



BMT Fleet Technology, Inc.

Rendu d'image d'un modèle conceptuel du navire de combat de surface canadien. Le 20 janvier 2015, le gouvernement fédéral a annoncé que la société Irving Shipbuilding, à Halifax, serait l'entrepreneur principal pour la mise en œuvre du projet de construction de 15 navires de combat de surface canadiens.

## Comprendre le processus d'acquisition de la défense

par Charles Davies

*Le colonel à la retraite Charles Davies est un ex-officier de la logistique qui a occupé pendant quatre ans le poste de directeur de la planification stratégique pour le Groupe des matériels du ministère de la Défense nationale (MDN) et pendant trois ans celui de directeur principal responsable de la politique d'achat et de soutien du matériel au sein du ministère. Entre 2010 et 2012, il a également présidé le groupe principal du Comité AC/327 de l'OTAN, dont la responsabilité consiste à consolider l'uniformisation et l'interopérabilité des processus de gestion du cycle de vie des systèmes au sein de l'Alliance, des pays membres et des partenaires. Il a pris sa retraite en 2013 à l'issue de 42 années de carrière dans les forces armées et dans la fonction publique.*

### Introduction

**P**lusieurs considèrent que le système d'acquisition du matériel de défense est « brisé » ou, à tout le moins, qu'il doit être remanié en profondeur, et différentes solutions ont été proposées pour y remédier. Par contre, d'autres croient que ce système fonctionne précisément de la manière souhaitée et des vérifications suffisantes et un équilibre approprié sont en place pour assurer la prise en compte adéquate des facteurs opérationnels, économiques, industriels, sociaux, politiques et autres aspects pertinents dans les décisions. Les gens qui entretiennent un tel point de vue considèrent que tout ajustement pouvant se révéler nécessaire est de nature incrémentielle et que le gouvernement actuel adopte essentiellement cette dernière approche en vertu de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense<sup>1</sup>.

Malheureusement, la majeure partie des participants à ce débat ne sont pas bien informés sur la nature fondamentale des acquisitions de défense et de leur rôle essentiel et intégral dans le

programme de défense en général. De plus, on parvient difficilement à comprendre que les problèmes habituellement soulevés par les critiques présentent deux aspects très différents, soit la qualité du processus décisionnel au sein de la structure d'approvisionnement, ainsi que l'efficacité et l'efficience de la structure en tant que telle. Une structure bonne ou mauvaise peut donner lieu à des décisions bonnes ou mauvaises, mais l'expérience révèle qu'une structure déficiente fera habituellement en sorte qu'une organisation prendra plus de mauvaises que de bonnes décisions et qu'il sera assurément plus difficile, plus long et plus dispendieux de prendre et d'exécuter toutes les décisions.

Cette méconnaissance des questions liées à la structure du système d'approvisionnement est peut-être compréhensible, puisque les mécanismes d'achat du gouvernement du Canada (GC) constituent un mystère opaque pour la plupart des gens; même ceux qui y travaillent peuvent s'y sentir comme à l'intérieur d'un labyrinthe déconcertant. Malgré tout, le succès de la réforme du système des acquisitions de défense repose sur une compréhension de cette structure. Par conséquent, cet article porte avant tout sur la structure d'acquisition de matériel de la défense dans le but d'encourager une discussion mieux informée sur la façon d'améliorer les résultats.

Pour accroître encore la complexité, il est également nécessaire de commencer la discussion en faisant la distinction entre deux activités majeures qui se combinent dans l'exécution du processus d'acquisition de défense, soit déterminer la capacité ou l'équipement dont on fera l'acquisition, et le processus d'acquisition en tant que tel. Même si ces deux étapes se déroulent parfois simultanément et qu'elles se croisent fréquemment, il s'agit en fait de processus distincts qui comportent des facteurs différents. Le débat public tend à porter en majeure partie sur la première activité, remettant ainsi en question le besoin à la base de l'acquisition projetée dans le contexte des autres priorités nationales, entraînant un débat

autour des estimations des coûts et sans le doute quant à la solution choisie. Même si cela est important, les véritables problèmes systémiques ne se situent pas à ce niveau. Cependant, il s'agit d'un bon point de départ pour notre discussion.

## Détermination des besoins<sup>2</sup>

Les nations disposent d'options variables à l'infini en ce qui concerne les capacités de défense qu'elles décident d'acquérir, d'entretenir et d'employer. Celles-ci vont des capacités de combat intégral aéroterrestres, sur la mer, dans l'espace et dans le cyberspace, et ce, jusqu'au simple maintien de forces constabulaires intérieures ou même l'absence totale de forces de défense. Les capacités de défense modernes sont invariablement complexes et, une fois établies, leur maintien demande un investissement soutenu. Il est facile de les perdre, soit en raison d'une décision politique délibérée ou par la négligence, alors qu'il est très difficile et onéreux de les rétablir après les avoir perdues. Par conséquent, les gouvernements et les planificateurs des capacités doivent adopter une vision à très long terme lorsqu'ils doivent déterminer les capacités à acquérir et entretenir et celles qu'il faut éliminer.

Ils bénéficient à cet égard d'une vaste gamme de conseils que leur dispensent des sources très divergentes qui expriment des points de vue tout aussi diversifiés. Ces conseils reflètent les différents niveaux de réflexion et d'analyse, depuis l'opinion non éclairée jusqu'aux études universitaires basées sur des recherches approfondies et faisant l'objet d'un examen par les pairs. Cependant, le gouvernement en poste est celui qui détermine ultimement, en tenant compte des autres priorités nationales, son niveau d'ambition en matière d'acquisition et d'entretien des capacités de défense.

En vertu de la *Loi sur la Défense nationale*, il incombe au ministre de la Défense nationale (min DN) de déterminer l'équipement qui sera distribué aux Forces armées canadiennes (FAC)<sup>3</sup>. Autrement dit, le ministre jouit *théoriquement* du pouvoir exclusif de définir le besoin et d'approuver les aspects techniques et opérationnels d'une acquisition donnée. *Dans la pratique*, cependant, d'autres mécanismes décisionnels gouvernementaux limitent cette autorité, alors que dans le cas des acquisitions majeures, la décision finale quant à l'équipement qu'on achètera sera normalement prise par le Cabinet qui tiendra compte de nombreux facteurs. Les ministres du Cabinet bénéficieront évidemment de conseils qui leur seront dispensés par des planificateurs militaires et leurs fonctionnaires, mais il y a également des consultations avec d'autres parties intéressées et des conseillers. L'actuel gouvernement a manifesté son intention de consolider davantage les mécanismes favorisant de telles délibérations plus vastes, et ce, de plusieurs façons, incluant la création, au sein du MDN, d'une fonction de remise en question des besoins militaires par un tiers<sup>4</sup>. Ces intéressements plus larges au processus décisionnel reflètent le fait que les acquisitions importantes en matière de défense sont toujours très politisées.

Les conseils que les fonctionnaires de la défense dispensent aux ministres sont élaborés dans le cadre d'un système de planification fondé sur les capacités<sup>5</sup> qui est basé sur un ensemble de scénarios de planification standard des forces reflétant ce qu'on considère comme étant l'éventail le plus probable de tâches d'une mission militaire au cours de la période de planification, et ce, compte tenu de notre interprétation actuelle des tendances au pays et à l'échelle mondiale<sup>6</sup>. Ces scénarios sont élaborés et tenus à jour par le chef

du Développement des Forces en consultation avec des experts des milieux universitaire, scientifique, politique et militaire. Ceux-ci facilitent l'analyse de la valeur relative des investissements éventuels dans le maintien, la mise à jour ou l'acquisition de capacités de défense (p. ex., la « capacité A » présente-t-elle une valeur plus élevée pour différents scénarios de mission que la « capacité B »?). Il n'est donc pas étonnant que, compte tenu de la taille relativement limitée des FAC et des nombreuses différentes tâches à exécuter dans le cadre des missions futures, on envisage souvent de choisir des plates-formes polyvalentes afin de procurer les solutions offrant le meilleur rapport coût-efficacité pour le Canada. Le processus de planification fondée sur les capacités du MDN continue d'évoluer et cette évolution se poursuivra avec le temps.

En plus de mettre à profit le jugement professionnel des commandants et du personnel d'expérience des FAC dans son analyse des besoins, le MDN s'efforce de faire preuve de rigueur et d'objectivité dans sa méthodologie en utilisant des outils avancés de recherche opérationnelle, ainsi qu'une capacité exhaustive et de plus en plus puissante en matière de simulation, en particulier au niveau des plates-formes majeures. Ces outils continuent d'évoluer pour devenir de plus en plus sophistiqués alors que les technologies de base évoluent et qu'on tire des leçons des expériences vécues dans le cadre des programmes opérationnels et d'acquisition du Canada et des autres nations.

Enfin et malgré ce que semblent impliquer les récentes controverses entourant certains programmes d'achat, le MDN adopte également une approche exhaustive lorsqu'il s'agit de déterminer le coût d'acquisition et de maintien des capacités de défense afin de s'assurer qu'elles sont abordables à long terme en vertu de l'enveloppe budgétaire limitée qui est attribuée<sup>7</sup>. Le besoin de déterminer l'ensemble des coûts du cycle de vie de toute acquisition proposée est déterminé par le Conseil du Trésor<sup>8</sup> et bien établi dans la politique ministérielle<sup>9</sup>. Cette politique repose sur des guides et des manuels<sup>10</sup> qui visent à aider les promoteurs du projet à préparer des estimations fiables et défendables dans le but d'étayer les décisions. Une fois de plus, le MDN continue de peaufiner et de consolider ses politiques et ses mécanismes d'établissement des coûts.

Malgré les efforts vraiment considérables que déploie le MDN pour fonder ses analyses des besoins et ses recommandations sur des faits objectifs, cela demeure une science imparfaite, puisqu'il s'agit d'un processus prospectif et parce qu'il n'est jamais possible de prédire l'avenir avec précision. De plus, on assistera toujours à des opinions variées sur ce que l'avenir nous réserve et de façon plus précise, sur les solutions dont on aura besoin en matière de défense. Ces opinions dépendent des expériences, des intérêts et des points de vue de chacun. Par conséquent, les gouvernements canadiens ne bénéficieront jamais d'un appui unanime à leurs décisions en ce qui concerne les acquisitions importantes de matériel de défense. Aucun pays occidental ne bénéficie jamais d'un tel appui.

## Contexte du matériel de défense

Les acquisitions de matériel de défense constituent une activité stratégique importante du gouvernement du Canada qui demeure, néanmoins, un aspect entre autres d'un programme plus général axé sur le soutien des activités militaires et sur la gestion de bout en bout du cycle de vie des biens faisant partie du matériel de défense. Comme on le définit dans la *Politique sur la gestion du matériel du Conseil du Trésor*, la gestion du cycle de vie représente la « ...gestion efficace et efficiente des biens

tout au long du continuum des démarches, de la détermination d'une exigence à l'aliénation et à la substitution du bien acquis afin de répondre à l'exigence. Les étapes de la gestion du cycle de vie comprennent : la détermination des exigences; l'analyse des possibilités; la planification des acquisitions; l'acquisition; l'exploitation, l'utilisation et l'entretien; ainsi que l'aliénation et la substitution d'un bien ». L'objectif de la politique « ...vise une gestion du matériel par les ministères qui soit durable et responsable sur le plan financier afin de soutenir l'exécution rentable et efficace des programmes gouvernementaux »<sup>11</sup>.

Un précepte essentiel de la politique consiste à prendre les décisions en tenant compte de la durée de vie totale de l'équipement et des implications au niveau des coûts du cycle de vie complet dès que débute le processus de planification de l'acquisition. L'intention est d'éviter de prendre des décisions fondées principalement sur un point de vue à court terme. Par exemple, ce qu'on pourrait considérer, dans le cadre d'un projet d'acquisition, comme une bonne décision d'adopter une solution technique particulière qui permet de livrer le système à temps et dans les limites du budget pourrait constituer une mauvaise décision en ce qui concerne le cycle de vie global si une autre solution assortie de coûts initiaux plus élevés avait des coûts d'exploitation beaucoup moins élevés ensuite, entraînant ainsi un coût global moins élevé pour l'ensemble du cycle de vie.

La *Politique sur la gestion du matériel* est particulièrement importante pour le MDN, puisque ses activités ayant trait au matériel de défense représentent un élément central considérable du Programme de défense. Ces activités sont également importantes pour le gouvernement, puisque le MDN est son principal gestionnaire du matériel. Il gère au-delà de 50 milliards de dollars de machinerie, d'équipement et de véhicules de tous genres (incluant des navires et des aéronefs), ce qui représente quelque 74 pour cent du total au gouvernement fédéral, ainsi que 6,5 milliards de dollars de stocks, qui représentent 87 pour cent du total au gouvernement fédéral<sup>12</sup>. Si le MDN échoue dans sa gestion des biens matériels, l'impact sera énorme sur les comptes publics du Canada.

Alors que l'acquisition et la gestion du matériel sont des services internes pour la plupart des ministères et organismes du gouvernement (autrement dit un processus habilitant le déroulement des activités plutôt que d'être un aspect essentiel de ces dernières), tel n'est pas le cas au ministère de la Défense nationale. Le concept du Programme de défense repose sur la réalisation, pour le Canada, de résultats précis qui sont exclusifs au MDN et aux FAC.

- La fourniture de **conseils** avisés au gouvernement en ce qui concerne les politiques de défense, les capacités et les missions éventuelles des FAC;
- La création et le maintien en puissance de **capacités de défense** conformément à l'orientation politique et gouvernementale en matière de défense;
- L'assurance des états appropriés de **préparation** de ces capacités, et ce, conformément à l'orientation gouvernementale et aux ressources affectées;
- Sur ordre, l'exécution de **missions** exploitant ces capacités, y compris l'établissement des conditions nécessaires pour assurer leur réussite<sup>13</sup>.

À leur tour, les capacités de défense comprennent de nombreuses combinaisons de quatre éléments essentiels qui doivent être présents selon un équilibre approprié en plus d'être parfaitement intégrés afin de produire des effets importants sur les plans stratégique, opérationnel et tactique. Voici quels sont ces éléments :

- **Personnel** (principalement, mais pas nécessairement exclusivement, les membres des FAC), incluant son recrutement, sa formation, son organisation, sa gestion et les soins dont il a besoin;
- Le **matériel** de défense majeur, comme les navires et les aéronefs, ainsi que les autres équipements, les systèmes d'information, les approvisionnements et les services dont les FAC ont besoin pour mener leurs opérations et pour s'entraîner afin d'être prêtes à participer à ces opérations.
- L'**infrastructure** de défense essentielle dont on a besoin pour mener les opérations, assurer l'état de préparation et donner l'instruction, comme les chantiers navals, les terrains d'aviation et les installations d'instruction;
- La **doctrine** militaire et l'ensemble des connaissances militaires professionnelles nécessaires afin de tisser ensemble les autres éléments de manière à créer une force efficace; pour planifier et commander les opérations assignées; pour s'adapter rapidement aux changements des conditions opérationnelles, technologiques, géopolitiques et autres; ainsi que pour entretenir cette institution qu'est la défense nationale à long terme<sup>14</sup>.

Ainsi, l'équipement et la gestion de son cycle de vie, incluant son acquisition, constituent un aspect clé du Programme de défense dont l'importance est pratiquement égale, à toutes fins en matière de défense, au recrutement et à la formation du personnel des FAC.

Le matériel de défense est géré au sein du MDN à l'intérieur d'un cadre holistique de bout en bout de gestion du programme d'équipement qu'on a élaboré sur plusieurs décennies et qui est conçu précisément pour répondre aux besoins uniques des FAC. Ce cadre ressemble nécessairement davantage à ceux des autres organisations de défense des pays occidentaux qu'à ceux des autres ministères du gouvernement du Canada. Ces processus opérationnels reposent sur différentes normes internationales, dont la *Politique générale de l'OTAN en matière de gestion du cycle de vie des systèmes*, ainsi que les guides de mise en œuvre connexes, et la norme *ISO 15288 Ingénierie des systèmes et du logiciel – Processus de cycle de vie du système* qui a servi de base à l'élaboration de la politique de l'OTAN.

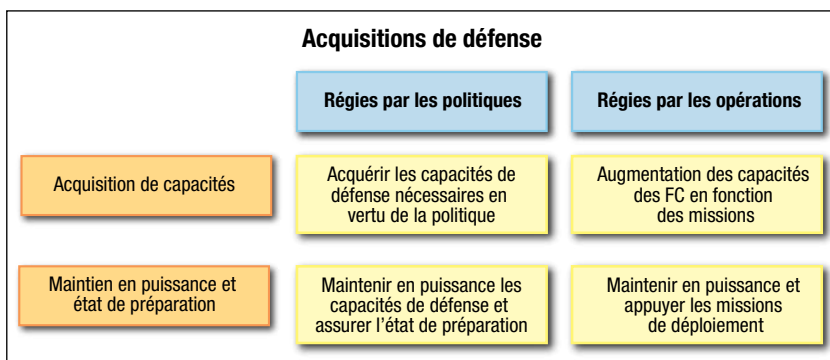


Figure 1

Auteur

## Système d'acquisition de la défense

Dans ce contexte général en matière de gestion du matériel, le système d'acquisition de la défense est le processus d'acquisition d'équipement, d'approvisionnements et de services visant à produire des capacités de défense et à les maintenir en puissance tout au long de leur durée de vie en service, y compris pendant les opérations. Le système d'acquisition de la défense représente essentiellement une « boucle d'exécution (do-loop) » du processus de gestion du cycle de vie du matériel, ainsi que des opérations en général du MDN et des FAC. En tant que tel, il s'agit d'un processus habilitant qui est essentiel à la mission et qui doit être intégré à la perfection aux autres fonctions plus générales.

Toutes les acquisitions du GC « exigent que la passation de marchés réponde aux besoins opérationnels de la manière la plus rentable possible et fournisse des chances égales aux soumissionnaires » et on s'attend également à ce qu'ils appuient « les objectifs nationaux en matière de développement industriel et régional, de développement économique des autochtones, d'environnement et d'autres objectifs socio-économiques approuvés. »<sup>15</sup> Pour atteindre ces nombreux objectifs, le Conseil du Trésor exige que la plupart des acquisitions de plus de 2 millions de dollars fassent l'objet d'un examen préalable et qu'elles soient approuvées dans le cadre des processus interministériels d'examen des acquisitions<sup>16</sup>. Par conséquent, toutes les acquisitions importantes en matière de défense sont examinées et remises en question par les différents ministères, alors que chacun se penche sur le dossier d'un point de vue différent et exprime des opinions différentes sur la façon dont on devrait harmoniser les priorités contraires. Alors que la plupart des dossiers franchissent relativement rapidement ce processus d'examen, il n'existe aucun mécanisme efficace capable d'apporter une solution rapide lorsque surviennent des divergences entre les ministères ni aucune stratégie industrielle de défense approuvée par le gouvernement du Canada afin d'encadrer les délibérations<sup>17</sup>. Par conséquent, certaines acquisitions peuvent s'en trouver grandement retardées alors que les ministères s'efforcent d'en arriver à des compromis acceptables.

La majeure partie du débat public entourant les acquisitions de défense nous porte à croire que celui-ci est une activité passablement homogène qui est axée sur les acquisitions de plates-formes majeures, mais la réalité est toute autre. Le processus couvre bien plus que simplement l'acquisition de matériel, alors qu'il dépend d'exigences différentes en réponse à des circonstances très différentes, comme on peut le voir à la figure 1.

Les acquisitions dictées par des raisons politiques font généralement l'objet d'une planification délibérée dans une atmosphère où l'on dispose de temps pour la tenue de consultations interministérielles et afin de déterminer la meilleure façon pour le pays de profiter au maximum de chaque dépense majeure. Ces acquisitions, qui retiennent l'attention de la plupart, tendent à être des acquisitions d'équipement motivées par des raisons politiques et par les contrats connexes de soutien en service à long terme. Des milliers d'achats moins importants de biens, de services et de projets de construction demeurent cachés pour la plupart.

Les acquisitions dictées par les opérations, en particulier lorsqu'elles ont pour but de répondre aux besoins immédiats de soutien dans le cadre de missions, sont différentes. Ces acquisitions doivent être réalisées rapidement pour ne pas compromettre la réussite des opérations, alors que des solutions imparfaites livrées *à temps* sont habituellement grandement préférables à des solutions parfaites qui sont livrées *en retard*.

Malheureusement, les processus destinés à des acquisitions de prestige, délicates sur le plan politique et définies par des politiques ne conviennent pas au traitement rapide et efficace des acquisitions de routine moins importantes, alors que l'expérience concrète lors de différentes opérations des FAC a démontré qu'elles peuvent constituer un obstacle majeur à l'exécution rapide des achats urgents sur le plan opérationnel. La structure habituelle des acquisitions gouvernementales n'est tout simplement pas conçue dans l'optique des opérations militaires<sup>18</sup>. Par conséquent, les acquisitions de matériel de défense doivent reposer sur des approches différentes afin de répondre à des besoins différents dans des situations différentes.



Photo du MDN, FA2012-1007-01-crop/ARC

L'achat de CC177 *Globemaster III* est l'un des projets d'acquisition de matériel de défense qui a été terminé à temps et dans les limites du budget. Un cinquième CC177 a été acheté récemment afin de compléter la flotte en aval.



Photo du MDN, HS2-2012-138-005, par le caporal Rick Ayer

Les programmes de défense les plus importants ont une longue vie. Les frégates de classe HALIFAX auront probablement près de 40 ans lorsqu'elles seront mises hors service.

L'approche en ce qui concerne la gestion des risques au niveau des acquisitions doit également varier. La plupart des acquisitions normales dictées par les politiques sont assorties dans une grande mesure de risques comparables à la plupart des autres acquisitions du gouvernement : risques financiers, politiques, des processus, des programmes, technologiques et ainsi de suite. Les acquisitions dictées par les opérations regroupent tous ces risques et souvent d'autres encore, comme les risques pour la vie ou l'intégrité physique, la santé, la sécurité et possiblement même la réussite de la mission. Les conséquences de l'échec d'une mission de déploiement peuvent être catastrophiques à différents niveaux, tels politique, diplomatique, ainsi qu'au niveau de la sécurité nationale pour n'en nommer que quelques-uns. Alors qu'il est improbable que le retard ou l'échec d'une seule acquisition entraîne une telle conséquence majeure, l'impact cumulatif des acquisitions manquées récurrentes entraînera inexorablement une augmentation de ces risques.

La complexité technologique de plusieurs systèmes de défense représente un défi accru pour les acquisitions de défense, incluant les coûts et la difficulté connexes de leur développement, leur production et leur utilisation. Cela a des implications considérables sur la façon dont certaines acquisitions sont gérées. Tout dépendant du stade auquel est rendu le système dans son cycle de développement, il peut être très facile ou très difficile de définir les coûts d'un programme avec précision. Il est habituellement possible de déterminer avec précision les coûts et le calendrier de livraison d'un système pleinement développé déjà en service au sein d'un ou de plusieurs pays, et la passation des marchés d'acquisition peut s'effectuer très rapidement. Tel était le cas, par exemple, lors de l'acquisition de quatre avions de transport stratégique C-17 qu'on a terminée à temps et dans les limites du budget moins de 18 mois après avoir décidé d'en faire l'achat<sup>19</sup>.

Par contre, si un système est toujours en cours de développement ou s'il doit faire l'objet d'un travail technique considérable et non récurrent, pour l'adapter ou le modifier, des approches

très différentes comportant une gestion des risques sont nécessaires. Les projets de ce genre traversent habituellement différentes phases qui se terminent toutes par des « portes » de décision majeures. Cela peut comprendre une phase de *prédéfini-tion*, qui consiste à évaluer des concepts ou des technologies multiples, une phase de *défini-tion*, au cours de laquelle on peaufine les options, on élimine les risques au niveau des technologies, des programmes ou autres et on identifie la solution préférée; ainsi qu'une phase de *mise en œuvre* au cours de laquelle on met en place l'option choisie. Il est impossible de déterminer de manière réaliste les estimations des coûts et les calendriers de livraison finaux avant la fin de la phase de définition et, même alors, il peut être prudent d'identifier un fonds pour éventualités au cours de la phase

de mise en œuvre en prévision des risques résiduels et des problèmes inattendus. En ce qui a trait à ces projets, l'acheteur doit presque inévitablement *supporter* ou, à tout le moins, *partager* le fardeau de risque inhérent avec le fournisseur s'il veut que la capacité soit mise en œuvre avec succès.

Les acquisitions de défense s'effectuent également sur des marchés très diversifiés. Les armes complexes, comme les avions de combat, sont développées et produites en quantités relativement limitées par très peu de fournisseurs en raison des investissements technologiques considérables et soutenus nécessaires. Ces systèmes présentent également une durée de vie en service très longue, de sorte que les possibilités de vente sont relativement peu nombreuses et éloignées dans le temps. Par conséquent, on constate à l'échelle mondiale une tendance à long terme à la consolidation dans les industries qui produisent des systèmes de défense perfectionnés à coût élevé et dans de faibles quantités. Les fabricants sont également de plus en plus protecteurs à l'égard de la propriété intellectuelle qui découle de leurs investissements et ils recherchent continuellement des moyens d'en tirer une plus grande valeur au cours de la durée de vie en service de l'équipement. Cela peut avoir à long terme des répercussions considérables au niveau des stratégies et des coûts de soutien en service.

Par ailleurs, la Défense nationale achète également des produits standard qu'on retrouve sur les marchés très concurrentiels, à fort volume et à faible coût, comme les fournitures de bureau, les matériaux de construction ou les véhicules commerciaux. Les achats de tels produits se prêtent très bien aux processus d'achat simplifiés, alors que les avantages considérables que présentent les prix de volume peuvent être réalisés grâce aux mécanismes d'acquisitions groupées au sein du ministère ou du gouvernement.

Enfin, les acquisitions de défense sont uniques au sein du gouvernement en ce qui concerne l'impressionnant volume d'activités

qui les caractérise. En plus des dizaines de milliers de petites acquisitions qu'elle effectue elle-même tous les ans en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués, la Défense nationale traite également bon an, mal an des dizaines de milliers de transactions d'achat avec son organisation de services communs qu'est Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Ces transactions comprennent des demandes de contrat, des autorisations de tâches en vertu de contrats, des demandes de création d'offres à commandes, des ententes en matière d'approvisionnement, ainsi que d'autres instruments, et plusieurs autres transactions. À lui seul, le MDN représente près de la moitié des activités de la Direction générale des approvisionnements de TPSGC, et ce, bien loin devant les autres ministères en ce qui concerne le volume d'achats.

À certains niveaux, les acquisitions de défense sont régies par des conditions, des besoins et des caractéristiques uniques au gouvernement, de sorte qu'on ne peut faire appel à des processus uniformisés pour répondre à tous les besoins.

### Cadres des lois, des politiques et du programme

En vertu de la loi, une acquisition de défense est une activité du gouvernement du Canada à laquelle participent plusieurs ministères et organismes. Leurs rôles respectifs sont définis de manière précise dans la loi, dont tout particulièrement :

- À l'article 10 de la *Loi sur la production de défense*, qui confère au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux l'autorité exclusive en ce qui concerne l'achat ou

l'acquisition, d'une autre façon, de « matériel de défense »<sup>20</sup> au nom du gouvernement, ainsi qu'à l'article 12 de la même loi qui confie au ministre la responsabilité en matière de gestion des capacités industrielles de défense du Canada;

- L'article 36 de la *Loi sur la défense nationale*, accordant au ministre de la Défense nationale le pouvoir exclusif de déterminer les besoins en matière d'équipement de défense; ainsi que l'article 4 de cette même loi qui confie au ministre la responsabilité en ce qui a trait à la gestion des ressources, des programmes et des opérations de défense;
- L'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui confère au Conseil du Trésor de vastes pouvoirs lui permettant de définir les politiques administratives du gouvernement, d'établir les limites en ce qui concerne les pouvoirs des ministres et de surveiller les programmes et les plans du ministère;
- L'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, qui confère au ministre de l'Industrie la responsabilité dans des domaines, comme l'industrie, la technologie, la science, la propriété intellectuelle, ainsi que les petites entreprises, qui ont tous des liens directs et indirects avec les acquisitions de défense.

Il est remarquable que le Parlement ait défini des autorisations légales distinctes pour les achats de biens de défense et de biens civils. Les deux autorisations sont confiées exclusivement au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux, mais l'acquisition de biens civils est régie par la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, alors que l'acquisition

de « matériel de défense » est régie par la *Loi sur la production de défense*, qui confère également au ministre des pouvoirs uniques considérables lui permettant d'établir les modalités des contrats et de définir la relation commerciale entre les entrepreneurs de défense et l'État. Cependant, on ne fait que rarement appel à ces pouvoirs, alors qu'au niveau structural, on tend à faire appel aux mêmes politiques et processus opérationnels standard lors de toutes les acquisitions du gouvernement du Canada. De plus, les mêmes structures au sein de TPSGC, d'Industrie Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor réalisent de manière interchangeable les acquisitions de matériel de défense et de matériel civil, quoique certaines parties de chaque organisation se spécialisent peut-être dans un domaine plus qu'un autre. La Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014 du gouvernement n'amène aucun changement important à cette approche de gestion uniformisée.



Comme il avait acquis une expérience de la conduite de la guerre, le Canada a modifié son approche par rapport à l'acquisition de matériel de défense durant la guerre froide. L'ouvrière Edna Poirier, de la société Defence Industries Limited, remet à l'honorable C. D. Howe le 100 000 000<sup>e</sup> projectile fabriqué à l'usine Cherrier, en 1944.

Les divers intervenants sont reliés par un certain nombre d'organismes interministériels qui apportent leur appui lors des consultations politiques ayant trait aux acquisitions et au niveau de la coordination des initiatives pangouvernementales<sup>21</sup>. Certains organismes facilitent également la gestion axée sur la collaboration de certaines acquisitions en particulier,<sup>22</sup> sans compter qu'on a le cadre interministériel d'examen des acquisitions dont on a fait mention précédemment. Cependant, le contrôle de bout en bout de la structure gouvernementale dans le domaine des acquisitions – soit la régulation de sa production totale et la gestion du rendement du système – ne repose sur aucun mécanisme officiel<sup>23</sup>. Le seul cadre de gestion intégrée du système qui existe est en grande partie un cadre organique et informel de relations bilatérales et multilatérales entre des individus à tous les niveaux.

Il vaut la peine de voir brièvement comment le Canada en est arrivé à ce modèle de gestion.

### Contexte historique

La structure actuelle en matière d'acquisitions de matériel de défense a évolué à partir d'un concept de la Guerre froide mis sur pied dans les années 1950 par les fonctionnaires qui avaient, peu de temps auparavant, guidé le pays tout au long de la Seconde Guerre mondiale. Le Canada, ainsi que ses alliés, avait mené la guerre comme un effort national global, sous l'égide personnelle du premier ministre et de son Cabinet, dont tout particulièrement son Cabinet de guerre constitué des principaux ministres. Plusieurs ministres assumaient la responsabilité des différents aspects du portefeuille de la Défense nationale<sup>24</sup>, mais ils s'intéressaient particulièrement à la tâche titanesque de recruter, d'organiser et de former des hommes en quantité suffisante (et des femmes en nombres plus limités) au sein des forces navales, terrestres et aériennes que le Canada s'était engagé à fournir. Il leur était impossible de gérer également la tâche encore plus considérable que représente l'agencement des ressources industrielles, agricoles et autres de la nation afin de produire les volumes d'équipement et de fournitures nécessaires pour mener le combat et remporter la victoire. Ce fut là une tâche attribuée à plusieurs autres ministres et coordonnée par le ministre des Munitions et des Approvisionnements, C.D. Howe.

Avec le début de la Guerre froide, plusieurs des politiciens et hauts fonctionnaires qui avaient été à l'origine de la victoire au cours de la Seconde Guerre mondiale étaient encore au gouvernement et, face au besoin de réarmer le pays, ils adoptèrent un modèle inspiré de celui qui avait déjà été couronné de succès. La *Loi sur la production de défense* est entrée en vigueur en 1951. Cette loi



De l'avis de certains, la fin d'un rêve national. L'acquisition d'aéronefs Avro Arrow, un chasseur d'interception à réaction perfectionné conçu au Canada selon un concept révolutionnaire sur bien des plans, allait devenir un projet coûteux d'acquisition de matériel de défense voué à l'échec en 1958.

conférait au Ministère de la production de défense le pouvoir général d'encadrer le réarmement du Canada au cours de la Guerre froide, ainsi que d'organiser et de gérer la base industrielle de la défense nationale, qui comprenait alors de vastes usines appartenant à l'État et au secteur privé, ainsi que d'autres installations produisant tout, depuis les bâtiments de guerre et les avions de combat, jusqu'aux munitions. C.D. Howe, qui avait encadré l'effort de production massif du Canada en temps de guerre, fut le premier ministre de la Production de défense<sup>25</sup>.

Cependant, la Guerre froide n'était pas la Seconde Guerre mondiale, de sorte que l'effort entrepris par le Canada était bien plus modeste. Tel fut encore bien plus le cas au cours des ans, alors que la « guerre ouverte » menaçant les intérêts du Canada semblait de moins en moins probable, de sorte que les gouvernements successifs ont déterminé que d'autres priorités appelaient l'énergie et les ressources de la nation. Pendant ce temps, la façon même de fonctionner de la bureaucratie fédérale fit l'objet d'examen à plusieurs occasions, alors que les exigences et les attentes changeantes de la société en pleine modernisation demandaient de nouvelles réponses de la part du gouvernement.

En 1963, alors que l'effort de réarmement principal tirait à sa fin, le ministre de l'Industrie assumait les pouvoirs du ministre de Production de la défense<sup>26</sup>. Cette pratique est demeurée en place jusqu'en 1968, lorsqu'on désigna de nouveau<sup>27</sup> un ministre distinct dans le contexte d'une transformation profonde du gouvernement à la fin des années 1960. En vertu de cette restructuration,

Centre d'imagerie interarmées des Forces canadiennes (CIIFC), photo PC-2239

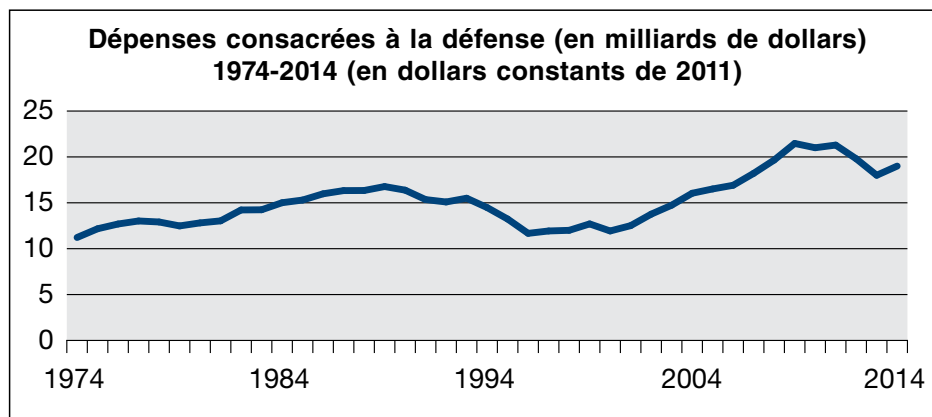


Figure 2

en 1969, le ministère de la Production de défense fut démantelé et remplacé, toujours avec les pleins pouvoirs conférés par la *Loi sur la production de défense*, par le ministère des Approvisionnements et Services,<sup>28</sup> pour ainsi réunir sous un même toit les acquisitions gouvernementales de défense et autres.

En 1987, le gouvernement s'était départi des dernières usines de fabrication appartenant à l'État en procédant à la privatisation de Les Arsenaux canadiens, Limitée<sup>29</sup>. En 1993, le ministère des Approvisionnements et Services et le ministère des Travaux publics firent l'objet d'une fusion administrative<sup>30</sup>. La fusion fut officialisée de façon légale en 1996 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*.

La longue transition depuis le ministère de la Production de défense de l'après-guerre, en passant par son harmonisation temporaire avec le ministère de l'Industrie, jusqu'à la fusion totale avec l'actuel ministère de TPSGC, témoignait du long processus graduel qui consiste à réduire la taille et des capacités des FAC, des capacités industrielles de défense de la nation, ainsi que de l'étendue relative des acquisitions de défense au Canada.

Les années 1990 furent marquées par des coupures considérables des dépenses consacrées à la défense au Canada et chez nos alliés. En 1989, le budget canadien de la défense se chiffrait à 12 milliards de dollars<sup>31</sup>. En raison de nombreux facteurs, incluant une crise de la dette fédérale en plein essor, entre 1990 et 1998, le gouvernement réduisit le financement du MDN de 33 pour cent. En proportion, ce fut alors la plus importante réduction du budget de la défense de tous les pays de l'OTAN<sup>32</sup>, ce qui produisit un effet débilant sur le MDN et sur les FAC. Alors que le ministère concentrait toutes les ressources qu'il pouvait pour entretenir ses capacités militaires de base, et ce, tout en participant à des opérations d'importance à l'étranger, on s'abre les nouveaux programmes d'acquisition de matériel de défense. Pendant près d'une décennie, peu de programmes d'achat majeurs et complexes étaient en marche, ce qui, combiné aux mesures qui encourageaient les gestionnaires de projet et les spécialistes des approvisionnements d'expérience à quitter, priva le MDN d'une bonne partie de sa capacité de gérer les acquisitions complexes.

Tout cela a changé le 11 septembre 2001. Suite au 11 septembre, un réinvestissement considérable devenait nécessaire et les gouvernements successifs ont continué de consacrer des sommes considérables à la défense. De son côté, le MDN n'a ménagé aucun effort pour rétablir sa capacité de gérer les acquisitions complexes. Comme on peut le voir à la

figure 2, même lors la crise financière mondiale de 2008 et de la récession qui a suivi, les budgets de défense du Canada, quoique touchés, sont demeurés à leurs niveaux les plus élevés depuis plusieurs décennies<sup>33</sup>. Combinés à l'adoption, à la grandeur du gouvernement, du financement en comptabilité d'exercice pour l'acquisition d'immobilisations majeures<sup>34</sup>, cela confère au niveau des ressources une flexibilité bien plus grande que celle qu'a connue la Défense nationale depuis le début de la Guerre froide. Alors que les prochains gouvernements pourraient renverser

la croissance globale du budget de la défense qu'on a connue au cours de la dernière décennie, les acquisitions de défense resteront clairement une activité commerciale importante du gouvernement du Canada dans un avenir prévisible, et le gouvernement actuel a fait de la mise en œuvre de sa Stratégie d'approvisionnement en matière de défense une priorité.

### État actuel des acquisitions de la Défense

Depuis un certain temps maintenant, compte tenu du programme d'acquisition de matériel de défense considérablement plus vaste, tous les ministères participant au processus se sont démenés afin de réaliser les attentes du gouvernement, des parlementaires, de l'industrie et de la population sur le plan de l'agilité et de la réceptivité du processus d'approvisionnement. Par conséquent, on a assisté à une intensification de la critique. Pendant ce temps, on assiste de nouveau à la priorisation de l'intégrité et de l'imputabilité au sein du gouvernement. Avec l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en 2006, le Parlement et le gouvernement ont établi des attentes fermes en matière d'ouverture, de transparence, d'auditabilité et de responsabilisation. Malheureusement, les attentes en matière de réceptivité accrue et la demande d'une responsabilisation accrue sont difficiles à réaliser lors de l'acquisition de matériel de la défense compte tenu de la complexité juridique et institutionnelle que le Canada a imposée à ce processus. La multiplicité des points d'autorité au sein du ministère complique le processus et dissout essentiellement la responsabilisation. De plus, celle-ci favorise un niveau élevé de variabilité des interactions commerciales entre les intervenants, ce qui signifie que, sur un plan individuel, les résultats de chacune des acquisitions tendent souvent à dépendre davantage des personnalités et des relations que de processus opérationnels interministériels communs et uniformes. L'absence d'un cadre de gestion efficace au niveau des systèmes dans le modèle de gestion a pour effet d'obscurcir davantage la responsabilisation, en plus de miner la surveillance efficace et d'entraver la discipline lors de l'exécution des transactions, ou d'identifier et corriger les sources véritables des retards et des piètres résultats en matière d'acquisitions.

Plusieurs commentaires, études et rapports de qualité variable ont été rédigés au sujet des acquisitions de défense au cours des vingt dernières années, et ce, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du gouvernement<sup>35</sup>. Dans tous les cas, on a identifié des problèmes d'une nature quelconque au niveau du modèle actuel. De plus, le vérificateur général et les vérificateurs internes du MDN ont



publiquement documenté plusieurs problèmes en rapport avec des acquisitions particulières, ce qui révèle des problèmes au niveau de la structure fondamentale<sup>36</sup>. Alors qu'aucun des auteurs de ces rapports ne s'est penché longuement sur la source véritable du problème, ils justifient clairement, dans l'ensemble, un changement quelconque. La Stratégie d'approvisionnement en matière de défense constitue la réponse actuelle du gouvernement à la situation. Même si celle-ci vise principalement les résultats industriels, elle comporte certaines mesures visant à rendre le modèle de gestion actuel plus efficace. Cependant, nous sommes encore loin de savoir si celle-ci produira des résultats probants.

Au cours des dernières années, d'autres pays occidentaux ont entrepris une réforme systémique de leurs programmes de gestion du matériel de défense, incluant la fonction d'acquisition. La plupart ont adopté des modèles combinant l'acquisition d'équipement et le soutien à un cadre de gestion de l'ensemble du cycle de vie, soit du début à la fin, et ce, conformément aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale qu'on définit dans la *Politique générale de l'OTAN en matière de gestion du cycle de vie des systèmes, ainsi que la norme ISO 15288 Ingénierie des systèmes et du logiciel – Processus de cycle de vie du système*.

L'expérience de deux pays qui entretiennent des liens historiques et culturels étroits avec le Canada suscite un certain intérêt. La création, au sein de leurs institutions de défense respectives, de l'organisation de matériel de défense en Australie et de l'organisation d'équipement et de soutien de défense au Royaume-Uni, s'est révélée une entreprise importante pour les deux nations. Leur expérience démontre que la mise en œuvre et l'optimisation d'une transformation d'une telle ampleur demandent du temps, peut-être une décennie.<sup>37</sup> De plus, cela démontre que la création d'une seule organisation responsable de l'acquisition et de la gestion de la durée de vie totale de l'équipement de défense ne garantit pas, en soi, la réussite du programme et ne modifie aucunement le fait que la responsabilité en ce qui concerne la sélection, l'acquisition et la gestion des capacités de défense incombe au gouvernement. Ce modèle reconnaît cependant que l'équipement de défense est un aspect essentiel de la capacité militaire qui est pratiquement aussi important que le personnel militaire. Celui-ci nous procure également un cadre devant aider les gouvernements à uniformiser et à optimiser plus rapidement les processus opérationnels, les systèmes, les outils et la formation, en plus d'assurer l'application d'approches uniformes afin d'atteindre les objectifs politiques plus généraux à l'échelle nationale – autrement dit, à assurer le bon fonctionnement de la structure. Pour y parvenir, il consiste à institutionnaliser deux mesures importantes :

- La reconnaissance, au niveau du gouvernement, que l'approvisionnement et la gestion du cycle de vie des produits communs et des systèmes exclusifs à la défense constituent des fonctions très différentes, alors que la dernière demande l'adoption d'une structure commerciale intégrée et conçue à des fins précises, en plus d'être harmonisée avec la gestion de la capacité et les opérations de défense;
- La création d'un point de responsabilisation et d'une autorité uniques en matière d'acquisitions et de gestion du cycle de vie du matériel de défense. Cela comprend la responsabilité de s'assurer que toutes les décisions de dépenses se prennent en tenant compte de la durée de vie totale, qu'on procède à une uniformisation et à une amélioration continues des politiques,

des processus, des systèmes et des outils d'un bout à l'autre, qu'on met en place une gestion efficace du rendement, qu'on élabore et entretient des stratégies et des capacités industrielles nécessaires en matière de défense, qu'on respecte les grands objectifs du gouvernement et qu'on procède à une consolidation de la surveillance gouvernementale.

Il est intéressant de souligner que le Canada a récemment adopté un modèle très comparable afin de gérer les systèmes de TI au gouvernement fédéral. Services partagés Canada s'est vu confier la responsabilité de bout en bout en ce qui concerne l'acquisition, la gestion du cycle de vie et l'utilisation du matériel et de logiciels de TI communs, incluant en ce qui a trait à l'acquisition<sup>38</sup>. On reconnaît ainsi probablement le fait que l'acquisition, l'utilisation et la gestion du cycle de vie des systèmes de TI constituent une entreprise unique, ce qui reflète peut-être le désir de définir clairement la responsabilité de livrer une capacité importante au gouvernement du Canada.

Le gouvernement a adopté une approche très différente en ce qui concerne le matériel de défense. Sa Stratégie d'approvisionnement en matière de défense entretient la ségrégation institutionnelle de la fonction d'acquisition et ne renferme en effet aucun mécanisme permettant de consolider la relation essentielle entre les acquisitions, d'une part, ainsi que les opérations militaires et la gestion efficace du cycle de vie de l'équipement de défense, d'autre part<sup>39</sup>. Il reste à voir si la stratégie peut répondre aux nombreuses critiques quant à la façon dont on procède aux acquisitions de défense au Canada.

## Conclusion

Le système d'acquisition de la Défense est régi par des facteurs complexes et pratiquement immuables, et ce, peu importe le modèle de gestion adopté. Ces facteurs comprennent :

- La nature inévitablement controversée de plusieurs des besoins de la défense;
- Le caractère central du matériel pour assurer la capacité de la défense et le besoin conséquent d'établir une relation harmonieuse entre les acquisitions et la gestion du cycle de vie de l'équipement, la mise sur pied d'une force disposant de capacités intégrées, ainsi que le déroulement des opérations;
- La diversité des besoins et des circonstances opérationnelles de la défense;
- Les profils de risque uniques de plusieurs acquisitions de la défense;
- La complexité de plusieurs systèmes sur le plan technologique;
- La diversité du marché;
- Les volumes de transactions en cause.

Alors que le contexte et la nature élémentaire des acquisitions de défense peuvent être essentiellement complexes, cela ne signifie pas nécessairement que le cadre législatif et politique en vigueur ou la structure commerciale doit l'être également. Le modèle canadien actuel l'est assurément avec ses nombreux points d'imputabilité ministérielle, mais ce facteur à lui seul ne justifie pas un changement. Cette justification se trouve davantage dans la preuve objective considérable, incluant les rapports de vérification récurrents, que les éléments fondamentaux du système sont effectivement

problématiques. On croit également, de façon générale dans la population, que le fonctionnement du système laisse à désirer, mais les problèmes que la population est en mesure de constater et qui alimentent cette croyance ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble du système d'acquisitions de défense. Nous devons nous assurer que les modifications apportées permettent de corriger le problème et que nous ramenons la structure de base sur la bonne voie.

En examinant les succès ou résultats moins brillants de la Stratégie en matière d'approvisionnement de défense et en déterminant s'il faut procéder à d'autres changements incrémentiels ou substantiels, le gouvernement et le Parlement devront se pencher sur deux questions élémentaires :

- Quel modèle de gestion favorise davantage et de manière inhérente un processus décisionnel, une gestion et un contrôle adéquats et efficaces; une mise en œuvre efficace; une amélioration continue; ainsi qu'une réponse uniforme et réussie à l'ensemble des conditions et des besoins des opérations militaires? Autrement dit, quel modèle procure au Canada la structure élémentaire la plus efficace pour favoriser un processus décisionnel efficace et une exécution fiable des programmes;
- Quel modèle permettra avec le plus de constance au gouvernement de prendre des décisions opportunes et réfléchies en ce qui concerne l'équilibre optimal entre les objectifs politiques nationaux, incluant le maintien de capacités appropriées en matière de défense; l'obtention d'une valeur optimale; ainsi que la production des effets sociaux, économiques, commerciaux et industriels souhaités grâce aux dépenses consacrées à la défense?

Le défi véritable consiste à « faire les choses correctement du premier coup ». Si nous examinons d'autres puissances occidentales intermédiaires qui ont dû répondre aux mêmes questions, la plupart ont choisi un modèle qui définit un poste d'imputabilité et d'autorité unique en matière de gestion intégrée des acquisitions de défense et de leur soutien tout au long du cycle de vie au sein de leurs institutions de défense, le tout, souvent sous l'œil d'un ministre en particulier qui fait partie du portefeuille de la défense. Aucune nation n'est parvenue au niveau d'excellence souhaité sur le plan de la mise en œuvre, mais la plupart des organisations concernées continuent d'évoluer et d'être aux prises avec des problèmes hérités du passé, si bien que le verdict final n'est pas encore connu. Le nouveau modèle de Services partagés Canada ressemble à cette approche de bout en bout et il sera intéressant de constater son degré de réussite. Par contre, la Stratégie en matière d'approvisionnement de défense présente une vision angle très différente du problème et de la solution, et ce n'est qu'avec le temps qu'on pourra constater son degré de réussite.



Le plus récent rendu d'image du modèle du navire de patrouille extracôtier (NPE). Le 16 janvier 2015, le gouvernement fédéral a signé un contrat avec la société Irving Shipbuilding, qui construira cinq ou six NPE au coût de 3,5 milliards de dollars.

Affaires publiques de la Marine royale du Canada

Cet article n'avait pas pour but de préconiser une solution en particulier, mais plutôt d'expliquer le contexte général des acquisitions de défense et de décrire la structure sous-jacente dans le but de favoriser ainsi un débat mieux informé. En explorant l'environnement de gestion, il était difficile de ne pas identifier les problèmes évidents que présente le modèle actuel et de ne pas se pencher, du moins superficiellement, sur la façon dont les autres nations réalisent cette fonction, mais ces digressions n'étaient qu'accessoires à la discussion principale.

Au moment de déterminer si le Canada décide de s'en tenir au *statu quo* modifié, que représente la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014, d'adopter un modèle comparable à ce que font d'autres nations ou de choisir une façon de faire toute nouvelle, il est important que la décision repose sur une compréhension claire et nette du contexte entourant le processus d'acquisition du matériel de défense et sur les nombreux facteurs dont il dépend. De plus, toute nouvelle structure érigée afin de gérer la fonction doit reposer sur une compréhension parfaite des vraies faiblesses du modèle actuel et sur un concept cohérent en vertu duquel l'acquisition n'est pas une activité discrète, mais plutôt un processus intégré au déroulement des opérations militaires, au maintien de forces de défense prêtes, ainsi qu'à une gestion efficace et adéquate du cycle de vie des systèmes et des capacités de défense – incluant le soutien d'une base industrielle appropriée en matière de défense. Enfin, ceux qui prétendent que le système actuel est en panne et ceux qui allèguent plutôt qu'il fonctionne précisément de la manière souhaitée doivent baser leur façon de penser, incluant tout changement proposé, sur les nombreux piliers élémentaires complexes des acquisitions de défense et non seulement sur sa superstructure apparente aux yeux du public.



1. Communiqué de presse du 5 février 2014 du gouvernement du Canada et allocutions du ministre de la Défense nationale et du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux devant l'Economic Club of Canada ce même jour et lors d'occasions subséquentes.
2. Pour obtenir une description complète du processus de planification des besoins du MDN en fonction des capacités, veuillez consulter le document du ministère de la Défense nationale intitulé *Manuel de planification fondée sur les capacités, version 6.2 (2010)*. (publication non numérotée du Chef – Développement des Forces).
3. *Loi sur la Défense nationale*, article 36.
4. Ministère des Finances (2013), Budget 2013. Page 114, et communiqué du 5 février 2014 du gouvernement du Canada.
5. Voir le *Manuel de planification fondée sur les capacités*.
6. Voir Ministère de la Défense nationale (2009). *L'environnement de la sécurité future, 2008-2030. Partie 1 : Tendances actuelles et émergentes* (publication non numérotée du chef du Développement des Forces).
7. Les pratiques d'établissement des coûts au MDN ont récemment fait l'objet d'un examen externe approfondi à maintes occasions alors qu'on a constaté qu'elles étaient généralement saines. Voir le rapport de KPMG intitulé *Chasseurs de la nouvelle génération : examen indépendant du coût du cycle de vie*, daté du 27 novembre 2012 et le rapport de Raymond Chabot Grant Thornton *Mise à jour annuelle 2013 du Ministère de la Défense nationale : Examen indépendant du coût du cycle de vie de la capacité de la prochaine génération de chasseurs*, daté du 8 août 2013 Les deux publications sont accessibles sur le Web à l'adresse <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/stamgp-lamsmp/cycle-fra.html>.
8. Conseil du Trésor du Canada. *Politique de planification des investissements – Actifs et services acquis*. Accessible à l'adresse : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12062>
9. Ministère de la Défense nationale (2011). *Directive d'approbation des projets (DAP) 2011-2012*, (publication non numérotée du Chef de Programme), chapitre 8.
10. p. ex., le ministère de la Défense nationale (2013). *Manuel des coûts standard 2013-2014*, (publication non numérotée du sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère)); et ministère de la Défense nationale (2006). *Manuel d'établissement des coûts* (2<sup>e</sup> édition) (A-FN-007-000/AF-001).
11. Conseil du Trésor du Canada. *Politique sur la gestion du matériel*. Accessible à l'adresse : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12062>.
12. Données extraites des *Comptes publics du Canada 2013*. Accessible à l'adresse <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-fra.html>.
13. Proviend de l'information contenue dans le document du ministère de la Défense nationale (2013) intitulé *Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014* Accessible à l'adresse [http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES\\_Internet/docs/fr/DND-RPP-2013-14.pdf](http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/fr/DND-RPP-2013-14.pdf).
14. Ces éléments de la capacité sont décrits ici de manière différente à ce qu'on retrouve dans l'*Architecture d'activités de programme du MDN* et dans les rapports annuels destinés au Parlement, puisque ces documents sont principalement axés sur les engagements en matière de ressources et sur les dépenses. L'entretien du savoir professionnel au sein du MDN et des FAC, quoiqu'il s'agisse d'un élément essentiel vraiment déterminant de la capacité de défense, ne nécessite pas des dépenses directes majeures, de sorte qu'on n'en fait que peu mention dans les plans et les rapports financiers.
15. Conseil du Trésor du Canada. *Politique sur l'examen des acquisitions*. Accessible à l'adresse : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12074&section=text>.
16. *Idem*.
17. La décision récente du gouvernement d'adopter l'approche du « Rapport Jenkins » afin de mettre en œuvre un cadre sur les capacités industrielles clés dans le cadre de sa Stratégie d'approvisionnement en matière de défense ne permet pas de compenser concrètement l'absence de stratégie industrielle en matière de défense. Voir le document de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2013). *Le Canada d'abord : Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés* (Gouvernement du Canada, n° de catalogue P4-52/2013F, ISBN 978-0-662-78422-7).
18. Par exemple, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi sa norme de service pour l'adjudication des contrats dont la valeur se situe entre 400 000 \$ et 1 000 000 \$ à 100 jours ouvrables à compter de la réception de la demande du ministère client. Cette mesure vise à respecter la norme 80 pour cent du temps. Les normes en matière de services d'approvisionnement sont présentées sur le site Web à l'adresse : <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/sc-cs/nsnmnr-ossr/2014-2015/page-4-fra.html>.
19. Défense nationale, *Rapport ministériel sur le rendement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008*. (Gouvernement du Canada, n° de catalogue BT31-4/50-2008F-PDF, p. 45).
20. Le terme « matériel de défense », tel que défini dans la *Loi sur la production de défense*, signifie essentiellement tous les biens achetés à des fins de défense, jusqu'aux plates-formes majeures, inclusivement, tels les navires et les aéronefs.
21. p. ex. le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés, ainsi que le Comité consultatif sur les clients de TPSGC;
22. p. ex. le Comité de surveillance interministériel des grands projets de l'État, le secrétariat d'approvisionnement en matière de défense qui relève de TPSGC, ainsi que les groupes de travail du ministère et des sous-ministres sur les acquisitions de matériel de défense.
23. Le nouveau secrétariat d'approvisionnement en matière de défense à TPSGC pourrait jouer un rôle de facilitateur lors des travaux de développement futur d'un cadre de gestion du rendement plus vaste, mais cette tâche ne relève présentement pas de son mandat.
24. Ministre de la Défense nationale, ministre associé de la Défense nationale, ministre de la Défense nationale pour l'air, ministre de la Défense nationale pour le service naval. *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération du Bureau du Conseil privé* Accessible à l'adresse : [http://www.fin.gc.ca/ft-trf/2013/ft-trf-13-fra.asp](http://www.pco-bcp.gc.ca/mgm/lst.asp?lang=fra&=1; Seizième ministère</a>.</li>
<li>25. <i>Ibid.</i>, Dix-septième ministère.</li>
<li>26. <i>Ibid.</i>, Dix-neuvième ministère.</li>
<li>27. <i>Ibid.</i>, Vingtième ministère.</li>
<li>28. <i>Ibid.</i></li>
<li>29. <i>Loi autorisant l'aliénation de la société Les Arsenaux canadiens Limitée</i>.</li>
<li>30. Document du Bureau du Conseil privé intitulé <i>Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération</i>, vingt-cinquième ministère.</li>
<li>31. Ministère des Finances (2013). <i>Tableaux de référence financiers</i>. Accessible à l'adresse : <a href=).
32. Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants de la Chambre des communes (2000). *Étude sur les acquisitions*. (Gouvernement du Canada, n° de catalogue XC34-362/1-1-0).
33. Les données de la figure 2 proviennent de plusieurs sources : Ministère de la Défense nationale (2011). *Au-delà des dollars*. (publication non numérotée, Sous-ministre adjoint (publication des Finances et services du Ministère). Ottawa; Défense nationale, *Rapport sur les plans et priorités 2013-2014*; Ministère des Finances *Tableaux de référence financiers*; et Statistiques Canada. (2013). *Indice des prix à la consommation, aperçu historique*, disponible à l'adresse : <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/econ46a-fra.htm>.
34. Les coûts des acquisitions sont amortis sur la durée de vie en service prévue du système. Le ministère des Finances avance le financement des immobilisations au MDN au moment de l'achat, alors que le MDN rembourse celui-ci par versements une année à la fois.
35. Voir, entre autres, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, *Étude sur les acquisitions*, sur le Web à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1031734&Mode=1&Parl=36&Ses=2&Language=F>. Chambre des communes, Comité permanent de la défense nationale (2008). *Processus d'acquisition et processus associés*. Accessible à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3240298&Mode=1&Parl=39&Ses=2&Language=F>; Association des industries canadiennes de défense et de sécurité. (2009). *Engagement de l'industrie : saisir les occasions et relever les défis auxquels elle est confrontée, dans le domaine de la défense et des achats militaires*; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2013). *Le Canada d'abord – Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés*. Pour une critique plus détaillée des achats du gouvernement, veuillez consulter Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2005). *Groupe de travail du secrétaire parlementaire Examen des achats de l'ensemble du gouvernement*. (Gouvernement du Canada, no de catalogue P4-10/2005 0-662-68900-3).
36. Voyez, entre plusieurs autres documents, Bureau du vérificateur général du Canada (2009). *Automne 2009 – Automne 2009 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, chapitre 5*. (Gouvernement du Canada, no de catalogue FA1-2009/3-5F-PDF); Ministère de la Défense nationale (2011). *Vérification interne : conditions de paiement contractuelles* (Chef – Service d'examen, n° 7050-52); et Ministère de la Défense nationale (2010). *Vérification interne : visibilité des contrats de sous-traitance*. (Chef-Service d'examen, n° 7050-49).
37. Pour avoir une idée de la complexité dont il est question, voir B. Grey, (2009). *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence, an Independent Report by Bernard Grey*. Accessible à l'adresse : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120913104443/http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/78821960-14A0-429E-A90A-FA2A8C292C84/0/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf>; et ministère de la Défense, Australie (2008). *Going to the Next Level, the Report of the Defence Procurement and Sustainment Review*. (Organisation de l'équipement de défense, ISBN no 978 0 642 29688 7).
38. *Budget 2013*. Page 295; et Services partagés Canada *Plan d'activités intégré 2013-2014*. Accessible à l'adresse : <http://www.ssc-spc.gc.ca/pages/ibp-pai-2013-2014-fra.html>.
39. Voir le communiqué de presse du 5 février 2014 du gouvernement du Canada, ainsi que les allocutions que le ministre de la Défense nationale et le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux ont prononcées devant l'Economic Club of Canada ce même jour et lors d'occasions subséquentes.