mesures urgentes, les Forces canadiennes cesseront d'être une force de sécurité crédible¹.

C'est cette situation intenable que le gouvernement actuel du Canada a héritée lorsqu'il est entré en fonction en février 2006. Il ne l'avait certainement pas choisie, mais des mesures urgentes étaient et demeurent nécessaires pour éviter les conséquences catastrophiques de l'inaction antérieure. Le rapport rappelle les trois grands principes applicables à n'importe quelle réforme de la procédure d'approvisionnement : transparence, équité et efficacité. Ces trois éléments indispensables sont à la base des recommandations et sont acceptés par tous les partis. Notre désaccord a cependant trait à la façon dont ces principes sont pondérés et évalués compte tenu du contexte des besoins et des délais.

Préoccupations

Nous estimons toutefois que le rapport n'aborde pas comme il conviendrait les très sérieux problèmes de l'approvisionnement de défense à l'heure actuelle, à savoir l'acquisition efficace et rapide de nouveau matériel. Il y a plusieurs moyens de régler ces

¹ Douglas Bland (dir. de la publ.), *Canada Without Armed Forces*, Queen's – McGill University Press, Montréal, 2004.

question délicates, par exemple en attribuant un contrat à un fournisseur exclusif et en recourant à des préavis d'adjudication de contrat, en achetant du matériel « de série » ayant fait ses preuves, en réduisant le délai d'attente moyen dans les procédures d'appel d'offres grâce à des réformes mineures et en procédant à une réforme bureaucratique et structurelle à grande échelle.

Le gouvernement s'est, avec discernement, servi des deux premiers systèmes pour acheter certains matériels, à savoir des moyens de transport stratégiques (C-17) et de nouveaux chars Leopard II pour nos troupes Afghanistan. Nous félicitons le gouvernement de ses efforts.

Mais la procédure d'approvisionnement actuelle est beaucoup trop longue. Le rapport sénatorial provisoire de 2005 rappelait que le délai moyen d'acquisition de nouveau matériel au Canada était de plus de 15 ans entre le stade de la définition des besoins et celui de l'acquisition². Ces délais enferment les Forces canadiennes dans un jeu constant de « rattrapage » technologique, le matériel devenant obsolète avant même qu'il soit déployé. Nous recommandons par conséquent au gouvernement du Canada de réduire sensiblement le délai d'approvisionnement en nouveau matériel de défense.

Le rapport proposait certains moyens, notamment dans la sixième recommandation. La question de la restructuration bureaucratique, c'est-à-dire le projet de passer d'un système partagé par trois ministères à un système relevant d'un seul ministère, est un débat important. Nous estimons cependant que le Comité n'a pas encore entendu suffisamment de témoignages pour recommander des mesures véritablement éclairées à cet égard. Nous apprécions la raison d'être et les objectifs de cette recommandation, mais nous ne pouvons pas entériner un remède qui, s'il n'est pas examiné de près, risquerait d'être pire que la maladie elle-même.

² Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense, « Un Canada diminué : Les effets de la négligence sur les Forces armées canadiennes - L'effritement de nos moyens de défense sur le territoire national et à l'étranger - Part III – Défis stratégiques », 38^e Législature, 1^{re} session, septembre 2005. Voir le site : <http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/defe-f/rep-f/repintsep05-f.htm>.

Par contre, les troisième et cinquième recommandations nous inquiètent.

La troisième recommandation invite le gouvernement du Canada à rendre public le plan de défense « Le Canada d'abord » d'ici la fin de l'exercice. Nous avons sans aucun doute hâte d'en prendre connaissance, mais nous ne saurions accélérer le processus de réévaluation de la stratégie de défense du Canada. Dans les dernières années, nous avons été témoins d'une transformation profonde du contexte international en matière de sécurité, notamment sous la forme d'une augmentation du nombre d'organisations terroristes dont les « (...) membres sont en contact grâce à la technologie et les groupes ou cellules des organisations sont peu liés³ », de « la possession illicite et la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques (...) et de leurs vecteurs⁴ » et de la mise en œuvre de la doctrine de la responsabilité de protéger les peuples opprimés. Ce ne sont là que quelques-unes des préoccupations internationales dont un nouveau plan de défense du Canada devra tenir compte, outre certaines questions internes importantes comme NORAD, la souveraineté du nord, et la structure et la répartition des forces internes. Beaucoup de gens ont passé des années à étudier ce genre de questions, et un gouvernement encore jeune doit se permettre et avoir le droit de prendre le temps de les aborder efficacement.

La cinquième recommandation propose d'attribuer un nouveau rôle au Comité, qui serait chargé d'examiner les projets d'approvisionnement de défense de plus de 100 millions de dollars. Le Comité serait plus précisément chargé d'examiner les projets avant et non après qu'ils soient annoncés. Cette mesure ne convient tout simplement pas dans notre système de gouvernement, qui s'appuie sur les principes de confidentialité des documents du Cabinet, de privilège parlementaire et d'appels d'offres confidentiels dans le cas des procédures d'approvisionnement. Nous craignons également que cette recommandation ajoute une couche de plus au poids bureaucratique de la procédure et allonge un processus que nous devrions tenter de raccourcir.

³ Gendarmerie royale du Canada (gouvernement du Canada), « Priorité stratégique : Terrorisme », 14 novembre 2007. Voir le site Web de la GRC : http://www.rcmp-grc.gc.ca/terrorism/index_f.htm.

⁴ Affaires étrangères et Commerce international, Direction de la non-prolifération et du désarmement, « Le contrôle des armes de destruction massive », 14 juin 2007. Voir le site du MAECI : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/arms/menu-fr.asp>.

Par ailleurs, le Comité jouit de nombreux pouvoirs qu'il a préféré ne pas employer et qui lui permettrait d'intervenir plus largement dans la procédure. Il pourrait, par exemple, demander à connaître la date à laquelle l'appel d'offres est lancé, pour les besoins des séances d'information ministérielles sur la justification stratégique du contrat, et une procédure semblable pourrait être appliquée au moment où le contrat est attribué. Cette manière serait conforme à notre système parlementaire et au rôle classique que nous attribuons aux comités. Jusqu'ici, le Comité n'a guère employé ses pouvoirs. Nous ne sommes pas convaincus que des pouvoirs supplémentaires (dont la congruence avec notre système parlementaire est, au mieux, douteuse) amélioreraient l'efficacité et la transparence du système d'approvisionnement, d'autant moins que le Comité n'a pas utilisé tous les pouvoirs qui lui sont conférés.

Le rapport fait brièvement état d'impression comme « [traduction] le secteur de la défense est trop étroitement lié au Ministère par l'intermédiaire des lobbyistes ». Nous partageons les préoccupations générales du Comité, mais nous rappelons que le gouvernement du Canada, dans le premier projet de loi qu'il a proposé au Parlement, à savoir la *Loi fédérale sur la responsabilité*, a instauré les mesures de reddition des comptes les plus strictes qui soient dans le monde occidental. Ces mesures permettront d'améliorer la transparence de toutes les procédures gouvernementales, y compris la procédure d'approvisionnement.

Conclusion

En conclusion, le rapport contient quelques remarques importantes qui devraient faciliter la réforme de la procédure d'approvisionnement, mais beaucoup des recommandations qu'on y propose devraient être élargies et examinées, notamment celles qui ont trait à la restructuration bureaucratique de fond (sixième recommandation) et à l'élargissement du rôle du Comité en matière de surveillance de l'approvisionnement (cinquième recommandation). Nous félicitons le Comité d'avoir abordé ces questions, car la procédure d'approvisionnement est étroitement liée à l'efficacité et à la sécurité de nos

braves, hommes et femmes, sur le terrain. Il sera toujours difficile de trouver l'équilibre convenable entre l'équité, la transparence et l'efficacité. Il faut féliciter le gouvernement du Canada de ses récentes décisions en matière d'approvisionnement en moyens de transport stratégique et en chars Leopard II, dont les Forces canadiennes avaient un besoin urgent pour être efficaces sur le plan opérationnel. Cependant, il est toujours possible d'améliorer les délais d'approvisionnement, et nous espérons que ce rapport aidera le gouvernement et le ministère de la Défense à cet égard.

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA

Il n'y a sans doute pas d'acte plus noble que celui de risquer sa vie pour son pays. C'est ce que font les hommes et les femmes de nos Forces armées. Dans le théâtre des opérations, leur réussite ou leur échec, leur survie ou leur mort, dépend parfois de la réception du bon matériel au bon moment. Notre rapport peut avoir des conséquences importantes sur les réponses que nous apporterons à ces questions. Nous ne devons donc pas ménager nos efforts pour que le système d'adjudication des marchés publics de nos Forces armées soit le meilleur possible. Nous ne devons pas faire de compromis sur nos recommandations.

Nous savons que le système d'adjudication des marchés publics de la Défense canadienne est complexe et que de nombreux organismes y prennent part. Nous devons envisager le système dans son ensemble si nous voulons optimiser son fonctionnement. Nous devons notamment nous intéresser aux cadres industriels et juridiques qui entourent ces mécanismes, et non pas au seul système.

Nous croyons que les recommandations du présent rapport ne vont pas assez loin pour ce qui est de la procédure d'acquisition d'équipements militaires. Certes, nous croyons que nos militaires méritent ce qu'il y a de mieux, mais nous devons néanmoins nous assurer que le rapport qualité-prix est correct. Nous sommes particulièrement inquiets de cette tendance à octroyer des marchés publics sans appel d'offres au nom de soi-disant besoins urgents. On ne peut constamment invoquer la sécurité nationale ou les impératifs d'une mission, surtout si nous savons que les équipements ne seront prêts qu'après la date où lesdites missions prennent fin.

Il faudra également s'assurer que les contribuables canadiens en ont pour leur argent et que les sommes dépensées ont de réelles retombées pour notre industrie et nos régions.

Nous sommes particulièrement inquiets de voir à quel point le présent gouvernement abdique la souveraineté de notre pays en déléguant littéralement à des entreprises étrangères son pouvoir d'adjuger des marchés publics d'entretien de matériels militaires. Ces marchés publics sont une source essentielle de retombées pour notre industrie aérospatiale, qui devient complètement à la merci des entreprises étrangères. Nous appréhendons d'ailleurs un revirement où l'on pourrait se contenter d'un achat « clé en main » et laisser le soin au fabricant d'entretenir l'équipement vendu à nos Forces armées.

Enfin, nous estimons important de mettre en place des mesures de vérification (« check and balance ») plus adéquates permettant d'évaluer la pérennité de notre politique d'évaluation des acquisitions. Pour ce faire, nous proposons :

- a) de mettre en place une nouvelle structure (l'agence d'acquisitions militaires) ;
- b) assurer une plus grande transparence du ministre de la Défense ;
- c) Assurer un meilleur équilibre entre les civils et les militaires au ministère de la Défense, surtout en ce qui touche la procédure d'acquisitions ;
- d) Enfin, se donner les moyens d'aller plus loin que les vérifications internes en créant un organisme doté de pleins pouvoirs judiciaires lui permettant de renégocier des marchés déjà attribués et d'engager des poursuites civiles et pénales le cas échéant (l'inspecteur général).

D'après les témoignages que nous avons recueillis, le Parti libéral du Canada recommande que les six mesures suivantes soient prises. Les trois premières concernent le système d'adjudication des marchés des Forces armées, la quatrième concerne le cadre industriel, la cinquième concerne le cadre juridique, et la dernière préconise la création d'un inspecteur général investi des pleins pouvoirs juridiques, de vérification, autorisé à porter plainte le cas échéant et à renégocier des marchés.

A) SYSTÈME D'ADJUDICATION DES MARCHÉS PUBLICS DES FORCES ARMÉES

Nous avons établi qu'aucun ministre n'est responsable de l'adjudication des marchés publics des Forces armées. Cela est inacceptable. C'est pourquoi :

RECOMMANDATION 1

Les organismes chargés des marchés du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada et ceux qui sont chargés des marchés publics du ministère de la Défense nationale devraient être fusionnés en une seule agence appelée Adjudication des marchés publics des Forces canadiennes (AFC), qui rendrait des comptes au ministre de la Défense nationale.

Cela permettra de créer enfin une seule agence responsable de l'adjudication des marchés publics des Forces armées. Cela réduira également les coûts et les délais d'approvisionnement pour l'armée. Cette recommandation est essentielle à la réforme du système d'adjudication des marchés publics de la défense canadienne.

Avec un seul ministère responsable de l'adjudication des marchés publics des Forces armées, il serait possible d'exiger des comptes en matière de rentabilité. C'est pourquoi :

RECOMMANDATION 2

Le ministre de la Défense nationale devrait présenter un rapport annuel...

A)... sur les coûts réels à terme de ses plus importants programmes, en les comparant avec les coûts estimés au départ.

B)... sur les progrès accomplis grâce à ses plus importants programmes, en comparaison avec les objectifs de départ.

Tout écart entre les coûts et progrès réels et les objectifs de départ devrait être classé selon les catégories suivantes :

- a) En attente d'approbation du gouvernement**
- b) Retards internes**
- c) Retards dus au fournisseur**
- d) Modification de la portée du programme**

C) ... sur le rapprochement entre coûts réels et estimés du marché public national.

Il est primordial que toute procédure décisionnelle passe le test de la perception (« the smell test »). Il est essentiel que les Canadiens aient l'impression que tout est transparent et qu'il n'y a aucune apparence de conflit d'intérêts à quelque étape que ce soit. Les acquisitions de matériels militaires par des militaires laissent trop souvent, à tort ou à

raison, les gens perplexes, voire cyniques, sur la légitimité même de la procédure. Par conséquent,

RECOMMANDATION 3

Une plus grande place doit être accordée aux civils dans la procédure des acquisitions au ministère de la Défense. Il est essentiel que nous puissions rééquilibrer le ratio civils/militaires à l'intérieur du ministère de la Défense nationale.

B) VOLET INDUSTRIEL

Des milliards de dollars sont consacrés chaque année aux marchés publics de la défense. Naturellement, l'industrie militaire canadienne devrait pouvoir récolter d'importants bénéfices, et les Canadiens devraient avoir accès à ces nouveaux emplois qualifiés. Mais notre politique est pratiquement inexistante et date de plusieurs décennies. À l'heure actuelle, seuls les marchés touchant les munitions et la construction de navires ne sont ouverts qu'aux entreprises canadiennes. D'autres pays sont en train de réévaluer leur politique en matière d'industrie militaire, mais nous trainons la patte. Ainsi,

RECOMMANDATION 4

Le ministre de l'Industrie devrait mener une évaluation de notre secteur industriel afin de recommander quelles activités devraient être maintenues au Canada.

C) CADRE JURIDIQUE

Le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) a reçu comme mission d'entendre les plaintes liées aux marchés publics de la défense. Ce tribunal propose d'importants mécanismes de redressement. Toutefois, nous l'avons vu, sa mission est trop générale (une entreprise n'a pas besoin de présenter d'offres pour un marché public pour porter plainte) et ses normes d'évaluation des activités sont trop sévères (agir de manière raisonnable n'est pas suffisant). En outre, dans les décisions futures sur ces marchés publics importants et complexes, ceux qui prennent des décisions devraient être tenus de s'y connaître en adjudication de marchés publics. Mais aujourd'hui, ce n'est pas le cas. Ainsi,

RECOMMANDATION 5

Le ministre des Finances devrait :

- a) Modifier l'énoncé de mission du TCCE de façon qu'une norme définissant le caractère raisonnable soit la base des règlements, et que le plaignant soit obligé d'avoir tenté d'obtenir un marché public et de montrer que n'eut-été du grief, il aurait obtenu ce marché, pour que sa plainte soit recevable.**
- b) Nommer au sein du TCCE des décideurs qui ont de l'expérience dans l'adjudication des marchés publics.**

D) INSPECTEUR GÉNÉRAL

Les marchés publics doivent passer « le test de la perception ». Nous ne pouvons continuer de choisir l'équipement en traçant simplement une « ligne dans le sable », pour reprendre l'expression utilisée par le chef d'état-major, le général Hillier. Nous devons savoir que l'équipement que nous achetons a fait l'objet d'un véritable appel d'offres et qu'il répondra, au mieux et au meilleur prix, aux besoins à long terme.

La meilleure manière d'y parvenir est de nommer au ministère de la Défense un inspecteur général qui aurait tous pouvoirs pour étudier les mesures prises par le gouvernement, le ministère de la Défense et les marchés publics. Cet inspecteur examinerait les activités pour s'assurer qu'elles sont conformes aux politiques générales établies par le gouvernement. Son bureau aurait pour mission de déceler le gaspillage et d'enquêter sur de possibles malversations ou mauvais usages des fonds. En outre, ce nouvel inspecteur général devrait avoir le pouvoir de rouvrir des marchés publics et de porter des accusations si nécessaire. Ainsi,

RECOMMANDATION 6

Le ministère de la Défense nationale doit créer le poste d'inspecteur général (IG) avec les outils et le financement nécessaires pour qu'il puisse s'acquitter de ses missions. Cette personne relèverait du ministre de la Défense nationale et aurait tous les pouvoirs d'intervention, de vérification et d'enquête afférents, tant sur le plan militaire que sur le plan judiciaire.

Il est essentiel qu'au sein même des Forces armées canadiennes, nous puissions avoir un organisme indépendant, redevable au ministre, capable d'évaluer et de suivre toutes les étapes de la procédure d'acquisition afin de prévenir tout imbroglio administratif et s'assurer que les intérêts des contribuables et des militaires sont compatibles. Nous avons besoin cependant d'un organisme ayant des pouvoirs plus grands que la simple vérification et recommandation. Il est impératif, dans l'intérêt public, de le doter d'un pouvoir de prévention mais également d'un pouvoir d'intervention et d'enquête judiciaire permettant la réouverture des marchés, voire la capacité de porter des accusations au pénal et au civil dans les cas d'abus, de malversations, de fraude ou d'incapacité à respecter les objectifs fixés dans le marché conclu.

Plusieurs pays comme la France, la Grande-Bretagne, la Pologne, la Roumanie et les États-Unis se sont dotés d'un organisme semblable, qui relève soit du ministère des Finances, soit de la Police nationale, soit du ministère de la Défense.

CONCLUSION

Le Parti libéral du Canada propose une série de recommandations supplémentaires au dit rapport afin de nous assurer que la procédure d'acquisition des équipements militaires est plus transparente, plus efficace, plus respectueuse des contribuables. Il s'agit de concilier les besoins légitimes de nos militaires et l'incontournable nécessité d'appliquer des principes moteurs et une procédure de reddition de comptes dans une structure permettant de prévenir les imbroglios et impairs et d'y remédier. Il va de soi que nous pensons que la nouvelle structure proposée doit prévoir une procédure décisionnelle également flexible et pouvoir s'appliquer aux cas urgents (et exceptionnels).

Nous croyons que nous devons fournir de bons équipements à nos troupes, mais nous croyons également qu'il faut aussi faire preuve de diligence. Nous devons établir des mécanismes de vérification au ministère de la Défense nationale en réorganisant le ministère afin de rendre plus transparent la procédure d'adjudication des marchés publics et d'assurer la reddition de comptes pour les décisions qui sont prises. Nous avons besoin d'une agence d'experts indépendante qui pourra nous assurer que tous les marchés publics sont accordés selon le mérite et ne sont pas perçus comme la décision d'une seule personne qui aurait choisi ses amis.

Toutes les mesures supplémentaires proposées, chapeautées par l'inspecteur général (IG), permettront d'améliorer la procédure d'acquisition actuelle, de répondre aux objectifs militaires fixés par le gouvernement (et nos Forces armées) et de protéger l'intérêt public.

OPINIONS COMPLÉMENTAIRE ET DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Introduction

Le Bloc Québécois est relativement satisfait des efforts qu'il a apportés aux travaux du comité permanent de la Défense se rapportant à l'étude du processus d'acquisition de matériel militaire même si notre apport a été pris en compte par les membres du comité. Certains concepts non retenus feront l'objet pour nous d'une opinion complémentaire et d'autres concepts sur des enjeux plus fondamentaux seront traités dans une opinion dissidente.

Opinion complémentaire

1. Rapports antécédents

Dans l'introduction du rapport il est mentionné que 2 rapports laissent sous entendre que le statu quo n'était plus acceptable. Cependant, il fallait faire preuve de réalisme et de gros bon sens. Un des rapports recommandait l'acquisition des moyens de transport stratégique et des navires ravitailleurs. Le Bloc Québécois veut mentionner qu'il était dissident sur ce type d'acquisition et il a toujours maintenu la ligne très cohérente qu'avant tout achat, le gouvernement doit définir d'abord une Politique de la Défense suivi d'un plan de capacité militaire.

2. Gestionnaire de projets

Étant bousculé par le temps, le comité n'a pas eu le temps de discuter de l'importance pour le ministère de la Défense de s'assurer d'une équipe de gestionnaires de projet stable autant pour les civils que pour les militaires. Ces équipes doivent s'accrocher à chaque projet pour toute sa durée. Ceci signifie aussi que la carrière des militaires qui y sont affectés doit continuer de progresser comme s'ils étaient en service actif.

Opinion dissidente

Certains concepts défendus par le Bloc Québécois ont été battus en comité et pour lesquels une opinion dissidente est fondamentale pour nous.

1. Le Ministère de la Défense comme maître d'œuvre.

Le Bloc Québécois n'est pas entièrement convaincu que le Ministère a la complète maîtrise d'œuvre du processus. Nous comprenons que grosso modo différents ministères ont une responsabilité dans le processus.

Le Ministère de la Défense lance le processus en identifiant les besoins des Forces Armées. Le Ministère des Travaux Publics se charge de l'aspect contractuel des appels d'offre qui peuvent prendre différentes avenues : avec ou sans appel d'offre, contrat d'adjudication ou lettre d'intention, etc. Le Ministère de l'Industrie s'attarde aux retombées économiques. Enfin, le Conseil du Trésor voit à ce que le processus soit conforme aux règles du gouvernement.

Bien qu'en principe plusieurs intervenants affirment que le Ministère de la Défense à la responsabilité de la conduite à bon port de chaque projet, le Bloc Québécois doute du rôle prépondérant du ministre de la Défense. Nous voulons préciser de façon définitive la ligne de responsabilité.

Le Bloc Québécois a été en mesure d'identifier que la ligne de responsabilité de la conduite des projets s'avère souvent confuse. Il nous semblait qu'un projet pouvait bloquer et qu'il était impossible de savoir à quel niveau ou dans quel ministère un ralentissement ou carrément un blocage avait lieu. En octroyant la maîtrise d'œuvre à la Défense, le ministère serait responsable de l'état d'avancement et du progrès général.

2. L'apport du Vérificateur général

Quelques pays comme la Grande-Bretagne ont recours aux services de leur Vérificateur général pour s'assurer de la bonne conduite financière et temporelle des projets. Le Bloc Québécois recommande que le Vérificateur général rende compte annuellement du coût et de la cédule des dix plus grands projets.

Ceci contrôlerait les dérapages avant qu'il n'en coûte trop cher aux contribuables. De plus, ceci permettrait un haut niveau de transparence qui fait cruellement défaut actuellement.

Certains s'objectent en disant qu'il en coûtera plus cher au niveau des postes budgétaires du Vérificateur général. Nous ne nions pas ce fait. Pourtant, l'impact financier de la hausse de son budget n'est rien en comparaison des sommes titanesques reliés aux contrats militaires.

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

INTRODUCTION

Bien que nous soyons d'accord en principe avec le rapport présenté par le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes sur le sujet de l'acquisition, nous estimons qu'il faudrait aborder et approfondir certains autres points.

L'INDUSTRIE ET LES EMPLOIS AU CANADA

Le ministère de la Défense nationale est tenu de faire preuve de transparence quand il dépense l'argent des contribuables et d'assurer un maximum de sécurité au meilleur prix. Les dépenses du ministère doivent entraîner des retombées pour l'économie canadienne et créer des emplois qui permettront à des familles canadiennes de subsister. Nous encourageons le Comité permanent de l'industrie à se pencher sur le processus d'acquisition actuel pour la défense et sur la façon de mieux organiser les retombées industrielles et régionales.

RESPONSABILITÉ

Quand le ministre de la Défense nationale de l'époque a comparu devant le Comité le 6 février 2007, il a déclaré, en réponse à une question que je lui avais posée sur la responsabilité ministérielle, qu'« Il n'y a pas de responsabilité finale en matière d'approvisionnements pour la défense ».

Le système actuel, où un ministère définit les capacités, un autre gère les marchés et un troisième répartit les retombées régionales, est une création toute canadienne et le produit

fortuit de l'activité bureaucratique. Dans la gestion des affaires publiques, nous avons tendance à vouloir éviter de trop concentrer le pouvoir entre les mains d'un petit nombre de personnes; cependant, nous nous demandons vraiment si le système actuel offre des freins et des contrepoids ou s'il est dépourvu de l'obligation de rendre des comptes.

Au cours de notre étude, nous avons entendu divers témoignages sur l'efficacité de répartir diverses fonctions (établissement des besoins, passation de marchés et politique industrielle) entre différents ministères. Nous estimons qu'il est grand temps de revoir cette répartition. Nous nous intéressons tout particulièrement à la proposition de M. Alan Williams d'établir « Approvisionnement militaire Canada », organe qui superviserait le processus d'acquisitions pour la défense. Nous estimons que la proposition a du mérite et qu'il faudrait l'examiner de plus près.

SPÉCIFICATIONS FONCTIONNELLES

S'il est vrai que le ministère de la Défense nationale a de plus en plus recours aux spécifications fonctionnelles pour accorder les marchés militaires, il a dans certains cas utilisé ces spécifications pour exclure certains entrepreneurs. Il semble qu'avant même de conclure une acquisition sans précédent se chiffrant à plus de 20 milliards de dollars, le gouvernement avait déjà choisi l'équipement qu'il voulait acheter. On connaissait les préférences des commandants en matière d'aéronefs ou d'équipement, et le ministère était réticent à tenir un concours intégral, particulièrement à l'égard des aéronefs de tonnage moyen-lourd.

Situation inouïe, le gouvernement a même parfois invoqué des exemptions au titre de la sécurité nationale, de sorte que le marché a été attribué à un fabricant étranger.

En résumé, nous voyons d'un bon œil le recours accru aux spécifications fonctionnelles, mais il reste que le ministère continue d'utiliser ces spécifications pour favoriser certains modèles et exclure des entrepreneurs qui pourraient offrir des solutions plus rentables ou

innovatrices. Il faudra mieux surveiller les énoncés des besoins du ministère afin d'éviter ce problème.

ACQUISITIONS OPÉRATIONNELLES IMMÉDIATES

Le ministère a considérablement accéléré le processus d'acquisition d'équipement pour répondre à ses besoins opérationnels immédiats, mais l'acquisition fondée sur les besoins opérationnels pose problème non seulement pour les contrats à fournisseur exclusif et l'achat d'équipement standard, comme l'a signalé le Comité dans son rapport, mais aussi parce qu'il permet l'acquisition d'équipement qui ne correspond pas nécessairement aux objectifs à long terme de la politique du gouvernement du Canada en matière de défense.

Si toutes les acquisitions sont effectuées de façon immédiate ou pour répondre à des besoins opérationnels, on risque à long terme de miner l'établissement d'une politique cohérente de défense nationale. Les prochains budgets au chapitre des opérations et de l'entretien pourraient être fixés en fonction des équipements achetés dans le passé, et non en fonction de ce qui sera utile à long terme.

Bien entendu, il ne s'agit pas de négliger les besoins opérationnels. Cependant, chaque acquisition effectuée pour des besoins opérationnels devrait être assortie d'explications sur la façon dont l'acquisition pourrait et sera utilisée lors d'opérations futures, sur la façon dont l'acquisition concorde avec la politique de défense du gouvernement et sur les coûts de renonciation de cette acquisition (c'est-à-dire ce que les Forces canadiennes n'achètent pas ou ne remplacent pas afin d'acheter de l'équipement pour l'Afghanistan).

Citons à titre d'exemple les chars d'assaut Léopard achetés en 2006. En achetant ces chars d'assaut, les Forces canadiennes ont décidé de conserver une capacité blindée à tir direct. Or, d'après la stratégie d'acquisition de la Défense de 2005, cette capacité n'était plus nécessaire, comme l'a aussi souligné le Chef d'état-major de la Défense.

Pourquoi a-t-on changé d'idée? Pourquoi est-ce que les autres forces dans le sud de l'Afghanistan fonctionnent sans char d'assaut? Quels étaient les coûts de renonciation liés à l'acquisition des chars d'assaut? Or il s'impose d'indiquer, même pour les acquisitions opérationnelles, la raison d'être de l'acquisition à long terme, les coûts de renonciation qui en découlent et les raisons pour lesquelles les autres solutions ont été rejetées. Autrement, les Forces canadiennes pourraient invoquer les raisons opérationnelles pour justifier les déploiements, les politiques et les dépenses à l'avenir, sans surveillance civile adéquate.

La décision de ne pas remplacer les avions de recherche et de sauvetage illustre bien le coût de renonciation. Le remplacement de ces avions était une priorité déclarée qui a été repoussée sur la liste des priorités au profit des besoins opérationnels. Il faut aborder ces questions.

LA PASSATION DES MARCHÉS :

Nous souscrivons aux principales suggestions faites par certains témoins et aimerions y ajouter des éléments de concurrence et d'innovation.

- Chaque énoncé des besoins devrait être explicitement lié à la plus récente politique de défense.
- Tous les secteurs concernés devraient participer à la recherche de solutions. Les énoncés des besoins devraient surtout tenir compte des résultats souhaités (spécifications fonctionnelles) plutôt qu'énoncer en détail et de manière restrictive la technologie exigée. C'est en permettant aux entrepreneurs d'innover que l'on tire vraiment parti du processus d'acquisition axé sur le rendement. Si on empêche certains entrepreneurs de participer à la recherche de solutions, on freine l'innovation.

- Les entrepreneurs devraient être autorisés à soumettre des propositions même s'ils ne satisfont pas à toutes les exigences techniques. Ainsi, des entrepreneurs pourraient proposer d'autres solutions valables. Cela augmenterait la transparence du processus et obligerait le MDN à se montrer plus prudent dans l'imposition d'exigences techniques visant à exclure un entrepreneur en particulier.

LE PLAN DE CAPACITÉS DE DÉFENSE :

Au cours des deux dernières années, le gouvernement conservateur n'a toujours pas rendue publique sa stratégie de défense « Le Canada d'abord », autrefois appelée le Plan de capacités de défense. Comment les parlementaires peuvent-ils juger l'orientation prise par le gouvernement ou même ses intentions à l'égard des Forces canadiennes s'ils ne disposent d'aucun plan à examiner?

À notre avis, le Comité de la défense peut jouer un rôle de premier plan pour ce qui est d'encourager et d'assurer la surveillance civile du processus d'acquisition. Le Comité devrait également veiller à ce que le Ministère fasse connaître son orientation stratégique en matière d'acquisition de matériel de défense et qu'il s'y tienne.

Si le gouvernement néglige de présenter clairement sa politique de défense, le processus d'acquisition risque d'être utilisé à mauvais escient et de ne pas être suffisamment surveillé par la communauté civile. Sans politique claire, le gouvernement pourrait construire une structure de force bien adaptée aux opérations actuelles en Afghanistan mais pas à la protection des Canadiens, ou à d'autres opérations expéditionnaires de moindre ampleur sur l'échelle des conflits.

Il est essentiel que le Plan de capacités de défense et la politique de défense Le Canada d'abord énoncent clairement le coût des acquisitions dont ils font état. Le gouvernement doit absolument chiffrer ses intentions s'il veut informer les Canadiens du montant qu'ils auront à déboursier pour la défense et des raisons pour lesquelles ils devront payer ce

montant. Les documents relatant les coûts doivent être clairs et accessibles et faire état non seulement du coût des acquisitions, mais aussi des contrats de soutien et d'entretien et des clauses d'annulation.

Enfin, la nouvelle stratégie devrait être assortie d'un échéancier pour les acquisitions à venir. Par exemple, le Parlement devrait savoir à quel moment il faudra remplacer les aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe (ARSVF), les CF-18 et les frégates de la classe Halifax.

On nous a rapporté des chiffres bien divergents en ce qui concerne le coût total du plan des conservateurs, mais le Parlement devrait maintenant disposer de chiffres exacts et être en mesure d'en déterminer les incidences sur le cadre financier.

CONCLUSION :

Certes, le rapport du Comité a le mérite de préconiser un équilibre entre, d'une part, la responsabilité et l'équité du processus d'acquisition et, d'autre part, les besoins actuels et à venir du Canada et des Forces canadiennes. Toutefois, il ne fournit pas suffisamment de détails sur les moyens à prendre pour y parvenir. Notre rapport rend compte de réelles préoccupations quant à la façon dont le Ministère s'est servi et pourrait se servir de son processus d'acquisition pour modifier son mandat et les opérations des FC.