



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE CHAPITRE 5, « L'ACQUISITION DE VÉHICULES
MILITAIRES POUR SERVICE EN AFGHANISTAN »,
DU RAPPORT DE L'AUTOMNE 2009 DE LA
VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Joseph Volpe, député

OCTOBRE 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e 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.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

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

**LE CHAPITRE 5, « L'ACQUISITION DE VÉHICULES
MILITAIRES POUR SERVICE EN AFGHANISTAN »,
DU RAPPORT DE L'AUTOMNE 2009 DE LA
VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Joseph Volpe, député

OCTOBRE 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Joseph Volpe

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Daryl Kramp

MEMBRES

L'hon. Navdeep Bains

Earl Dreeshen

Richard Nadeau

Bev Shipley

Jean-Claude D'Amours

Meili Faille

Andrew Saxton

Terence Young

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Josée Beaudin

Derek Lee

L'hon. Stéphane Dion

L'hon. Shawn Murphy

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Joann Garbig

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Maria Edwards, analyste

Sébastien T. Defoy, analyste

Alex Smith, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 5, « L'acquisition de véhicules militaires pour service en Afghanistan », du rapport de l'automne 2009 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

INTRODUCTION

En mars 2006, les Forces canadiennes, en tant qu'élément de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) responsable, avec ses partenaires afghans et ceux de la coalition, d'assurer la stabilité et la sécurité en Afghanistan, ont entrepris leurs opérations dans la région de Kandahar, un endroit particulièrement dangereux pour les mines terrestres et les dispositifs explosifs de circonstance (DEC). Afin de réduire les risques pour le personnel militaire sans compromettre le succès de la mission, il a fallu acheter rapidement de nouveaux équipements, notamment des véhicules lourdement blindés capables de résister aux explosions de DEC.

Il incombe à la Défense nationale de définir les besoins d'acquisition d'équipements militaires et de gérer les projets d'acquisition, et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), de gérer le processus de passation de contrats. La *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor obligeant tous les ministères fédéraux à avoir leur propre cadre de gestion des projets, la Défense nationale s'est dotée de directives concernant l'approbation des projets.

Au cours d'une vérification mentionnée dans son Rapport de l'automne 2009, le Bureau du vérificateur général (BVG) s'est intéressé à quatre projets urgents ayant occasionné chacun des coûts de plus de 100 millions de dollars pour l'achat de véhicules destinés à améliorer la capacité opérationnelle et la sécurité des soldats canadiens en Afghanistan¹. Ces projets consistaient en l'acquisition de véhicules de patrouille blindés (RG-31), de véhicules de soutien blindés lourds (VSBL), de véhicules blindés légers munis d'un système d'armes télécommandé (VBL SAT) et de chars de remplacement (Leopard 2)². Les vérificateurs ont tenu compte des contraintes de temps uniques pour effectuer les achats, afin d'assurer la sécurité du personnel des Forces canadiennes et le succès de leurs opérations.

¹ Vérificatrice générale du Canada, Rapport de l'automne 2009, *Chapitre 5 – L'acquisition de véhicules militaires pour service en Afghanistan*.

² À la demande du Comité, le ministère de la Défense nationale a présenté un graphique décrivant les étapes d'approbation et les dates respectives pour chacun des projets.

Le BVG a examiné comment la Défense nationale a géré ces projets pour veiller à ce que les achats soient conformes aux politiques fédérales sur la gestion des projets et à ce que les véhicules achetés répondent aux besoins opérationnels urgents des Forces canadiennes. Il a aussi examiné comment la Défense nationale et TPSGC ont travaillé ensemble pour faire en sorte que la passation de contrats pour les projets respecte les politiques du gouvernement. Enfin, le BVG a examiné la fonction d'analyse et de remise en question exercée par le Secrétariat du Conseil du Trésor lorsque les projets et propositions de contrats lui ont été soumis aux fins d'approbation.

L'acquisition en temps opportun de matériel militaire ayant de graves répercussions sur la sécurité du personnel des Forces canadiennes et sur le succès de la mission en Afghanistan, le Comité des comptes publics s'est réuni le 30 mars 2010 pour discuter de la vérification effectuée à ce sujet³. Le BVG était alors représenté par Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Hugh McRoberts, vérificateur général adjoint, et Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint. La Défense nationale était représentée par le sous-ministre Robert Fonberg, ainsi que par le lieutenant-général Andrew Leslie, chef d'état-major de l'Armée de terre, et M. Dan Ross, sous-ministre adjoint (Matériel). Les représentants de TPSGC étaient le sous-ministre François Guimont et le directeur exécutif, Approvisionnement militaire, Systèmes terrestres, aérospatiaux, maritimes et grands projets, Terry Williston. Le Secrétariat du Conseil du Trésor était représenté par John Ossowski, secrétaire adjoint, Affaires internationales, sécurité et justice.

COMPTES RENDUS

Pour que les Forces canadiennes puissent s'acquitter de leurs tâches en Afghanistan de façon sûre et efficace, la Défense nationale et TPSGC ont dû acheter de nouveaux équipements offrant une meilleure protection contre les DEC. Dans trois des quatre projets vérifiés, la Défense nationale et TPSGC ont fourni aux Forces canadiennes en Afghanistan des véhicules dont celles-ci avaient un urgent besoin et

³ Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 40^e législature, 3^e session, réunion n^o 6.

qui, selon la première, répondaient aux besoins opérationnels. Dans sa déclaration liminaire au Comité, la vérificatrice générale a fait observer qu'au cours de sa visite en Afghanistan, elle avait pu voir les équipements acquis et discuter avec les soldats qui les utilisent au jour le jour⁴. Ceux-ci ont indiqué que les véhicules répondaient effectivement aux besoins opérationnels, corroborant ainsi les résultats de la vérification. Le Comité s'inquiète cependant du fait que le quatrième projet, soit l'acquisition de VBL SAT, ait pris autant de retard, les véhicules n'ayant pas été livrés en Afghanistan avant octobre 2009, soit deux ans après la date prévue au départ, et que le coût du projet s'est avéré le double de ce qui avait été annoncé au départ.

Le BVG a constaté que les deux processus d'achat concurrentiel qu'il a examinés avaient été gérés conformément aux politiques applicables en matière d'attribution de contrats, mais qu'aucun des quatre projets n'avait été géré selon le guide d'approbation des projets de la Défense nationale. La plupart des documents requis n'avaient pas été rédigés, ou ils étaient incomplets ou avaient été préparés après le fait, si bien qu'ils n'étaient pas d'une grande utilité pour faciliter la gestion des projets ou démontrer que les processus utilisés étaient conformes aux politiques du gouvernement. Le Comité comprend l'urgence des acquisitions et le défi que représente l'achat d'équipements militaires dans un court laps de temps, mais le sous-ministre de la Défense nationale a reconnu avec raison, dans sa déclaration liminaire au Comité que « jamais nous (la Défense nationale) n'avons considéré que l'urgence de la situation nous autorisait à manquer de rigueur dans nos processus⁵ ». En outre, malgré le caractère urgent des quatre projets d'acquisition, la Défense nationale s'est bien gardée de demander d'être dispensée de suivre les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Comité trouve particulièrement intéressant qu'au moment de la vérification, la Défense nationale ne disposait pas d'un processus distinct pour répondre aux besoins opérationnels urgents (BOU), tels les quatre projets d'achat de véhicules vérifiés. Elle

⁴ Réunion n° 6, 0900.

⁵ Réunion n° 6, 0905.

ne fournissait pas non plus d'indication quant à celles des nombreuses étapes prévues dans les lignes directrices existantes concernant l'approbation des projets qui pourraient être abrégées ou totalement escamotées en situation d'urgence. Dans son rapport de vérification, le BVG recommandait que la Défense nationale mette en application les leçons tirées de ces projets pour évaluer les différentes exigences du guide d'approbation des projets et déterminer lesquelles pourraient être modifiées ou supprimées pour accélérer le processus, et s'il y en a dont on pourrait tout simplement se passer, quelle que soit l'urgence de la situation.

Les vérificateurs ont constaté que TPSGC et la Défense nationale avaient réussi à travailler ensemble efficacement pour répondre aux besoins urgents, en recourant notamment à des équipes conjointes chargées de gérer le processus de passation des contrats et de préparer les documents requis. Ils ont recommandé à cet effet que les deux ministères examinent les leçons retenues du processus de passation de contrats pour les BOU afin d'accélérer le processus d'achat courant.

Les vérificateurs ne se sont pas attardés uniquement aux processus. Ils ont aussi remarqué que certaines erreurs avaient été commises à l'achat des véhicules. Ainsi, la Défense nationale tenait pour acquis que les chars Leopard 2 étaient pratiquement semblables aux Leopard 1 qu'ils devaient remplacer. Or, on s'est aperçu par la suite qu'il était impossible d'installer des charrues de déminage et des pelles de bulldozer sur les premiers, comme il était prévu à l'origine, sans apporter des modifications importantes. Il a donc fallu laisser plusieurs chars Leopard 1 en Afghanistan pour remplir les fonctions que ne pouvaient accomplir les chars de remplacement. De même, quand elle a approuvé le projet d'acquisition de VBL SAT, la Défense nationale, croyant ce véhicule similaire au VBL III, n'avait prévu qu'une formation minimale pour ses utilisateurs. Il est apparu plus tard que l'usage des 33 véhicules nouvellement achetés nécessitait une formation plus poussée, et il a fallu laisser 15 de ces véhicules au Canada à des fins de formation.

La Défense nationale et TPSGC étaient tous deux d'accord avec les recommandations du BVG et ont présenté des plans d'action au Comité. La vérificatrice générale a eu des commentaires positifs à l'endroit des plans des deux ministères. « Nous croyons que ces plans vont répondre aux questions que nous avons soulevées⁶ », a-t-elle indiqué. TPSGC a donné suite à la recommandation du BVG le concernant le 30 octobre 2009, mais l'échéancier établi dans le plan d'action de la Défense nationale pour la mise en application de la majorité des recommandations faites à cette dernière se prolonge jusqu'en 2012. Le Comité trouve inquiétant ce calendrier puisque la Défense nationale pourrait continuer de faire des achats urgents d'équipement d'ici 2012. Le plan d'action étant ambigu pour ce qui a trait aux mesures que prendra la Défense nationale d'ici là afin de répondre comme il se doit aux BOU, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que la Défense nationale clarifie son plan d'action dans le but de garantir la mise en place sans délai de mesures pour répondre convenablement aux besoins opérationnels urgents.

Afin de s'assurer que la Défense nationale fait des progrès satisfaisants pour répondre aux questions soulevées par les vérificateurs, le Comité pense qu'il y aurait lieu de vérifier les mesures qu'elle prend pour mener à bien son plan d'action. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que, d'ici le 31 janvier 2011, la Défense nationale fournisse au Comité des comptes publics un compte rendu de ses progrès accomplis pour donner suite aux recommandations faites par le Bureau du vérificateur général au chapitre 5 de son Rapport de l'automne 2009, et qu'elle continue de fournir des comptes rendus annuels jusqu'à ce qu'elle ait donné suite à toutes les recommandations du BVG.

⁶ Réunion n° 6, 0905.

ACHATS URGENTS

Selon la *Politique sur la gestion des projets* du Conseil du Trésor, tous les ministères sont tenus d'avoir des politiques, des lignes directrices et des méthodes internes pertinentes pour le choix, la planification, la définition, l'approbation et la mise en œuvre des projets. La Défense nationale a établi son propre cadre de gestion des projets, comportant des politiques et des lignes directrices concernant le processus d'approbation des projets, des activités et des initiatives nécessitant l'engagement de fonds.

Comme la Défense nationale n'avait pas de processus distinct pour répondre aux BOU, le BVG se serait attendu à ce qu'elle satisfasse aux exigences de son propre guide d'approbation des projets. Or, comme il était indiqué précédemment, les vérificateurs se sont aperçus que la plupart des documents requis n'avaient pas été rédigés ou, s'ils l'avaient été, qu'ils étaient incomplets ou qu'ils avaient été préparés après coup. En l'absence de documents, il est difficile de déterminer ce sur quoi la haute direction a fondé ses décisions et si elle a eu accès à suffisamment d'analyses pour la guider dans ses choix.

En réaction à la vérification, la Défense nationale a reconnu le besoin de se doter d'un cadre de gestion des projets destinés à répondre aux BOU et établi des lignes directrices à jour sur les achats visant à répondre à des BOU. Les lignes directrices précisent la documentation minimale essentielle requise pour justifier un achat accéléré et définissent exactement les rôles clés. La Défense nationale compte se doter d'un nouveau guide d'approbation des projets ainsi que de processus décisionnels simplifiés d'ici 2012. Le Comité se réjouit de cette initiative, sauf que la mission militaire canadienne en Afghanistan devrait être terminée en 2011.

Pendant que la Défense nationale s'efforce d'améliorer ses lignes directrices concernant la gestion des projets et les achats destinés à répondre à des BOU, le Comité craint que d'autres ministères n'aient pas les politiques, les procédures et les lignes directrices nécessaires pour répondre à leurs propres besoins urgents de gestion

des projets et des achats. À titre d'autorité responsable de la passation des contrats pour les projets d'acquisition examinés, TPSGC a délégué une partie de sa responsabilité pour certains aspects du processus d'adjudication des contrats. Le sous-ministre François Guimont a déclaré au Comité que son ministère mettait en pratique les leçons retenues : il présentait simultanément la demande d'approbation de projet et la demande d'approbation de contrat, plutôt que l'une après l'autre; il recourait à différents moyens d'acquisition, telle une approche dite progressive pour ce qui est de la demande de propositions; il a fait appel à des équipes conjointes composées d'employés de TPSGC et de la Défense nationale, ainsi qu'à la technologie de pointe pour recueillir et transmettre l'information de façon instantanée. Cependant, quand on lui a demandé s'il existait à TPSGC un document, une politique ou des critères définissant ce qu'est un projet urgent, il a répondu par la négative⁷.

Le Comité prend acte que la Défense nationale se trouvait dans une situation exceptionnelle et que les autorités responsables de ce ministère et de TPSGC ont dû faire pour le mieux dans des circonstances difficiles. Il se peut aussi que le gouvernement fédéral doive faire face à d'autres besoins urgents et il n'est pas toujours possible, en situation d'urgence, de suivre toutes les politiques et les procédures normales. Il n'en demeure pas moins important que les projets et les achats urgents soient gérés aussi bien que possible, dans des délais raccourcis. Puisque TPSGC est l'autorité responsable de la passation des contrats pour une grande partie des achats effectués par le gouvernement fédéral et qu'il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor de définir les politiques et lignes directrices du gouvernement en matière de gestion des projets, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que d'ici le 31 décembre 2010, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada établissent des critères et des lignes directrices sur la gestion des achats urgents.

⁷ Réunion n° 6, 0930.

DOCUMENTATION

La vérification a aussi porté sur les rôles d'examen critique et d'assurance de la qualité joués par le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard des quatre projets. Les vérificateurs ont constaté que le Secrétariat avait remis en question la Défense nationale sur certains points, et qu'il s'était notamment demandé si celle-ci comprenait bien les implications à long terme du projet de remplacement des chars, mais qu'il ne s'était pas interrogé sur l'exhaustivité ou l'exactitude des présentations au Conseil du Trésor.

Les ministères sont censés communiquer au Conseil du Trésor et à son Secrétariat toute l'information pertinente se rapportant à leurs présentations. Les vérificateurs ont constaté que la Défense nationale, lorsqu'elle a demandé une approbation relative à la location de 20 chars Leopard 2, n'avait pas divulgué au Conseil du Trésor que le risque de ne pas pouvoir remplacer tous les chars Leopard 1 en Afghanistan était élevé, puisqu'elle n'était pas en mesure d'installer sur les nouveaux chars les charrues de déminage ainsi que les pelles de bulldozer nécessaires à l'exécution de sa mission. En outre, la Défense nationale a assuré au gouvernement que le VBL SAT se voulait la meilleure solution pour remplacer les véhicules G-Wagon et Bison, qui n'offraient pas suffisamment de protection, mais des documents internes ont révélé que le VBL SAT ne figurait pas parmi les options privilégiées et que le projet avait été approuvé afin de permettre la fabrication d'un VBL de meilleure qualité. De même, lorsque le Ministère a demandé l'autorisation d'acheter 33 VBL SAT au coût de 55 millions de dollars, il a omis de préciser que le coût total s'élèverait à plus de 100 millions de dollars en raison des modifications à apporter au modèle de VBL SAT existant.

Les représentants du ministère ont expliqué au Comité que si la Défense nationale avait négligé de fournir certaines informations relativement à l'acquisition des chars, c'est qu'elle ne croyait pas que les problèmes techniques avec les chars Leopard 2 changent de façon substantielle les raisons de se procurer de nouveaux chars et de

les expédier rapidement en Afghanistan⁸. Pour ce qui a trait aux VBL SAT, le Comité s'est fait dire que beaucoup d'analyses avaient été effectuées, en grande partie par des officiers subalternes⁹.

Le Comité est d'avis que les ministères doivent absolument fournir à leur ministre, qui doit rendre compte de ses décisions au Parlement, des informations claires et cohérentes, sans quoi le ministre ne pourra exercer correctement ses fonctions de décideur. Le Comité s'est vu fournir des explications pour les informations incohérentes fournies aux ministres, mais aucune des raisons invoquées n'était documentée. Le Comité prend acte qu'en raison de la nature urgente des achats, il n'a peut-être pas été possible de suivre tout le processus habituel de gestion des projets et de préparer tous les documents requis, mais il est quand même extrêmement important de documenter les décisions clés, à savoir, par exemple, s'il faut escamoter certaines étapes du processus, communiquer de nouvelles informations au ministre ou mettre de côté des analyses effectuées au sein du ministère. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que la Défense nationale veille à ce que les décisions clés concernant les besoins opérationnels soient clairement documentées, comme le recommande le Bureau du vérificateur général dans son Rapport (5.83).

CONCLUSION

Le Comité souligne le travail exceptionnel accompli en Afghanistan par nos braves et habiles militaires. Plongés dans un conflit de très forte intensité et en constante évolution, il leur est indispensable de pouvoir compter en tout temps sur le meilleur équipement possible. Les autorités compétentes à la Défense nationale et à TPSGC ont travaillé fort, dans des circonstances difficiles, pour leur procurer cet équipement dans les meilleurs délais, et elles ont réussi en grande partie. Les véhicules acquis sont déjà en usage en Afghanistan et ils sauvent des vies.

⁸ Réunion n° 6, 0920.

⁹ Réunion n° 6, 1050.

La vérification effectuée par le BVG a mis au jour certains problèmes dans la gestion des projets et l'acquisition des véhicules nécessaires. Pressée par le temps, la Défense nationale n'a pas pu observer intégralement son guide d'approbation des projets, elle a confondu certains de ses rôles et responsabilités avec ceux de TPSGC et négligé de fournir des informations importantes au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité juge important de tirer leçon de cette expérience afin de pouvoir plus tard répondre aux besoins urgents de façon efficiente et efficace.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<u>40^e législature, 3^e session</u>		
Ministère de la Défense nationale	2010/03/30	6
Robert Fonberg, sous-ministre		
Andrew Leslie, chef d'état major de l'armée de terre		
Dan Ross, sous-ministre adjoint (matériels)		
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux		
François Guimont, sous-ministre		
Terry Williston, directeur exécutif, Approvisionnement militaire		
Systemes terrestres, aérospatiaux, maritimes et grands projets		
Bureau du vérificateur général du Canada		
Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada		
Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint		
Hugh McRoberts, vérificateur général adjoint		
Secrétariat du Conseil du Trésor		
John Ossowski, secrétaire adjoint		
Affaires internationales, sécurité et justice		

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 (40^e législature, 3^e session : séances nos [6](#), [9](#), [11](#) et [26](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Joseph Volpe, député