



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

**RAPPORT 7, LE SOUTIEN AUX OPÉRATIONS ET À
LA MAINTENANCE DE L'ÉQUIPEMENT MILITAIRE
— DÉFENSE NATIONALE, DES RAPPORTS DE
L'AUTOMNE 2016 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

JUIN 2017

42^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**RAPPORT 7, LE SOUTIEN AUX OPÉRATIONS ET À
LA MAINTENANCE DE L'ÉQUIPEMENT MILITAIRE
— DÉFENSE NATIONALE, DES RAPPORTS DE
L'AUTOMNE 2016 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

JUIN 2017

42^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Alexandra Mendès

MEMBRES

Chandra Arya

Shaun Chen

T.J. Harvey

Matt Jeneroux

Paul Lefebvre

Phil McColeman

Brenda Shanahan

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Dean Allison

Peter Fragiskatos

Rémi Massé

Bev Shipley

GREFFIER DU COMITÉ

Michel Marcotte

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Édison Roy-César, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGT-NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 7, Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale, des Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

« RAPPORT 7 — LE SOUTIEN AUX OPÉRATIONS ET À LA MAINTENANCE DE L'ÉQUIPEMENT MILITAIRE — DÉFENSE NATIONALE », AUTOMNE 2016 — RAPPORTS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

Selon le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [a]ux termes de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* de 2008, les Forces armées canadiennes doivent être prêtes à mener les six missions principales suivantes :

- I. mener des opérations quotidiennes nationales et continentales, y compris dans l'Arctique;
- II. offrir leur soutien dans le cadre d'un événement international important au Canada, comme les Jeux olympiques;
- III. répondre à une attaque terroriste importante;
- IV. appuyer les autorités civiles en cas de crise au Canada, par exemple en cas de catastrophe naturelle;
- V. diriger ou mener une opération internationale importante durant une période prolongée;
- VI. déployer des forces en cas de crise à l'étranger pour une période de plus courte durée¹. »

En se fondant sur ces six principales missions, la Défense nationale établit les capacités requises². Pour assurer ses capacités, elle doit disposer d'un équipement fiable, ce qui, en soi, nécessite sa maintenance³.

Pour ce qui est de la terminologie relative à l'équipement militaire :

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.1.

2 *Ibid.*, paragr. 7.2.

3 *Ibid.*

- « soutien » vise les « activités opérationnelles et de maintenance comprenant l'ingénierie, l'instruction, l'inspection, l'entretien et les réparations, ainsi que la fourniture de pièces de rechange⁴ »;
- « disponibilité » vise la « [p]roportion de temps, au cours d'une période donnée, pendant laquelle un type d'équipement militaire est en état de service (ne fait pas l'objet d'un entretien) par rapport à la période totale pour laquelle il est requis pour des opérations⁵ »;
- « fiabilité » vise la « [c]apacité de l'équipement à fonctionner avec constance selon ce qu'il est prévu dans les spécifications techniques⁶ »;
- « matériels » visent « les navires, véhicules, aéronefs, animaux, missiles, armes, munitions, provisions, équipements, effets et vivres⁷ ».

Le BVG a souligné également que « les activités d'entretien et de réparation de la Défense nationale sont confiées à des techniciens des Forces armées canadiennes ou à des entreprises du secteur privé :

- Les travaux simples et à court terme visant l'entretien préventif et les réparations mineures sont exécutés assez souvent par les civils et les militaires dans les bases au pays ou sur le terrain. Ces travaux peuvent prendre de quelques heures à quelques jours.
- Les activités plus longues et plus complexes d'inspection, de réparation majeure ou de révision complète de l'équipement sont gérées de manière centralisée par le sous-ministre adjoint (Matériels). Ces activités sont effectuées par la Défense nationale ou le secteur privé dans des installations spécialisées. Elles peuvent prendre des jours, des semaines, voire des mois⁸. »

Selon le BVG, « [l]e budget de soutien en matière d'équipement le plus important [2,5 milliards de dollars] est celui du Programme d'approvisionnement national, géré par le sous-ministre adjoint (Matériels) », qui vise « l'achat de pièces de rechange et [...] l'attribution de contrats à des entreprises du secteur privé et à des gouvernements de l'étranger pour la maintenance, y compris un service de maintenance approfondi comme une révision majeure d'équipement⁹ ».

4 *Ibid.*, paragr. 7.2.

5 *Ibid.*, paragr. 7.3.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*, paragr. 7.7.

8 *Ibid.*, paragr. 7.4.

9 *Ibid.*, paragr. 7.5.

Le BVG a expliqué que « [l]a Défense nationale est chargée de la construction et de la maintenance des établissements et ouvrages de la défense nationale, de la recherche liée à la défense nationale et de la mise au point et du perfectionnement des matériels¹⁰ ». De son côté, « Services publics et Approvisionnement Canada a le pouvoir de faire l'acquisition, notamment par achat, du matériel de défense que requiert la Défense nationale, y compris des contrats de service pour la réparation et l'entretien de l'équipement¹¹ ».

Dans son rapport de 2011, [Chapitre 5 — L'entretien et la réparation de l'équipement militaire — Défense nationale](#), le BVG avait conclu que « l'information sur les coûts et le rendement était insuffisante et que l'écart entre la demande en services d'entretien et de réparation et les fonds disponibles était important¹² ». Le Bureau avait également constaté que :

- « les coûts de l'entretien de l'équipement de remplacement étaient plus élevés que ceux de l'équipement existant, le nouvel équipement étant plus complexe »;
- « [l]a Défense nationale ne surveillait pas de près les conséquences du report d'activités d'entretien et de réparation »;
- « la Défense nationale avait indiqué que dans son plan d'investissements à long terme pour l'équipement neuf, elle n'avait probablement pas prévu de financement suffisant pour les activités de soutien visant l'équipement pendant toute la durée de son cycle de vie¹³ ».

À l'automne 2016, le BVG a publié un audit de rendement visant à déterminer si « la Défense nationale avait géré le soutien en matière d'équipement de manière rentable afin que l'équipement militaire soit disponible et fiable pour pouvoir répondre aux exigences opérationnelles et d'instruction des Forces armées canadiennes¹⁴ ». Six éléments d'équipement, dont le coût annuel des activités de soutien contractuelles est estimé à 700 millions de dollars, ont été étudiés¹⁵ :

- I. les avions de transport stratégique CC-177 Globemaster III;
- II. les hélicoptères maritimes CH-148 Cyclone;
- III. les hélicoptères de transport moyen à lourd CH-147F Chinook;

10 *Ibid.*, paragr. 7.7.

11 *Ibid.*, paragr. 7.8.

12 *Ibid.*, paragr. 7.9.

13 *Ibid.*, paragr. 7.10.

14 *Ibid.*, paragr. 7.11.

15 *Ibid.*, paragr. 7.6.

- IV. les avions de transport tactique CC-130J Hercules;
- V. les sous-marins de la classe Victoria;
- VI. les véhicules blindés tactiques de patrouille¹⁶.

Le 1^{er} mai 2017, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu une audience sur cet audit. Y ont participé Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, et Gordon Stock, directeur principal, du BVG, ainsi que John Forster, sous-ministre, le vice-amiral Ron Lloyd, vice-chef d'état-major de la Défense par intérim et Commandant de la Marine royale canadienne, Patrick Finn, sous-ministre adjoint aux Matériels, et Werner Liedtke, directeur général et dirigeant principal des finances intérimaire, du ministère de la Défense nationale¹⁷.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. GESTION DU SOUTIEN DE L'ÉQUIPEMENT

1. Hypothèses de planification

Le BVG a constaté que « la Défense nationale avait fait au départ des hypothèses de planification qui surestimaient l'utilisation de l'équipement, sous-estimaient les coûts de soutien et sous-évaluaient les besoins en personnel. Par conséquent, les coûts de soutien plus élevés que prévu et le manque de personnel ont contribué à limiter la disponibilité de l'équipement que [le BVG a] sélectionné et à en réduire l'utilisation¹⁸. »

Le BVG a observé de plus que « [l]es contrats de soutien n'ont pas permis à la Défense nationale d'optimiser les ressources au regard de l'équipement » examiné, et « qu'à cause de ses hypothèses de planification initiales, la Défense nationale avait payé pour un niveau de service plus élevé que celui correspondant à son utilisation réelle. Les coûts fixes élevés associés à ces contrats ont réduit les fonds disponibles pour d'autres éléments d'équipement¹⁹. » Toutefois, le BVG a également observé que « la Défense nationale a pris des mesures pour corriger la situation, notamment en renégociant un contrat de soutien en matière d'équipement²⁰ ».

Le BVG a par exemple constaté que « [l]a Défense nationale a reconnu que ses hypothèses au regard du contrat de soutien en matière d'équipement pour l'avion CC-130J Hercules étaient inexactes et qu'elles n'ont pas assuré l'utilisation

16 *Ibid.*, Pièce 7.1.

17 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#).

18 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.20.

19 *Ibid.*, paragr. 7.21.

20 *Ibid.*

optimale des ressources²¹ ». Plus tard, en 2015, Services publics et Approvisionnement Canada a renégocié les contrats, dont les « modalités donnent une marge de manœuvre permettant d'améliorer l'optimisation des ressources²² ».

Enfin, le BVG a conclu que « les hypothèses de planification inexactes établies au moment de conclure les contrats de soutien en matière d'équipement ont entraîné des coûts plus élevés et, dans certains cas, réduit la disponibilité de l'équipement²³ ».

Exemple d'hypothèses de planification ayant entraîné des coûts plus élevés

Dans le cas du contrat pour l'hélicoptère Chinook, la Défense nationale ne pouvait pas utiliser d'indicateurs favorisant le bon rendement de l'entrepreneur avant que l'hélicoptère ait atteint 7 100 heures de vol dans une année. L'hélicoptère Chinook a été en vol pendant moins de 3 000 heures par année depuis sa livraison, ce qui se situe bien en deçà du niveau opérationnel normal. Par conséquent, la Défense nationale n'a pas pu tirer pleinement profit de ce contrat axé sur le rendement.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr.7.68.

À la lumière de ces faits, le BVG a recommandé que « [l]a Défense nationale [s'assure] que les futurs contrats de soutien en matière d'équipement [soient] fondés sur des hypothèses de planification réalisables et qu'ils prévoient la possibilité d'effectuer des modifications en fonction des circonstances, lorsque cela est possible²⁴ ». Dans son plan d'action, la Défense nationale a affirmé accepter cette recommandation et s'est engagée à ce qu'une fonction de remise en question ait lieu, dans le cadre de divers conseils et comités, « pour garantir que les promoteurs ont fondé leurs résultats attendus sur des hypothèses de planification réalisables²⁵ ».

Lors de sa présentation, John Forster, sous-ministre de la Défense nationale, a ajouté :

En 2016, nous avons lancé une initiative de soutien pour remplacer l'ancienne politique relative aux contrats de soutien en service. À l'heure actuelle, nous réunissons des experts en approvisionnement de la Défense nationale, de Services publics et Approvisionnement Canada et d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Ces experts collaborent étroitement avec le secteur privé à la recherche des meilleures méthodes de soutien en service pour le matériel militaire. Les avantages de cette collaboration sont nombreux. L'un d'eux, qui n'est pas le moindre, c'est que la Défense nationale peut obtenir les renseignements nécessaires pour déterminer, flote

21 *Ibid.*, paragr. 7.31

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*, paragr. 7.34.

24 *Ibid.*, paragr. 7.35.

25 Défense nationale, [Plan d'action détaillé](#), p. 1.

par flotte, le type d'entretien requis pour la durée du cycle de vie, ce que le secteur privé peut offrir, à quel prix, et comment les divers ministères fédéraux peuvent tirer parti de leurs ressources et de leur savoir-faire collectifs pour réussir²⁶.

Étant donné l'importance d'une bonne planification de la maintenance de l'équipement militaire, le Comité recommande donc :

Recommandation 1

Que, d'ici le 31 janvier 2018, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport évaluant l'efficacité de la nouvelle fonction de remise en question et de l'Initiative de maintien en puissance visant à garantir que les contrats de soutien en matière d'équipement soient fondés sur des hypothèses de planification réalisables et qu'ils prévoient la possibilité d'effectuer des modifications en fonction des circonstances.

2. Les coûts du cycle de vie

Le BVG a constaté que, « [s]elon la politique du Conseil du Trésor en la matière, le plan d'investissement d'un ministère doit tenir compte non seulement du prix d'achat des actifs, mais également des coûts de tout leur cycle de vie, y compris les coûts du soutien et des services acquis²⁷ ». Le Bureau a « constaté que le dernier plan d'investissement de la Défense nationale, en date de 2014, ne prévoyait pas les coûts de tout le cycle de vie pour les six éléments d'équipement [...] examinés²⁸ » au cours de cet audit.

Le BVG a également observé qu'« [i]l faut actualiser les coûts de tout le cycle de vie dans le plan d'investissement, y compris les coûts liés au soutien et aux services acquis, afin de s'assurer que suffisamment de fonds sont réservés pour pouvoir utiliser l'équipement comme prévu. Dans le cas contraire, la Défense nationale devra réduire de façon considérable le niveau de ses exigences opérationnelles et d'instruction²⁹. »

Le BVG a donc recommandé que « [l]a Défense nationale [prépare et actualise] régulièrement des estimations des coûts du cycle de vie au moment de prendre des décisions importantes pour chaque élément d'équipement et [surveille] les coûts réels par rapport aux estimations révisées » et, également qu'« [e]lle [actualise] [...] son plan d'investissement afin de tenir compte des coûts du cycle de vie plus complets³⁰ ».

26 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#), 15:35.

27 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.43.

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*, paragr. 7.47.

30 *Ibid.*, paragr. 7.48.

Dans son plan d'action, la Défense nationale a accepté cette recommandation et s'est engagée à ce que :

Dans le cadre de l'Examen de la politique de défense et en appui à l'élaboration du Plan d'investissement de 2017, des estimations de coûts sont prévues et des projets permanents sont rafraîchis et mis à jour pour refléter une estimation plus précise des coûts du cycle de vie. Dans le cadre de l'élaboration du Plan d'investissement de 2017, le Ministère prévoit produire un plan qui déterminera des investissements distincts en acquisition de biens et de services de plus de 20 M\$ ainsi que les coûts du cycle de vie des divers programmes. L'élaboration de ces produits d'ici la fin de 2017 démontrera les progrès importants accomplis envers la réalisation de cette recommandation. Également, la Défense nationale mettra à jour et surveillera les coûts du cycle de vie aux principaux points de décision³¹.

Interrogé sur l'absence d'estimation des coûts de cycle de vie appropriée, John Forster a répondu :

Les politiques du Conseil du Trésor sur les coûts ont évolué, même l'an dernier, et elles correspondent exactement à ce que nous avons fait et ce vers quoi nous nous dirigeons et à nos investissements de cette année. Le plan de 2014 n'incluait pas les coûts du cycle de vie pour tout notre équipement. Une partie de ces coûts n'incluaient pas le soutien. En partie, nous n'avons pas tenu compte des coûts inflationnistes. Il y avait beaucoup de lacunes, à mon avis, lorsque j'ai pris connaissance de cela. C'est exactement la raison pour laquelle nous avons fait tous les investissements pour apporter des changements à la façon dont nous établissons les coûts. Notre prochain plan d'investissement, qui sera présenté à la fin de l'année actuelle, inclura toutes ces dispositions³².

Malgré cela, le Comité recommande :

Recommandation 2

Que, d'ici le 31 janvier 2018, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillant comment une estimation des coûts de cycle de vie appropriée est désormais utilisée et comment son Plan d'investissement a été actualisé afin de tenir compte de coûts du cycle de vie plus complets.

3. L'utilisation de fonds supplémentaires

Selon le BVG, « [l]e Conseil du Trésor demande à la Défense nationale de s'assurer que les fonds supplémentaires qu'elle reçoit du cadre financier du gouvernement pour l'acquisition de nouveaux éléments d'équipement ou pour l'utilisation et la maintenance de son équipement sont réservés à cette fin. Les fonds versés devraient

31 Défense nationale, [Plan d'action détaillé](#), p. 2-3.

32 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#), 17:25.

faire l'objet d'un suivi distinct et être réservés aux éléments d'équipement visés. Ils ne devraient pas être utilisés pour un autre élément d'équipement³³. »

Lors de son audit, le BVG a « constaté que la Défense nationale n'avait pas surveillé si elle avait utilisé tous ces fonds pour les éléments d'équipement prévus ni si elle en avait utilisé parfois à d'autres fins³⁴ ». Ainsi, « la Défense nationale avait reçu 115 millions de dollars pour le soutien visant l'hélicoptère Chinook au cours de l'exercice 2014-2015 et, par la suite, 137 millions de dollars par exercice. Au moins 5 millions de dollars sur les fonds alloués en 2014-2015 n'ont pas servi au soutien pour le Chinook et ont été réaffectés à d'autres éléments d'équipement³⁵. »

Le BVG a conclu que, « [c]omme la Défense nationale n'a pas surveillé les fonds supplémentaires destinés à des éléments d'équipement en particulier, elle ne savait pas si ces fonds avaient été utilisés à d'autres fins. En outre, si elle n'intègre pas dans son plan d'investissement les coûts de tout le cycle de vie pour ses actifs, y compris les coûts de soutien et les services acquis, la Défense nationale pourrait ne pas réserver suffisamment de fonds pour assurer le soutien prévu en matière d'équipement³⁶. »

C'est pourquoi le BVG a recommandé que « [l]a Défense nationale [précise], en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le ministère des Finances Canada, la manière dont elle utilisera les fonds supplémentaires qui lui sont versés et [veille] à ce que ces fonds soient surveillés et utilisés de façon adéquate³⁷ ».

Dans son plan d'action, la Défense nationale a accepté cette recommandation et affirmé que, dans le cadre de discussions en cours avec les organismes centraux, elle voudra « préciser l'utilisation des fonds supplémentaires tirés de l'enveloppe selon la comptabilité d'exercice et [s']assurer que les processus de la Défense nationale satisfont aux pratiques de gestion attendues³⁸ ».

Interrogé sur l'utilisation des fonds supplémentaires, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, a commenté :

Nous faisons référence au dossier de l'avion Globemaster. Dans ce dossier, nous avons découvert que la « Défense nationale avait reçu des fonds supplémentaires de 140 millions de dollars par année pour le soutien visant l'avion Globemaster, mais n'avait dépensé que 79 millions de dollars à cette fin au cours de l'exercice 2015-2016. » Nous

33 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.49.

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*, paragr. 7.50.

36 *Ibid.*, paragr. 7.51.

37 *Ibid.*, paragr. 7.52.

38 Défense nationale, *Plan d'action détaillé*, p. 3. Selon le [gouvernement du Canada](#), le terme « organisme central » s'applique au Bureau du Conseil privé, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère des Finances.

soulignons ensuite que nous avons tenté de savoir où ces fonds ont été dépensés. Selon ce que nous avons pu comprendre, le Conseil du Trésor s'attendait à ce que le ministère effectue un suivi de ces fonds et qu'il puisse faire rapport sur leur utilisation, mais nous offrons plusieurs exemples où il nous a été impossible de savoir où ces fonds ont été dépensés dans le cadre du soutien visant cet avion et nous n'avons pas pu confirmer à quelles autres fins ces fonds auraient pu servir. C'est essentiellement ce que nous avons découvert dans ce dossier³⁹.

C'est pourquoi le Comité recommande :

Recommandation 3

Que, d'ici le 31 janvier 2018, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport expliquant comment elle a précisé son utilisation des fonds supplémentaires.

B. UTILISATION PRÉVUE DE L'ÉQUIPEMENT

1. Capacité en ressources humaines

Le BVG a constaté que, à l'acquisition des nouveaux éléments d'équipement, « la Défense nationale avait tenu pour acquis que le personnel proviendrait des équipes chargées du fonctionnement et de la maintenance de l'équipement existant. La Défense nationale a relevé des risques associés au manque de personnel qualifié pour assurer le soutien en matière d'équipement », mais « n'avait pas été en mesure d'atténuer ces risques ni de pourvoir tous les postes requis, et ce, pour un certain nombre de raisons⁴⁰ ». De plus, « [i]l y avait également un manque de personnel à la Défense nationale pour négocier, surveiller et examiner de façon critique le rendement des entrepreneurs⁴¹ ».

Le BVG a souligné que, « [d]ans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* du gouvernement fédéral, il est indiqué que les Forces armées canadiennes devaient augmenter les effectifs de la Force régulière à 70 000 membres, en partie pour le soutien visant l'équipement nouvellement acquis. Toutefois, la Défense nationale n'a pas établi cette cible; elle s'est en effet fixé un objectif de 68 000 membres et n'a pas réaffecté de personnel afin d'assurer un soutien adéquat pour le nouvel équipement⁴². »

C'est pourquoi le BVG a recommandé que « [l]a Défense nationale [définisse] mieux [...] ses besoins en ressources et [...] les [intègre mieux] au processus décisionnel initial pour l'approbation de l'équipement et le soutien connexe. La Défense nationale doit surveiller et gérer les risques associés au soutien en matière d'équipement d'une manière

39 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#), 16:35.

40 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.62.

41 *Ibid.*, paragr. 7.63.

42 *Ibid.*, paragr. 7.64.

exhaustive et intégrée de façon à s'assurer de disposer de suffisamment de personnel et de fonds pour répondre aux exigences opérationnelles et d'instruction⁴³. » M. Ferguson a ajouté, à ce sujet, que « [l]a Défense nationale doit utiliser une approche de gestion intégrée des ressources qui prend en compte, en matière de coûts et d'opérations, tous les aspects du cycle de vie de l'équipement, soit l'acquisition, le matériel, le soutien et le personnel⁴⁴ ».

Dans son plan d'action, la Défense nationale a accepté cette recommandation et affirmé qu'elle « élaborera sa première stratégie intégrée de ressources humaines pour équilibrer les compétences et le personnel à travers le Ministère et les Forces armées canadiennes. Cette stratégie sera élaborée en 2017-2018 et sera mise en œuvre en 2018-2019⁴⁵. »

C'est pourquoi le Comité recommande :

Recommandation 4

Que, d'ici le 30 avril 2018, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillant la stratégie des ressources humaines de l'Équipe défense, de même que son plan et le calendrier de mise en œuvre.

2. Les indicateurs de rendement des contrats

Selon le BVG, « [l]a Défense nationale s'est servie de contrats de soutien axés sur le rendement pour assurer un niveau précis de disponibilité de l'équipement. Les contrats comportaient des indicateurs visant à favoriser le bon rendement de l'entrepreneur⁴⁶. » Cependant, le Bureau a constaté que, « dans certains cas, en raison de la piètre qualité des données, la direction ne disposait pas de l'information dont elle avait besoin pour mesurer adéquatement le rendement de l'entrepreneur⁴⁷ ».

C'est pourquoi le BVG a recommandé que « [l]a Défense nationale [améliore] la qualité des données consignées dans son système d'information afin de mieux gérer le soutien en matière d'équipement⁴⁸ ».

Dans son plan d'action, la Défense nationale a accepté cette recommandation et affirmé que :

43 *Ibid.*, paragr. 7.65.

44 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#), 15:30.

45 Défense nationale, [Plan d'action détaillé](#), p. 4-5.

46 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.66.

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*, paragr. 7.69.

Diverses initiatives en cours amélioreront, directement ou indirectement, la qualité des données du Système d'information de la gestion des ressources de la défense (SIGRD). Ces initiatives comprennent, sans en exclure d'autres, le Projet de modernisation et de rationalisation de la gestion des stocks, le Projet de prise d'inventaire national et la mise en œuvre des Plans d'action en matière d'obligation redditionnelle quant au matériel⁴⁹.

Interrogé sur l'utilisation efficace des données et du SIGRD, le vice-amiral Ron Lloyd, vice-chef d'état-major de la Défense par intérim et Commandant de la Marine royale canadienne, de la Défense nationale, a fourni l'explication suivante :

Une des difficultés que nous avons eues avec le SIGRD, c'est que pour reformater un rapport, il faut entrer dans le système et le reprogrammer. En 2015, nous avons créé une série d'outils et d'objets opérationnels qui permettent d'accéder rapidement aux données, puis de les configurer dans un rapport permettant de prendre des décisions fondées sur des données probantes. Nous avons du succès à ce chapitre. Je dirais donc que ce sont les outils qui nous permettront d'améliorer l'utilisation et l'efficacité des données, dans le but de prendre de meilleures décisions à l'avenir⁵⁰.

Cependant, compte tenu de l'importance qu'il accorde à la qualité des données et à leur utilisation, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que, d'ici le 31 octobre 2017, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillant les mesures concrètes prises par le Ministère pour garantir que ses données sont utilisées efficacement pour prendre des décisions fondées sur des données probantes.

Recommandation 6

Que, d'ici le 31 janvier 2021, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport évaluant l'efficacité générale de toutes les initiatives du Ministère visant à améliorer la qualité des données dans le Système d'information de la gestion des ressources de la Défense, et notamment du Projet de modernisation et de rationalisation de la gestion des stocks, du Projet de prise d'inventaire national et de la mise en œuvre des plans d'action sur la responsabilisation à l'égard du matériel.

49 Défense nationale, [Plan d'action détaillé](#), p. 5-6.

50 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#), 15:50.

C. PLANIFICATION INTÉGRÉE ET SURVEILLANCE DU SOUTIEN

1. La planification intégrée des ressources et la gouvernance

Le BVG a constaté que « la Défense nationale avait apporté des améliorations. Par exemple, elle a lancé une nouvelle approche en matière de passation de contrats en juin 2016 selon laquelle elle étudie et examine de façon critique les analyses de rentabilisation lors des propositions de contrats pour le soutien des nouveaux éléments d'équipement ou lors des modifications à des contrats en vigueur⁵¹. »

Le BVG a également découvert que la Défense nationale a mené des études qui « présentaient des recommandations visant à simplifier la gouvernance », mais a également constaté qu'« il y a maintenant davantage de processus et de nouveaux comités de surveillance⁵² ». Le Bureau a par conséquent conclu que, bien « que la surveillance additionnelle [puisse] permettre de prendre de meilleures décisions, [elle] peut aussi entraîner des retards et des pertes d'efficacité dans la prise de décisions en matière d'acquisition et de soutien relativement à l'équipement⁵³ ».

C'est pourquoi le BVG a recommandé que « [la] Défense nationale [prenne] des mesures pour simplifier les processus de gouvernance et mieux intégrer la planification des ressources pour le soutien en matière d'équipement⁵⁴ ».

Dans son plan d'action, la Défense nationale a accepté cette recommandation et affirmé que « [l]a mise en œuvre de l'initiative de renouvellement du processus d'approbation des projets de la Défense nationale facilitera l'instauration d'un processus mieux rationalisé de gouvernance et conférera au Ministère la capacité d'atteindre le débit requis⁵⁵ ». De plus, le Ministère s'engage à « rationalise[r] les processus internes pour les harmoniser au renouvellement de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor⁵⁶ ». Cela nécessite cependant que le Conseil du Trésor ait achevé le renouvellement de l'ensemble de ses politiques⁵⁷.

C'est pourquoi le Comité recommande :

51 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.78.

52 *Ibid.*, paragr. 7.80.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*, paragr. 7.84.

55 Défense nationale, [Plan d'action détaillé](#), p. 8-9.

56 *Ibid.*, p. 8.

57 *Ibid.*

Recommandation 7

Que, d'ici le 30 avril 2018, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillant les progrès accomplis pour rationaliser les processus internes et les harmoniser au renouvellement de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor.

2. Mesurer le rendement de la Défense nationale

En réponse à des questions sur le rapport d'audit de 2011, « la Défense nationale avait répondu qu'elle établirait des mesures du rendement pour ses activités de maintenance et de réparation dans son système d'information financière et d'information sur le matériel au plus tard en décembre 2013⁵⁸ ».

Cependant, le BVG a constaté que, si « la Défense nationale avait établi des mesures du rendement dans les contrats de soutien conclus avec des entreprises du secteur privé, [...] elle n'avait pas mis au point de mesures semblables pour son propre rendement. Par exemple, elle n'a pas établi d'indicateur pour le délai qui devrait être respecté afin d'obtenir, auprès de ses dépôts d'approvisionnement, des pièces de rechange pour l'équipement⁵⁹. »

C'est pourquoi le BVG a recommandé que « [l]a Défense nationale [mesure] son propre rendement en ce qui concerne la gestion du soutien en matière d'équipement⁶⁰ ». Dans son plan d'action, la Défense nationale a accepté cette recommandation et affirmé que « [u]ne fois le nouveau Cadre ministériel des résultats mis en œuvre, en 2017, le Ministère sera mieux positionné pour améliorer la surveillance des mesures modernisées du rendement et la reddition de comptes à leur sujet⁶¹ ».

Au sujet de la mesure du rendement, le vice-amiral Ron Lloyd a souligné que :

Nous avons beaucoup appris au cours des deux dernières années sur l'évaluation du rendement, et nous arrivons maintenant à appliquer ces connaissances à plus grande échelle, non seulement aux questions financières, mais aussi au matériel, au personnel et à la formation. Nous continuons constamment de progresser dans le cadre de ces initiatives⁶².

58 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.85.

59 *Ibid.*, paragr. 7.86.

60 *Ibid.*, paragr. 7.87.

61 Défense nationale, [Plan d'action détaillé](#), p. 10.

62 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#), 17:15.

3. L'information sur le rendement

Le BVG a observé que certaines données sur la disponibilité de l'équipement présentées dans le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR) de la Défense nationale n'avaient pas été calculées de manière complète et cohérente⁶³. Plus précisément, la Défense nationale a utilisé à des fins internes une mesure différente de celle indiquée dans son RMR : à l'interne, elle a comparé la disponibilité réelle à la disponibilité prévue pour chaque type d'équipement⁶⁴. Ainsi le BVG a-t-il constaté que « ni l'hélicoptère Chinook ni l'avion CC-130J Hercules n'avaient été inclus dans le calcul global de l'indicateur de disponibilité communiqué dans le [RMR⁶⁵] ».

Le BVG en a par conséquent conclu que « l'information sur la disponibilité de l'équipement présentée au Parlement n'était pas cohérente ni valable. De plus, l'équipement qui n'était pas utilisé en raison d'un manque d'effectif ou de fonds de fonctionnement n'était pas inclus dans l'information sur la disponibilité de l'équipement présentée dans le [RMR⁶⁶]. » M. Ferguson a apporté, à ce sujet, les précisions suivantes :

Ce qui nous préoccupait, c'est que l'information rendue publique dans le rapport ministériel sur le rendement ne correspondait pas toujours à l'information interne du ministère. Nous nous attendions à ce que l'information présentée au Parlement soit le même genre d'information que le ministère avait à l'interne⁶⁷.

C'est pourquoi le BVG a recommandé que « [l]a Défense nationale [mette] en œuvre un processus pour mesurer et communiquer la disponibilité de l'équipement et l'appliquer de manière cohérente pour les rapports internes et pour les rapports publics⁶⁸ ».

Dans son plan d'action, la Défense nationale a accepté cette recommandation et affirmé que « [l]a mise en œuvre du Cadre ministériel des résultats, en cours en ce moment, établira les mesures du rendement en matière de disponibilité et d'aptitude au service du matériel de façon à garantir l'uniformité de la production de rapports et de communiquer les grands besoins du Ministère⁶⁹ ».

63 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.89.

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*, paragr. 7.90.

67 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2017, [Réunion 53](#), 16:05.

68 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.91.

69 Défense nationale, [Plan d'action détaillé](#), p. 12.

Étant donné que la Défense nationale a affirmé que la mesure du rendement en matière de disponibilité et d'aptitude au service sera liée à la mise en œuvre du Cadre ministériel des résultats, le Comité recommande :

Recommandation 8

Que, d'ici le 30 avril 2018, la *Défense nationale* fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillant les progrès accomplis au regard du Cadre ministériel des résultats et, notamment, les raisons ayant motivé le choix des indicateurs de rendement clés relatif au soutien et à la disponibilité, ainsi que la façon dont les résultats internes sont communiqués au Parlement et aux Canadiens.

CONCLUSION

Le BVG a conclu que, pour les six éléments d'équipement examinés dans le cadre de l'audit, « la Défense nationale n'avait pas géré adéquatement les ressources utilisées pour assurer le soutien en matière d'équipement militaire dans un souci de rentabilité, de manière à pouvoir répondre aux exigences opérationnelles et d'instruction. Cependant, la Défense nationale a pris certaines mesures d'amélioration, comme celle de renégocier un contrat de soutien en matière d'équipement pour optimiser l'utilisation des ressources⁷⁰. » De plus, le BVG a constaté que « [c]ertaines hypothèses de planification faites au départ pour les éléments d'équipement que nous avons examinés surestimaient l'utilisation de l'équipement, sous-estimaient les coûts du soutien et sous-évaluaient les besoins en personnel. Cela a fait augmenter les coûts et réduit la disponibilité de l'équipement⁷¹. » C'est un point important, étant donné que « [l]es contrats de soutien en matière d'équipement prévoyaient des coûts fixes (représentant des sommes d'argent importantes). La Défense nationale a donc payé pour un niveau de service plus élevé que celui qu'elle a utilisé, ce qui a réduit les fonds qui auraient pu servir pour d'autres équipements⁷². »

Pour remédier à ces problèmes, le Comité a formulé huit recommandations afin de garantir que la Défense nationale gère le soutien en matière d'équipement de manière rentable afin que l'équipement militaire soit disponible et fiable pour pouvoir répondre aux exigences opérationnelles et d'instruction des Forces armées canadiennes.

70 BVG, « [Rapport 7 — Le soutien aux opérations et à la maintenance de l'équipement militaire — Défense nationale](#) », *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*, paragr. 7.92.

71 *Ibid.*, paragr. 7.93.

72 *Ibid.*

SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ASSORTIES DE LEURS ÉCHÉANCES

Tableau 1 — Sommaire des mesures recommandées assorties de leurs échéances

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1 (p. 6)	La <i>Défense nationale</i> doit fournir au Comité un rapport évaluant l'efficacité de la nouvelle fonction de remise en question et de l'Initiative de maintien en puissance visant à garantir que les contrats de soutien en matière d'équipement soient fondés sur des hypothèses de planification réalisables et qu'ils prévoient la possibilité d'effectuer des modifications en fonction des circonstances.	31 janvier 2018
Recommandation 2 (p. 7)	La <i>Défense nationale</i> doit fournir au Comité un rapport détaillant comment une estimation des coûts de cycle de vie appropriée est désormais utilisée et comment son Plan d'investissement a été actualisé afin de tenir compte de coûts du cycle de vie plus complets.	31 janvier 2018
Recommandation 3 (p. 9)	La <i>Défense nationale</i> doit fournir au Comité un rapport expliquant comment elle a précisé son utilisation des fonds supplémentaires.	31 janvier 2018
Recommandation 4 (p. 10)	La <i>Défense nationale</i> doit fournir au Comité un rapport détaillant la stratégie des ressources humaines de l'Équipe défense, de même que son plan et le calendrier de mise en œuvre.	30 avril 2018

<p>Recommandation 5 (p. 11)</p>	<p>La <i>Défense nationale</i> doit fournir au Comité un rapport détaillant les mesures concrètes prises par le Ministère pour garantir que ses données sont utilisées efficacement pour prendre des décisions fondées sur des données probantes.</p>	<p>31 octobre 2017</p>
<p>Recommandation 6 (p. 11)</p>	<p>La <i>Défense nationale</i> doit fournir au Comité un rapport évaluant l'efficacité générale de toutes les initiatives du Ministère visant à améliorer la qualité des données dans le Système d'information de la gestion des ressources de la Défense, et notamment du Projet de modernisation et de rationalisation de la gestion des stocks, du Projet de prise d'inventaire national et de la mise en œuvre des plans d'action sur la responsabilisation à l'égard du matériel.</p>	<p>31 janvier 2021</p>
<p>Recommandation 7 (p. 13)</p>	<p>La <i>Défense nationale</i> doit fournir au Comité un rapport détaillant les progrès accomplis pour rationaliser les processus internes et les harmoniser au renouvellement de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor.</p>	<p>30 avril 2018</p>
<p>Recommandation 8 (p. 15)</p>	<p>Que, d'ici le 30 avril 2018, la <i>Défense nationale</i> fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport détaillant les progrès accomplis au regard du Cadre ministériel des résultats et, notamment, les raisons ayant motivé le choix des indicateurs de rendement clés relatif au soutien et à la disponibilité, ainsi que la façon dont les résultats internes sont communiqués au Parlement et aux Canadiens.</p>	<p>30 avril 2018</p>

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Michael Ferguson, vérificateur général du Canada Gordon Stock, directeur principal	2017/05/01	53
Ministère de la Défense nationale Patrick Finn, sous-ministre adjoint Matériels John Forster, sous-ministre Werner Liedtke, directeur général et dirigeant principal des finances intérimaire Ron Lloyd, vice-chef d'état-major de la défense par intérim et commandant de la marine royale canadienne		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 53 et 62](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Kevin Sorenson

