

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



UN PROCESSUS D'ACQUISITION EN MATIÈRE DE DÉFENSE PLUS EFFICACE SELON ALAN WILLIAMS

LCol J.G.B. Doré

JCSP 40

Exercise Solo Flight

Disclaimer

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

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

PCEMI 40

Exercice Solo Flight

Avertissement

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

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

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**UN PROCESSUS D'ACQUISITION EN MATIÈRE DE DÉFENSE PLUS
EFFICACE SELON ALAN WILLIAMS**

LCol J.G.B. Doré

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

Word Count: 5214

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

Compte de mots: 5214

UN PROCESSUS D'ACQUISITION EN MATIÈRE DE DÉFENSE PLUS EFFICACE SELON ALAN WILLIAMS

INTRODUCTION

Les événements du 9 septembre 2001 et les groupes non-étatiques auront démontré que la guerre n'a plus de frontières et que les attaques sont exportables. L'environnement de la sécurité mondiale est rendu imprévisible et, depuis cet événement majeur, « les dépenses militaires mondiales ont considérablement augmenté, passant de 839 à 1747 milliards de dollars américains. »¹

Depuis la Deuxième guerre mondiale, le rythme de croissance est demeuré relativement stable pour l'armement conventionnel mais « le rythme de croissance pour les nouvelles technologies est beaucoup plus rapide. »² Parce que ces coûts sont constamment en hausse, la plupart des pays occidentaux sont obligés de rendre plus efficace leur processus d'approvisionnement en matière de défense. Le but principal des gouvernements occidentaux est de s'assurer que les fonds publics utilisés dans le domaine de la défense soient dépensés avec responsabilité et diligence. À l'échelle mondiale, les problèmes récurrents qui semblent ne point vouloir s'estomper sont : un processus d'approvisionnement trop long, des dépassements de coûts énormes et des produits ne rencontrant plus les besoins opérationnels d'aujourd'hui.

À l'heure actuelle, il ne semble exister aucun processus parfait pour répondre aux problèmes récurrents du domaine de l'approvisionnement d'équipement et de plateformes

¹ Auger, Martin. «Les organismes d'approvisionnement en matière de défense : comparaison entre pays», Publication No. 2014-82-F, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2014, p. 1.

² Neuman, Stephanie G. "Power, Influence, et Hierarchy: Defense Industries in a Unipolar World." *Defence and Peace Economics* 21, no. 1 (Feb 2010), p. 109.

militaires. Néanmoins, plusieurs de nos pays alliés ont, à ce jour, entamé la transformation de leur processus d'approvisionnement en matière de la défense afin d'y apporter des améliorations. Dans son article, Martin Auger a divisé les différents types de processus d'approvisionnement en trois grandes catégories³ :

- L'approvisionnement par les forces armées concernées.
- L'approvisionnement par les organismes gouvernementaux.
- L'approvisionnement par des sociétés civiles indépendantes.

À l'heure actuelle, le Canada utilise un modèle unique dit « multi-ministériel ». Bien qu'il doit d'affronter les mêmes problèmes au niveau mondial, ce modèle unique apporte son propre lot de problèmes, tel que rapporté par l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS) et tel qu'indiqué dans le document de Stone :

- The length of Canada's procurement process is seen to have a more porous and unpredictable than others.
- Bureaucracy and weak decision-making-layers of bureaucracy that are built into the Canadian system without consistent decision-making or accountability, uncertainty as to what the customer is looking for either from an equipment for industrial regional benefits perspective.
- Inflexible and one-sided contracting – many commented that contracting process lacks flexibility for innovative solutions.

³ Auger, Martin. «Les organismes d'approvisionnement en matière de défense : comparaison entre pays», Publication No. 2014-82-F, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2014, p. 4.

- Lack of transparency – the ability of contractors to communicate with government officials even in advance of the issuance of proposals leads to a sense that there is a lack of transparency in the procurement process.⁴

Mais en quoi est-ce que le modèle canadien est unique? Il est unique car son processus comporte l'implication de quatre ministères œuvrant tous dans des domaines particuliers et qui ont tous des priorités différentes. Subséquemment, par son caractère unique nous devons poser la question à savoir si ce type de modèle permet la réduction des problèmes récurrents énumérés précédemment.

La nouvelle Stratégie d'approvisionnement en matière de Défense promulguée en 2014 par TPSGC est basée en grande partie sur le rapport de Jenkins qui portait sur l'exploitation des capacités industrielles clés canadiennes. Il a également identifié dans cette nouvelle procédure la création de trois niveaux de bureaucratie additionnels:

- Un secrétariat.
- Un comité permanent composé de sous-ministres provenant de TPSGC, du MDN, d'Industrie Canada, des Affaires étrangères, de Commerce et Développement Canada ainsi que de Pêches et Océans Canada qui est présidé par le SM de TPSGC.
- Un groupe de travail présidé par le ministre de TPSGC et composé des ministres du MDN, d'Industrie Canada, des Affaires étrangères, de Commerce et Développement Canada et de Pêches et Océans Canada.

⁴ Stone, J.C. "A Separate Defence Procurement Agency: Will it Actually Make a Difference". Ottawa: CDFAI, Feb 2012, p. 11.

Ces niveaux additionnels semblent indiquer que le gouvernement canadien ne semble pas vouloir revoir sa façon de gérer l'approvisionnement en matière de défense au Canada.

Le tout semble résider sous l'autorité exclusive de TPSGC, alors qu'Alan Williams prône plutôt que la responsabilité devrait être placée sous l'autorité du Ministre de la Défense – commentaire qui se doit d'être analysé.

ALLIÉS DU COMMONWEALTH

Lorsque nous regardons les changements que nos différents alliés ont apportés dans leur processus, il est de mise que nous ne pouvons appliquer ces mêmes changements, et ce, dues aux lois et réglementations différentes et propres à chaque pays. Par contre nous pouvons certainement apprendre de leurs erreurs et éviter qu'elles soient répétées au Canada.

Nos pays références pour cette analyse seront la Grande-Bretagne et l'Australie, pays pour lesquels ils ont eu des rapports publiés par Gray et Mortimer. Le but de ce survol sera d'établir un lien avec les propositions d'Alan Williams. Notre attention portera donc sur les structures actuelles, les lacunes notées et quelques-unes des recommandations proposées.

Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, le processus d'acquisition en matière de défense est géré par un seul organisme le « Defence Equipment & Support (DE&S) ». Celui-ci fut créé par l'amalgamation de deux autres organismes du ministère de la défense soit : « Defence Procurement Agency » et « Defence Logistics Organisation ». En 2008, le Ministre de la défense demanda à Bernard Gray, qui avait lui-même dirigé la révision stratégique de

1998, de procéder à une révision du système d'acquisition en matière de la défense. Les problèmes notés par Gray lors de la révision de 2008 furent :

- Manque d'imputabilité;
- Processus de prise de décision déficient;
- Manque de clarté dans les rôles et responsabilités entre le ministère de la défense et DE&S;
- Manque de compétence dans le personnel impliqué dans le processus d'acquisition;
- Mobilité du personnel fréquente: "The rapid rotation of managers through jobs was a problem 10 years ago and remains one today. Military officers are required to move every two years to fit in with tour plots and to maintain momentum and breadth in their careers. Civil Servants are increasingly being pressed to follow a similar course."⁵
- Peu d'engagement du gouvernement britannique à garantir des allocations budgétaires à plus long terme pour les projets d'acquisition à la défense.

Gray propose donc une série de recommandations pour contrer les problèmes du DE&S.

Parmi les plus étonnantes :

- "Organisation designed so military has no "control" or career influence over top management or key staff responsible for project delivery.

⁵ Gray, Bernard. "Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An Independent Report", London: Bernard Gray, October, 2009, p. 46.

- Project and programme management personnel with commercially “benchmarked” skills for the scale and complexity of work being undertaken (including flexibility on pay, recruitment, etc.).
- Key project leadership and team roles to have “event driven” rotation on projects, not “tours of duty”; probably four year minimums in any case.
- Status of DE&S to be considered. At the very minimum it should become a Trading Fund. If a credible plan for delivery ... cannot be brought forward within 12 months, DE&S to be contracted as a formal Go-Co.⁶ « Trading Fund » signifie que cette organisation peut être un ministère indépendant ou peut se rapporter au ministère de la défense. Le chef de la direction se rapporte au ministère de la défense et reçoit ses propres cibles à atteindre et budgets mais n’émet aucune politique. Alors que GO-CO « Government Owned Contractor Operated » est une organisation dirigée par le secteur privé pour le compte du gouvernement. Celle-ci est responsable d’embaucher du personnel apte à rencontrer les objectifs du gouvernement et peut être également appelée à générer du profit ou non.

Australie

Tout comme la Grande-Bretagne, la « Defence Material Office » (DMO) de l’Australie est issue de l’amalgamation de deux organisations, soit la « Defence Acquisition Organisation » et le « National Support Division and Support Command Australia ».

Le mandat de Mortimer consistait à déterminer les progrès découlant du rapport de Kinnaird et d’examiner les processus d’acquisition et d’approvisionnement. Le

⁶ Gray, Bernard. “Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An Independent Report”, London: Bernard Gray, October, 2009 p. 210.

gouvernement voulait s'assurer qu'avec ce rapport, le ministère de la défense australienne allait : « obtenir de meilleurs résultats, une plus grande transparence et imputabilité, augmentation de l'efficacité et un meilleur rapport qualité-prix (traduction libre). »⁷

Mortimer a déterminé qu'il y avait cinq secteurs déficients au sein du DMO : « une gestion de projet inadéquate, inefficacité dans le processus d'approbation de nouveaux projets, manque de personnel compétent, délais considérables causés par l'incapacité de l'industrie de livrer les produits et difficulté de mettre en service opérationnel l'équipement livré (traduction libre). »⁸ Pour redresser la situation, Mortimer a suggéré dans son rapport un total de 46 recommandations dont 42 ont été acceptées en totalité, trois partiellement et une seule refusée.

La recommandation refusée porte sur le statut du DMO qui, selon Kinnaird et Mortimer, devrait avoir le double statut d'organisme de gestion (« Executive Agency ») et organisme visé par règlement (« Prescribed agency »). “This change would allow for greater transparency and accountability of the defence procurement process for the Government and Australian taxpayers. It would also allow for a more efficient and effective procurement process with the result being better results for the ADF.”⁹ Le DMO serait ainsi dirigé comme une entreprise mais le ministère de la défense juge cette situation problématique à cause des politiques sur les fonds publics.

PROPOSITIONS DE WILLIAMS

⁷ Mortimer, David. “Going to the Next Level: The report of the Defence Procurement and Sustainment Review”, Canberra: Strategic Communication and Ministerial Services, Defence Materiel Organisation, 2008, p. VII.

⁸ Ibid, p. 225.

⁹ Ibid, p. 59.

Par son expérience à titre de sous-ministre adjoint au sein de TPSGC et de sous-ministre adjoint (Matériel) au MDN, Alan Williams apporte une crédibilité aux propositions suggérées. Dans son livre, il explore quatre domaines qu'il juge nécessitant des changements :

- la législation qui dicte les règles à suivre pour l'acquisition de projet de la défense,
- l'imputabilité,
- la structure organisationnelle du MDN et TPSGC et
- la relation entre l'industrie et le gouvernement.

Les recommandations formulées par Williams sont sans prétention et il admet que le système actuel est équitable, ouvert et transparent pour l'acquisition en matière de défense. Par contre, il juge le système dépassé et c'est pour cette raison qu'il tente de suggérer des améliorations à tout ce qui est en lien ou impliqué dans le processus d'acquisition. Malgré ses commentaires négatifs en rapport au processus actuel, Williams demeure optimiste et croit qu'il offre tout de même une impartialité pour l'industrie qui désire soumissionner sur les projets majeurs d'acquisition en matière de la défense.

Entre 2000 et 2005 trois groupes de travail différents ont soumis au gouvernement un total de 142 recommandations. Plusieurs ont été appliquées mais Williams indique que « le processus est encore long et coûteux, en partie parce qu'avec toutes les recommandations de réforme proposées aucune n'a permis de diagnostiquer les problèmes (traduction libre). »¹⁰ Selon lui un mythe s'est créé et il croit qu'on ne

¹⁰ Williams, Alan S. "Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside", Montreal and Kingston: Breakout Education Network, 2006, p. 1.

s'attaque toujours pas aux vrais problèmes. Cette perception du mythe nous amène sur une tangente et le tableau 1 démontre comment il voit et interprète cette perception.

Tableau 1 – Mythes & faits (traduction libre)¹¹

Mythes	Faits
Le processus administratif d'approvisionnement de la défense est vague	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus bureaucratique peut être rapide. • Bien qu'il y ait un besoin de rationaliser certains secteurs, la principale cause de frustration et de perte de temps est l'obtention de l'approbation du Cabinet. C'est pour cette raison que d'opter pour un fournisseur unique n'est pas un moyen efficace pour accélérer le processus. <ol style="list-style-type: none"> i. Premièrement, le processus bureaucratique vise à accélérer les comptes pour seulement un petit pourcentage de la durée du processus d'approvisionnement totale. ii. Deuxièmement, quel que soit le temps qui pourrait théoriquement être sauvé, il y a de fortes chances que le tout soit étouffé par les débats internes des bureaucrates et politiciens qui s'obstineraient sur quel fournisseur unique devrait être choisi, et pourquoi. iii. Troisièmement, l'octroi d'un contrat à un fournisseur unique comporte des risques juridiques et politiques élevés parce que les fournisseurs potentiels mécontents pourraient tenter une action et parce que les citoyens pourraient percevoir la décision comme étant du favoritisme régional plutôt que pour que l'efficacité gouvernementale.
Trop d'ingérence politique dans le processus d'approvisionnement de la défense	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'y a pas de cas connu où un ministre a influencé le résultat d'un projet d'acquisition de la défense. • Les membres du Cabinet sont conscients des conséquences politiques que pourraient occasionner leur ingérence. • Il y a eu des instances où l'ingérence de certains membres du Cabinet a occasionné des délais parce qu'ils tentaient de déterminer la liste des fournisseurs potentiels.
Les pressions de financement importantes du MDN servent à payer les salaires et avantages sociaux du personnel militaire et	<ul style="list-style-type: none"> • Les coûts d'entretien et d'exploitation des équipements existants sont aussi élevés que de payer les salaires et acheter du nouvel équipement.

¹¹ Williams, Alan S. "Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside", Montreal and Kingston: Breakout Education Network, 2006, p. 1 et 2.

Mythes	Faits
faire l'acquisition de capital	
Il en coûte moins cher à entretenir de nouveaux équipements que de continuer l'entretien des vieux équipements	<ul style="list-style-type: none"> • Normalement, le coût d'entretien du nouvel équipement est beaucoup plus élevé que le coût d'équipement remis à neuf.
Le Canada est dépendant des autres, surtout des É-U, pour une capacité de transport stratégique.	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque le Canada participe à une opération au sein d'une coalition, chaque pays contribue au soutien logistique. Lors de l'OP APOLLO, les ressources aériennes canadiennes ont transporté pour les américains trois fois plus de cargaison et cinq fois plus de passagers que les américains l'ont fait pour nous.

Dans son analyse, Williams identifie des aberrances évidentes qui nuisent au bon fonctionnement du processus d'acquisition en matière de la défense, en voici quelques-unes :

- Le Parlement n'est aucunement impliqué dans le processus d'acquisition alors que les acquisitions du MDN déterminent la capacité future des FAC et influençant par le fait même la capacité de défense et la politique étrangère du Canada.
- Le Tribunal canadien du commerce extérieur entend les plaintes formulées dans le cadre des approvisionnements gouvernementaux. Deux particularités identifiées sont : que la plupart des réponses gouvernementales sont produites par TPSGC et, que tout fournisseur peut déposer une plainte - même si ce dernier n'a même pas participé au processus de soumission.

- Pour l'acquisition de nouvel équipement, la tendance voulait que seulement le coût pour le personnel et l'achat en soi fût considérés. On oubliait d'y inclure le coût pour maintenir les plateformes actuelles et nouvelles, résultant à une mauvaise estimation des budgets et des dépassements de coûts en rapport au budget initial. Cette considération n'est toujours pas comprise ou appliquée par certains ministres et fonctionnaires.
- Le Plan stratégique d'investissement dans les capacités ne tenait pas compte des coûts du cycle de vie d'un équipement, la liste des projets n'était pas priorisée et l'aval était obtenu du ministre lui-même - donc aucun fonds garantis par le Parlement.
- L'énoncé de besoins est devenu un processus fastidieux parce que les responsables ne veulent pas prendre le temps de le produire correctement afin de déterminer le meilleur équipement sur le marché qui offre le meilleur rapport qualité/prix. La tendance veut que l'on préconise un produit commercial sur étagère, ou militaire sur étagère, pour accélérer le processus d'acquisition.
- La demande d'approbation finale coïncide avec la fin de l'implication ministérielle. Cette étape finale peut être retardée, soit par un ministre qui traîne à donner son approbation, ou soit par la tenue prochaine d'élection fédérale qui pourrait résulter à la nomination d'un nouveau ministre. Cette situation arrêtera le processus d'approbation quelques mois avant, pendant et après les élections.
- Le manque de clarté des rôles et responsabilités du MDN et TPSGC dans le processus d'acquisition : les deux sont imputables, sans pour autant déterminé avec précision de quoi.

- L'amalgamation du MDN et TPSGC a déjà été proposée dans le passé, mais rejetée par le gouvernement sans prendre le temps de bien examiner cette proposition.
- Pour qu'un fournisseur étranger puisse soumissionner sur un projet d'acquisition en matière de défense, ce dernier doit permettre l'injection d'une somme équivalente au contrat obtenu.

Pour mieux comprendre certains des faits énumérés précédemment et certaines des recommandations proposées par Williams, veuillez-vous référer au tableau 2 ici-bas.


Tableau 2 – Recommandations¹²

Numéro	Recommandations
2.1	A formal training program should be established to cover the legal, regulatory, and policy frameworks that govern procurement. Lessons learned from CITT decisions should be included.
2.2	PMGSC should begin collecting information regarding the specific recommendations made by CITT and should incorporate this information into the training program mentioned above.
2.3	The government should appoint to the CITT individuals with significant procurement expertise.
2.4	The CITT's mandate should be modified so that : <ul style="list-style-type: none"> • A standard of reasonableness is the basis of rulings. • To be accepted, a complainant must have bid and must show that were it not for grievance, the complainant would have won.
3.1	Generally, capital programs should only commence once they are fully funded (including life-cycle costs). Specifically, DND should request and obtain appropriate support funding for its Fixed-Wing Search and Rescue program before commencing its procurement process.
3.2	In its annual report, Part III: Report on Plans and Performance Report, DND should report on: <ul style="list-style-type: none"> • Its planned and actual NP expenditures. • The full life-cycle costs of its major weapon systems.
3.3	DND should move quickly to incorporate full life-cycle costs into the SCIP

¹² Williams, Alan S. "Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside", Montreal and Kingston: Breakout Education Network, 2006, p. 104 à 108.

	(DCP)and prioritize the projects in the SCIP (DCP).
3.4	DND should streamline its internal decision-making processes and assist the Treasury Board Secretariat in streamlining the Treasury Board submission process.
3.5	The minister of National Defence should present the SCIP(DCP) to cabinet for approval.
3.6	Any deviation from CLP model must obtain the approval of ADM (Mat) and the VCDS.
4.1	Industry Canada should, with the support of DND, PWGSC, the Department of Fisheries/Canadian Coast Guard, and Treasury Board Secretariat, take the government-wide lead in projecting shipbuilding and support expenditures for a 20-year period and with Canadian Industry, explore the feasibility of leveraging these funds to help build and sustain a large shipyard capability in Canada.
4.2	Industry Canada should, with the support of DND and PWGSC, undertake a comprehensive evaluation of our industrial base with a view to recommending to government which capabilities, if any, should be retained in Canada. The MSP review and the shipbuilding study should be incorporated into the evaluation.
4.3	Industry Canada should revisit its industrial and regional benefits policy to ensure it best balances the needs of Canadian industry within the global marketplace with those of DND.
4.4	Industry Canada should be directed to undertake a study to determine the costs and benefits of IRBs.
4.5	DND should be compensated for any extra costs resulting from article 504.5(a).
4.6	Industry Canada should revisit article 504.5(a) with a view to raising the permissible percentage for Canadian value-added preference.
5.1	The government should combine the defence-specific PWGSC contracting resources with DND procurement resources into a single organization, Defence Procurement Canada (DPC)
5.2	<ul style="list-style-type: none"> • Immediately announce that a DPC organization will be created and will be operational within 12 months. • Establish a small interdepartmental team, with representatives from PMGSC, DND, Treasury Board Secretariat, Industry Canada, Justice, and the Privy Council Office, to draft an initial implementation plan within one month. • Brief ministers monthly.
5.3	Select, as head of the DPC, someone who has never been a member of the Canadian Forces.
5.4	Appoint as head of the DPC an individual who exhibits: <ul style="list-style-type: none"> • Leadership skills: especially three personality skills-honour, humour, and health; and three business skills-focus, foresight, and friends. • Procurement knowledge. • Passion for military as an institution vital to the Canadian interests. • Admiration for the men and women who serve in the military.
5.5	The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs should review and report regularly on the strategic issues surrounding DND's capital program on an ongoing basis, including an assessment of progress on the recommendations in this study.

5.6	As a matter of course, witnesses should be interviewed prior to their appearance before committees. Committee members should be briefed on the results prior to the witness's appearance.
6.1	DND should immediately begin report on costs and on acquisition cycle times in its annual performance report. Variances from plans should be listed under the headings: (a) waiting for approvals, (b) internal delays, (c) contractor delays, and (d) change in scope.
6.2	The sponsoring organization and ADM (Mat) should both be required to sign off on the initiation document committing each to meet the four-year commitment.
6.3	Any projects requiring more than the four-year target obtain both DM and CDS approval.

 = Recommandations qui doivent être exécutées initialement pour lancer les changements.

“Defence Procurement Canada”

Williams prône la création de cette organisation afin de centrer l'imputabilité à un seul endroit et d'alléger le processus d'acquisition en matière de défense. La justification de l'amalgamation du personnel assigné à l'acquisition en matière de défense au sein du MDN et de TPSGSC repose sur les critères suivants :

- Duplication de personnel travaillant dans les sections de l'acquisition.
- Dissolution de personnel qualifié : les deux catégories de fonctionnaires les plus importantes sont les 45-49 et 50-54 dont plusieurs d'entre eux sont partis, ou partiront sous peu, à la retraite. Les dernières coupures et le moratoire imposé sur l'embauche de personnel ont assurément contribué à une perte d'expertise dans le domaine d'acquisition.
- Communication et obtention d'un commun accord est d'autant plus difficile lorsqu'il y a plusieurs ministres d'impliqué.

- Économies potentielles en ressources humaines (entre 48 à 125) et monétaires (entre 4.8M\$ et 12.5M\$).

Pour la création du DPC, Williams propose cinq organisations différentes qui pourraient rencontrer les objectifs de centraliser l'imputabilité à un seul endroit et l'allègement du processus d'acquisition :

- Option #1 : de localiser le DPC sous TPSGC. Le ministre TPSGC garderait l'autorité légale conférée par loi sur la production de défense. Les employés du DPC exerceraient au nom du ministre de TPSGC l'autorité d'acquisition, telle que dictée par loi sur la production de défense.
- Option #2 : de localiser le DPC sous le MDN. Le ministre de la Défense Nationale recevrait l'autorité légale conférée par loi sur la production de défense. Les employés du DPC exerceraient au nom du ministre de Défense nationale l'autorité d'acquisition, telle que dictée par loi sur la production de défense.
- Option #3 : de localiser le DPC sous le MDN. Le ministre TPSGC garderait l'autorité légale conférée par loi sur la production de défense. Une unité administrative serait créée au sein de TPGSC afin d'exercer l'autorité légale conférée par la loi sur la production de défense et agirait selon les recommandations du DPC. Les employés de DPC seraient responsables d'administrer tous les aspects de la loi sur la production de défense, à l'exception de l'autorité légale.
- Option #4 : de créer le DPC comme ministère séparé sous le ministre TPSGC. Tout le personnel du MDN et de TPGSC attiré à l'acquisition en matière de défense serait regroupé au sein du DPC. Le ministre TPSGC garderait l'autorité

légale conférée par loi sur la production de défense. Les employés du DPC exerceraient au nom du ministre de TPSGC l'autorité d'acquisition, telle que dictée par loi sur la production de défense.

- Option #5 : de créer le DPC comme ministère séparé sous le ministre de la Défense Nationale. Tout le personnel du MDN et de TPGSC attribué à l'acquisition en matière de défense serait regroupé au sein du DPC. Le ministre de la Défense Nationale recevrait l'autorité légale conférée par loi sur la production de défense. Les employés du DPC exerceraient au nom du ministre de la Défense nationale l'autorité d'acquisition, telle que dictée par loi sur la production de défense.

Parmi ses propositions, Williams recommande l'option #2 car elle occasionne moins de complications pour la gestion du personnel militaire assigné à l'acquisition en matière de défense. Il estime également que la mutation du personnel militaire dans un autre ministère engendrerait des coûts supplémentaires pour leur gestion de carrière (cours et mutations). Et finalement, nous évitons la création d'un nouveau ministère et organisme public fédéral qui devra rendre des comptes au Parlement, au Conseil du Trésor, au Cabinet et au Premier ministre.

Ainsi, si nous tenons compte des recommandations formulées par Gray, Mortimer et Williams, nous voyons qu'ils suggèrent tous à la réforme d'éléments tels l'imputabilité et l'allègement du processus. Pour y arriver, ils avancent les mêmes points, soit:

- Ne pas mettre un militaire (ou ex-militaire) à la tête d'organismes voués à l'acquisition en matière de défense.

- Restructurer les organisations à cause de l'effritement du personnel spécialisé dans le domaine.
- Offrir de l'entraînement aux nouveaux fonctionnaires afin de former du personnel spécialisé.
- L'industrie connaît des ratées à produire et livrer les équipements nécessaires.

RÉTICENCE FÉDÉRALE ENVERS LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

La réticence du gouvernement fédéral à supporter la création d'organismes d'état découle possiblement des conclusions formulées par la Commission d'enquête Gomery suite au scandale sur les commandites. Celle-ci a démontré que la reddition de compte des organismes publics était devenue plus embrouillée. Résultat, les ministres sont moins enclins à accepter l'imputabilité de ces organismes parce que les fonctionnaires de niveaux inférieurs ont plus d'autonomie dans les prises de décisions. Une autre problématique veut que ces organismes, bien que publiques, devront travailler et/ou coopérer avec le secteur privé qui ne sont sous aucune obligation de suivre les mêmes mesures de contrôle imposées par un ministre et le Parlement. Finalement, parce qu'il y a trop d'intervenants, il est plus difficile de gérer, ainsi que d'identifier comment les fonds publics ont été utilisés, pour la prestation des services publiques et la passation de marché. « Le leitmotiv « laissez les gestionnaires gérer » sert à justifier l'accroissement des pouvoirs décisionnaires des gestionnaires au sein du secteur public et, par

conséquent, à affaiblir les contrôles hiérarchiques qu'exercent les ministres sur des activités dont ils sont théoriquement responsables. »¹³

Suite à ces obstacles identifiés, nous préconisons maintenant un resserrement du rôle du ministre pour la reddition de compte et un resserrement du conseil d'administration pour la gestion de l'organisme public. Les cadres supérieurs en provenance de l'extérieur de la fonction publique peuvent avoir des valeurs ou allégeances différentes de celles préconisées par l'organisme public, le Secrétariat du Conseil du trésor a donc demandé à ce que le processus de sélection des administrateurs soit amélioré. « La notion d'intérêt public est également étroitement liée à la nécessité de maintenir une saine application de l'autorité publique à des fins publiques. »¹⁴ Peters suggère de rendre publique les opérations de ces sociétés et le processus de sélection des cadres supérieurs car il croit que les gestionnaires de ces sociétés travailleraient plus dans l'intérêt public et respecteraient les objectifs du ministre.

COMMENTAIRES DE L'AUTEUR

Je suis néophyte sur mes connaissances du processus d'acquisition en matière de défense.

Je peux tout de même avancer de manière générale les énoncés suivants :

- Nos alliés, qui ont déjà intégrés les organismes voués à l'acquisition en matière de défense, sont déjà en train d'examiner des changements additionnels. Est-ce que les options suggérées sont bonnes? Je crois que non, car leur législation est

¹³ Peters, B. Guy, « Rapport commission Gomery, Rétablir l'imputabilité – Rapport phase 2 – Études Volume 3 : Liens responsabilité et reddition de comptes », Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, p. 321.

¹⁴ Ibid, p. 354.

différente de la nôtre et ils tentent trop de se rapprocher de l'industrie (secteur privé). Par contre, il est important de noter que les gouvernements prennent leur rôle au sérieux et veulent initier des révisions pour améliorer leur processus d'acquisition en matière de défense. Dans notre cas, le gouvernement canadien laisse le soin à TPGSC d'entreprendre, ou non, des changements au processus, ce qui démontre un manque d'effort et d'intérêt redresser ce problème.

- La possibilité qu'un fournisseur qui n'a pas soumissionné sur un projet, puisse déposer une plainte au Tribunal canadien du commerce extérieur cela est ridicule, voire même aberrante. Je crois que l'application de la recommandation 2.4 pourrait éviter ce genre d'intervention qui retarde éperdument le processus de soumission.
- Le Plan stratégique d'investissement dans les capacités ne tenait pas compte des coûts du cycle de vie d'un équipement, la liste des projets n'était pas priorisée et l'aval était obtenu du ministre lui-même. Si on prend en considération le Guide d'acquisition de la Défense 2014 qui découle d'une obligation de la Stratégie d'approvisionnement en matière de Défense appliquée par TPGSC, cette liste de projet démontre les mêmes failles : aucune priorité, des allocations budgétaires imprécises et aucune approbation du Parlement garantissant celles-ci. Le tout ressemble à une liste souhaitée, sans fondement, et une répétition de nos erreurs.
- Je suis d'accord avec la recommandation de choisir un candidat qui n'aura jamais été membre de FAC pour occuper le poste qui dirigerait le DPC. Le fonctionnaire nommé à ce poste de direction ne se laisserait point influencer par la junte militaire et appliquerait les règles dictées dans la loi sur la production de défense.

- L'amalgamation du MDN et TPSGC pour créer un organisme exclusivement assigné dans l'acquisition en matière de la défense a déjà été proposée et a même été appliqué par certains de nos alliés. Williams offre cinq options et, selon moi, quelle que soit l'option choisie il faut juste que l'implantation soit chapeauté par le gouvernement même et non relégué à TPGSC. Si ce n'est pas implanté de cette façon, nous reviendrons à la case départ, c'est-à-dire à l'approche préconisée dans le passé : "integration was simply dismissed by bureaucrats seeking to protect their turf rather than serve the public."¹⁵ De plus, tant que nous gardons le DPC sous le contrôle d'un ministre pour la reddition de compte, les options proposées rassureront le gouvernement fédéral sur les problématiques de gestion normalement engendrés par les organismes d'état.

CONCLUSION

Les pays occidentaux sont dans l'obligation de revoir leur processus d'acquisition car les problèmes récurrents notés ci-haut perdurent. Bien que TPGSC ait déjà émis sa nouvelle Stratégie d'approvisionnement en matière de Défense basée en particulier sur le rapport de Jenkins, il serait important de porter une attention aux propositions sensées de Williams. Williams aborde les vrais problèmes - ce que les rapports et révisions n'ont pas su faire. De plus, on ne peut pas laisser le mandat de faire des changements à seulement TPGSC car :

¹⁵ Williams, Alan S. "Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside", Montreal and Kingston: Breakout Education Network, 2006, p 75.

- “PWGSC mandate to pursue efficiency and ensure integrity has little impact on defence-specific procurement. The reason is that DND has unusual needs that only it can determine, and there no economies of scale in buying”¹⁶
- “Thus, when faced with demands and even evident need to reform the system, the complexity can only offer patchwork proposals that safeguard the status quo but avoid the overriding problem”¹⁷

Lorsque Chinn et Dowdy demandent à Gray pourquoi il est difficile d’arriver à un processus d’acquisition optimal, ce dernier répond:

One can do a certain amount with processes and procedures, as I’m trying to do, there is also a role for leadership and will. Quitting smoking and staying quit are painful decisions because the benefit lies in the long-term. The benefit of having a cigarette, on the other hand, lies in the short-term, which is the way human beings tend to work – optimizing their short term benefit and blinding themselves to the long-term consequences. All armed forces around de world are heavy smokers, and getting to quit is going to continue to be a difficult process.¹⁸

Si le Canada désire avoir des forces capables de rencontrer les objectifs nationaux et internationaux du pays, le bon fonctionnement du processus d’acquisition en matière de la défense nécessitera l’implication directe du gouvernement pour réduire les ardeurs des demandes de Forces armées canadiennes. En ce qui a trait à l’acquisition de plateformes militaires, le gouvernement devra avoir une vision à plus long terme en octroyant des allocations financières qui dépasseront plus d’un mandat politique. Il devra également ne point reléguer cette tâche à TPSGC car, malheureusement, ce ministère ne travaillera qu’à trouver des solutions pour s’avantager et qui permettra de protéger son pouvoir.

¹⁶ Williams, Alan S. “Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside”, Montreal and Kingston: Breakout Education Network, 2006, p 74.

¹⁷ Ibid, p. xvi.

¹⁸ Chinn, David & Dowdy, John, “An expert view on defence procurement”, London, McKinsey & Company, 2010, p. 27.

Enfin, si le DPC est implanté au sein de TPSGC, il devra prendre en considération que les acquisitions en matière de défense sont particulières et devraient nullement être traitées comme les autres projets d'acquisition. Et si le DPC est implanté au sein du MDN, je crois que cette perte ne serait pas significative au sein de TPSGC qui représente le plus gros ministère fédéral au Canada.

BIBLIOGRAPHIE

- Auger, Martin. « Les organismes d'approvisionnement en matière de défense : comparaison entre pays », Publication No. 2014-82-F, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2014.
- Chinn, David & Dowdy, John, “An expert view on defence procurement”, London, McKinsey & Company, 2010.
- Department of Defence, “Defence Material Organisation, “Implementing the Mortimer Review”, Australian Government, May 2008.
- Department of Defence, “The Response to the Report of the Defence Procurement and Sustainment Review: the Mortimer Review”, Australian Government, January 2009.
- Gray, Bernard. “Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An Independent Report”, London: Bernard Gray, October, 2009.
- Jenkins, Tom. « Le Canada d'abord – Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés », Canada: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, février 2013.
- Mortimer, David. “Going to the Next Level: The report of the Defence Procurement and Sustainment Review”, Canberra: Strategic Communication and Ministerial Services, Defence Materiel Organisation, 2008.
- ON’ eal, R. Brian, Smith, Alex, Stilborn, Jack, “Aperçu du Rapport de la phase 2 de l’enquête de la commission Gomery, Publication PRB 05-60F, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 16 février 2006.
- Peters, B. Guy, « Rapport commission Gomery, Rétablir l'imputabilité – Rapport phase 2 – Études Volume 3 : Liens responsabilité et reddition de comptes», Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 1 février 2006.
- Smith, Alex. « Les organismes centraux : Rôles et Responsabilités », Publication No. PRB 09-01F, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2009.
- Stone, J.C. “A Separate Defence Procurement Agency: Will it Actually Make a Difference”. Ottawa: CDFAI, Feb 2012.
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. « Stratégie d'approvisionnement en matière de Défense. »

Williams, Alan S. "Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside", Montreal and Kingston: Breakout Education Network, 2006.