



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

**LE CHAPITRE 2, LE REMPLACEMENT DES
AVIONS DE COMBAT DU CANADA, DU RAPPORT
DU PRINTEMPS 2012 DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

David Christopherson, député

NOVEMBRE 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^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 2, LE REMPLACEMENT DES
AVIONS DE COMBAT DU CANADA, DU RAPPORT
DU PRINTEMPS 2012 DU VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

David Christopherson, député

NOVEMBRE 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

41^e LÉGISLATURE, 1^e SESSION

PRÉSIDENT

David Christopherson

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Gerry Byrne

Daryl Kramp

MEMBRES

Jay Aspin

Earl Dreeshen

Bryan Hayes

Andrew Saxton

Brian Storseth

Lysane Blanchette-Lamothe

Alain Giguère

Mathieu Ravignat

Bev Shipley

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Malcolm Allen

Glenn Thibeault

Joyce Bateman

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Joann Garbig

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jeff Graham, analyste

Lindsay McGlashan, analyste

Alex Smith, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 2, Le remplacement des avions de combat du Canada, du rapport du printemps 2012 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

INTRODUCTION

En avril 2012, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a publié un rapport d'audit de performance sur les processus gouvernementaux associés au remplacement des avions de combat canadiens. Le Canada a acheté sa flotte actuelle d'avions de combat CF-18 Hornet dans les années 1980, avions qui devaient à l'origine atteindre la fin de leur vie utile en 2003. Au début des années 2000, le ministère de la Défense nationale a entrepris un important programme de modernisation des CF-18 qui a permis de prolonger la vie des aéronefs jusqu'aux années 2020. Le BVG a vérifié si la Défense nationale, Industrie Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avaient fait preuve de diligence raisonnable dans la gestion de la participation du Canada au programme Joint Strike Fighter (JSF) et du processus décisionnel fédéral visant à acquérir le F-35 pour remplacer le CF-18¹.

Étant donné l'importance de cette acquisition et les préoccupations découlant des constatations présentées dans le rapport d'audit, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu plusieurs audiences sur le rapport d'audit. Ce rapport représente les observations et recommandations du Comité².

RETOMBÉES INDUSTRIELLES

Dans son rapport, le vérificateur général a indiqué que la *Politique des retombées industrielles et régionales* du gouvernement s'applique pour la majorité des contrats d'acquisition en matière de défense. En pratique, cette politique garantit du travail aux entreprises canadiennes, dont la charge n'équivaut généralement qu'au coût d'acquisition des contrats attribués. Pour le programme JSF, par contre, les retombées industrielles ne sont pas garanties ou limitées à la valeur de l'acquisition. En fait, les entreprises des pays partenaires peuvent obtenir des contrats en fonction du rapport qualité-prix qu'elles offrent. Cependant, pour profiter des retombées, qui sont fondées

¹ Vérificateur général du Canada, « Le remplacement des avions de combat du Canada », Chapitre 2 du *rapport du printemps 2012*, Ottawa, avril 2012.

² Dans le cadre de cette étude, le Comité a tenu des audiences le 26 avril 2012 (séance n° 40), le 1^{er} mai 2012 (séance n° 41), le 3 mai 2012 (séance n° 42) et le 15 mai 2012 (séance n° 45). La liste des témoins pour chaque audience se trouve à la fin du présent rapport.

sur le mérite, les pays doivent demeurer des partenaires du programme JSF. Ce programme est dirigé par les États-Unis et fait intervenir huit partenaires internationaux : le Canada, l'Australie, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Turquie et le Royaume-Uni.

Le BVG a constaté que la Défense nationale et Industrie Canada avaient établi un accord de collaboration efficace de gestion des retombées industrielles. Les efforts qu'ils ont déployés afin de garantir des retombées industrielles aux entreprises canadiennes au cours des phases de développement et de démonstration des systèmes du programme JSF ont été importants et fructueux. Le vérificateur général a déclaré : « nous avons constaté que le ministère de la Défense nationale et Industrie Canada avaient bien géré la participation du Canada au programme d'avions de combat interarmées qui visait, sous la direction des États-Unis, la conception et le développement de l'avion F-35³ ».

Simon Kennedy, un sous-ministre délégué principal à Industrie Canada, a mentionné les contrats qui avaient été attribués jusqu'ici : « les entreprises canadiennes [ont bien performé]. Depuis que notre pays s'est associé au Programme des avions de combat interarmées en 1997, elles ont décroché des contrats d'une valeur de 435 millions de dollars US. Leur participation au programme leur donne donc la possibilité de soumissionner pour des contrats de milliards de dollars de plus durant la durée de vie du programme⁴ ». En septembre 2011, le gouvernement avait consacré 335 millions de dollars afin de contribuer aux coûts du développement de l'appareil F-35 et de soutenir l'industrie canadienne⁵.

M. Kennedy a également mentionné au Comité le nombre total de contrats prévu pour les entreprises canadiennes :

Les retombées potentielles s'élèvent présentement à 9,85 milliards de dollars américains pour les compagnies au Canada. C'est pour la

³ Séance n° 40, 845.

⁴ Séance n° 41, 905.

⁵ Chap. 2, paragr. 2.23.

production de l'appareil, mais ça ne comprend pas le maintien en puissance et un certain nombre de services. Nous estimons qu'environ 3 100 avions seront produits. Ça représente un peu moins de 10 milliards de dollars pour les entreprises canadiennes⁶.

M. Kennedy a expliqué comment son ministère était parvenu à ces estimations :

Pour être très bref, je dirais que le gouvernement reçoit deux fois par année les exigences détaillées des principaux fournisseurs et la liste de toutes les compagnies canadiennes qui pourraient participer à la production de l'avion. Nous discutons et validons ces exigences avec les grands fournisseurs deux fois par année⁷.

Cependant, le BVG a constaté que la valeur des retombées industrielles prévues pour les entreprises canadiennes estimée par le gouvernement avait varié, entre 5,2 milliards et 16,6 milliards de dollars. De plus, les estimations étaient fondées sur des projections effectuées par les entrepreneurs principaux, qui ne faisaient l'objet d'aucune validation indépendante. L'information présentée aux décideurs n'expliquait pas les limites des projections et ne proposait que le scénario le plus optimiste. Le vérificateur général a fait savoir au Comité : « nous étions d'avis qu'il aurait été approprié d'inclure un éventail de retombées industrielles projetées plutôt qu'un chiffre absolu⁸ ».

M. Kennedy a reconnu que des améliorations pourraient être apportées : « en rétrospective, nous pouvions sans doute fournir des informations plus détaillées et les présenter de manière différente⁹ ». Le Comité a formulé la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 1

Comme le gouvernement s'est engagé à le faire dans son plan en sept points, que, d'ici le 7 février 2013, Industrie Canada fournisse au Parlement une mise à jour exposant les retombées industrielles, conformément aux conclusions du vérificateur général.

⁶ Séance n° 42, 1005.

⁷ Séance n°41, 955.

⁸ Séance n° 40, 955.

⁹ Séance n° 41, 955.

DILIGENCE RAISONNABLE

Les acquisitions importantes en matière de défense concernent plusieurs ministères. Comme mentionné plus haut, Industrie Canada a un rôle à jouer en ce qui concerne les retombées industrielles. La Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) prennent part au processus d'approvisionnement. Le sous-ministre de TPSGC, François Guimont, a décrit les rôles et responsabilités de son ministère et de la Défense nationale :

Nos collègues du ministère de la Défense nationale agissent à titre de responsables de programme et de responsables techniques. Par exemple, ils doivent cerner les besoins opérationnels et préparer les évaluations techniques, et ils sont aussi chargés des budgets connexes. La Loi sur la production de défense confère au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada le pouvoir exclusif de faire l'acquisition, notamment par achat, du matériel de défense demandé par le ministère de la Défense nationale. Notre ministère remplit donc les fonctions d'autorité contractante pour ce type d'achats¹⁰.

Une étape importante du processus d'approvisionnement consiste à sélectionner une stratégie d'acquisition, ce qui exige de déterminer s'il est possible de lancer un processus concurrentiel. Une exception au processus concurrentiel doit être justifiée et est généralement accompagnée d'un énoncé officiel des exigences opérationnelles et d'une analyse des options. Il incombe à TPSGC d'approuver la stratégie d'acquisition et de maintenir l'intégrité du processus d'approvisionnement.

Le BVG s'attendait à ce que les ministères concernés fassent preuve de diligence raisonnable à l'appui des décisions principales et des activités de gestion connexes; donc à ce qu'ils aient :

- procédé aux analyses (des avantages et des risques, des besoins opérationnels, des options et des coûts) et conservé les documents connexes;
- éclairci les règles, les rôles et les responsabilités;
- consulté d'autres entités;

¹⁰ Séance n° 41, 900.

- obtenu les approbations requises et assuré la surveillance¹¹.

Le BVG a constaté qu'en mai 2008 la Défense nationale a défini provisoirement 14 capacités obligatoires de haut niveau pour le remplacement des CF-18. Toujours en 2008, ce ministère a entrepris une analyse des options pour trois aéronefs en concurrence relativement aux capacités obligatoires et a conclu que le F-35 offrait « le meilleur rapport qualité-prix ». Rare cependant était la documentation qui appuyait l'analyse et les conclusions.

La Défense nationale a recommandé aux organismes centraux, aux autres ministères et à son ministre que le Canada s'engage à acheter le F-35 selon les dispositions du protocole d'entente de 2006. Le processus de décision a été repoussé jusqu'en 2010. Puisque la Défense nationale comptait recommander l'achat des F-35 sans appel d'offres, elle devait justifier l'exception au *Règlement sur les marchés de l'État*.

La Défense nationale a préféré d'invoquer l'exception selon laquelle « la nature du marché est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public ». Puisque l'utilisation de cette exception n'était pas appuyée à l'échelle interministérielle, la Défense nationale a décidé d'invoquer l'exception selon laquelle « le marché ne peut être exécuté que par une seule personne (soit le ou les entrepreneurs) ». Afin d'appuyer cette exception, la Défense nationale a dû fournir ses besoins opérationnels et une justification à TPSGC. Cependant, elle n'a fourni l'énoncé de ses besoins opérationnels à TPSGC qu'*après* que le gouvernement a annoncé sa décision d'acheter des F-35. TPSGC a accepté, avant l'annonce, une lettre de la Défense nationale confirmant que le F-35 était le seul aéronef qui répondait à ses exigences en tant que chasseur de cinquième génération.

Le BVG a constaté que les représentants de la Défense nationale avaient tardé à inviter les représentants de TPSGC à participer au processus et que, de leur côté, les représentants de TPSGC se sont fiés presque exclusivement aux affirmations des

¹¹ Chap. 2, paragr. 2.15.

représentants de la Défense nationale. Le vérificateur général, Michael Ferguson, a résumé les constatations de l'audit à ce sujet :

Nous avons observé que plusieurs étapes habituelles du processus d'approvisionnement n'ont pas été suivies selon l'ordre établi et que des documents importants n'ont pas été préparés dans l'ordre requis, ce qui fait qu'ils n'ont pas eu de grandes conséquences. Des décisions clés ont été prises sans les analyses adéquates, la documentation à l'appui et les autorisations requises. Le processus était déjà bien avancé lorsque Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a commencé à exercer son rôle de responsable de l'approvisionnement pour le gouvernement. Le ministère a également approuvé la décision d'attribuer le contrat d'acquisition des F-35 à un fournisseur exclusif en l'absence des documents requis et des analyses nécessaires¹².

Le BVG a conclu que les représentants de TPSGC n'avaient pas fait preuve de suffisamment de diligence raisonnable dans l'exercice de leur rôle d'autorité contractante du gouvernement et que les représentants de la Défense nationale n'avaient pas fait preuve de suffisamment de diligence raisonnable dans la gestion du processus de remplacement des CF-18.

Les ministères étaient en désaccord avec cette conclusion, puisqu'ils estimaient avoir fait preuve d'un niveau approprié de diligence raisonnable au cours de la période visée par l'audit. Le sous-ministre de TPSGC a présenté le point de vue de son ministère : « TPSGC est en mesure d'affirmer que le ministère a fait preuve de la diligence raisonnable requise en tenant compte de l'étape où en était le projet. Lors de sa comparution la semaine passée, le vérificateur général a noté que nous avons exercé une certaine diligence raisonnable. Il a toutefois jugé que celle-ci était insuffisante¹³ ». Le sous-ministre a ajouté :

Je suis très à l'aise avec l'affirmation du vérificateur général; c'est-à-dire par rapport au fait que nous avons fait preuve d'une certaine diligence raisonnable, mais que ce n'était pas suffisant. Je l'accepte. Je l'accepte, car en ce qui concerne l'avancement des choses, comme M^{me} d'Auray l'a indiqué, nous n'en sommes pas encore à l'étape de l'approbation préliminaire du programme [...] En rétrospective, nous aurions

¹² Séance n° 40, 850.

¹³ Séance n° 41, 900.

probablement dû adopter une autre approche par rapport à la diligence raisonnable, mais c'est ce que fait le plan d'action en sept points pour l'avenir¹⁴.

Le sous-ministre a expliqué que TPSGC avait engagé des discussions avec la Défense nationale à propos des exigences obligatoires de haut niveau afin de déterminer si l'on pouvait procéder à un processus concurrentiel. TPSGC a pris connaissance de l'analyse de marché de la Défense nationale et a rencontré un autre fabricant d'aéronefs potentiel pour discuter de sa capacité à satisfaire les exigences obligatoires. Ces démarches ont eu lieu après que les représentants de la Défense nationale eurent rencontré plusieurs avionneurs, avec qui ils ont examiné les possibilités offertes par le marché. TPSGC a établi que la stratégie d'approvisionnement était conforme à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et a demandé à la Défense nationale de lui envoyer une confirmation écrite que le F-35 représentait le seul aéronef répondant aux exigences obligatoires de haut niveau. Tom Ring, un sous-ministre adjoint à TPSGC, a mentionné au Comité que son ministère avait suivi les étapes appropriées, déclarant :

Le rôle de Travaux publics est de collaborer avec le ministère client pour veiller à ce que la demande d'exception aux règlements du gouvernement en matière de contrats soit parfaitement justifiée. Le ministère client doit justifier l'exemption qu'il cherche à obtenir. En fait, les lignes directrices du Conseil du Trésor fournissent une liste de vérification assez longue à remplir. Travaux publics collabore avec le ministère client afin de veiller à ce que la justification soit approfondie, versée au dossier, accessible et en mesure d'appuyer le raisonnement selon lequel un seul fournisseur peut faire le travail. Tout cela a été fait dans le cas qui nous occupe¹⁵.

Néanmoins, le vérificateur général a continué d'affirmer que TPSGC aurait dû recevoir davantage d'informations plus tôt. Selon lui :

Nous avons certes constaté qu'à quelques reprises, le ministère des Travaux publics a tenté d'obtenir des renseignements de la Défense nationale. Il essayait de faire preuve de diligence raisonnable. Cependant, comme nous l'indiquons dans ce chapitre, ce qui a nui, c'est que le

¹⁴ Séance n° 41, 935.

¹⁵ Séance n° 41, 1015.

ministère des Travaux publics est intervenu un peu tard durant le processus. Par ailleurs, même s'il avait demandé à la Défense nationale un énoncé des besoins opérationnels et qu'il ne l'avait pas obtenu, au moment critique, il a approuvé la décision concernant un fournisseur exclusif en s'appuyant uniquement sur une très courte lettre¹⁶.

Le vérificateur général a également affirmé qu'on « se serait attendu à ce que Travaux publics et le ministère de la Défense nationale communiquent plus rapidement ensemble dans le cadre du processus pour essayer de cerner les étapes, les procédures, les rôles et les responsabilités nécessaires pour mener ce type de processus d'acquisition complexe à terme¹⁷ ».

Le Comité convient que le gouvernement doit apporter des précisions concernant les rôles et les responsabilités relatives aux contrats d'approvisionnement, de même que les étapes à réaliser et leur ordre, pour que l'on fasse preuve de plus de diligence raisonnable dans la suite du processus. Le Comité précise que le gouvernement a présenté une réponse détaillée à l'audit, notamment en présentant un plan d'action en sept points.

PLAN D'ACTION

Le gouvernement a indiqué qu'il était d'accord avec les recommandations et les conclusions du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). Il a présenté son plan d'action en sept points le jour où le rapport a été déposé :

- L'enveloppe de financement allouée pour l'acquisition des F-35 sera gelée.
- Le gouvernement du Canada établira immédiatement un nouveau Secrétariat du F-35 au sein du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le secrétariat assumera le principal rôle de coordination pendant que le gouvernement agit pour remplacer la flotte des CF-18 du Canada. Un comité de sous-ministres sera constitué afin d'assurer la supervision du Secrétariat du F-35.
- Le ministère de la Défense nationale, par le biais du Secrétariat du F 35 [sic], donnera des mises à jour annuelles au Parlement. Ces mises

¹⁶ Séance n° 40, 910.

¹⁷ Séance n° 45, 945.

à jour seront déposées au plus tard 60 jours après la réception des prévisions de coûts annuels du bureau du programme de l'avion de combat interarmées, et ce dès 2012. Le ministère de la Défense nationale donnera aussi, par l'entremise du Secrétariat et au besoin, des briefings techniques sur l'échéancier des performances et les coûts.

- Le ministère de la Défense nationale continuera d'évaluer les options permettant de maintenir en puissance la capacité des Forces canadiennes en matière d'avions de chasse, loin dans le XXI^e siècle.
- Avant l'approbation du projet, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada commandera en premier un examen indépendant des hypothèses du projet du MDN pour l'acquisition et le maintien ainsi que des coûts potentiels du F-35, et ledit examen sera rendu public.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada examinera également les coûts d'acquisition et de maintien du F-35, et il veillera à ce qu'il y ait un respect intégral des politiques d'approvisionnement, et ce avant l'approbation du projet.
- Industrie Canada, par le biais du Secrétariat du F-35, continuera de trouver des occasions pour que l'industrie canadienne participe à la chaîne d'approvisionnement mondiale du programme d'avion de combat interarmées F-35, d'autres retombées potentielles pour le Canada en matière de maintien en puissance, d'essais et de formation. Le Ministère donnera des mises à jour au Parlement pour lui expliquer les avantages¹⁸.

Selon ce communiqué de presse du gouvernement, le plan d'action vise à améliorer la gouvernance, la diligence raisonnable et la transparence en ce qui concerne le processus de prise de décision se rapportant à l'achat de nouveaux avions de chasse pour remplacer la flotte de CF-18. Le sous-ministre de TPSGC a décrit les mesures qui seront prises dans le cadre de ce plan :

Le plan d'action annoncé par le gouvernement le 3 avril dernier présente clairement les méthodes de diligence raisonnable qui devront être mises en œuvre lors du remplacement des avions de combat du Canada. Ce plan d'action en sept points énonce les rôles respectifs des ministères clés, y compris de TPSGC. Un secrétariat sera dirigé par TPSGC, et permettra de s'assurer de la réalisation du plan d'action en sept points du gouvernement. Le mandat régissant la structure du comité est

¹⁸ Défense nationale, « Le gouvernement du Canada annonce qu'il donnera une réponse globale au chapitre 2 du rapport du printemps 2012 du vérificateur général du Canada », communiqué de presse, 3 avril 2012.

actuellement élaboré. Nous réalisons également des activités de dotation et nous établissons l'ordre de priorité des tâches relatives aux mesures à prendre. Voici les principaux objectifs du secrétariat : tout d'abord, la gouvernance et la coordination grâce à des ententes de collaboration avec les ministères-clés; ensuite, une diligence raisonnable accrue à l'aide d'une augmentation de la surveillance et de la participation de tiers; enfin, l'ouverture et la transparence en présentant clairement les échéanciers, les attentes et en assurant les communications nécessaires en temps opportun¹⁹.

Le sous-ministre de la Défense nationale, M. Robert Fonberg, a exprimé son appui du plan et a indiqué : « Nous sommes persuadés que le plan d'action en sept points mis de l'avant par le gouvernement lui fournira une solide base d'intervention à l'égard des préoccupations soulevées par le vérificateur général²⁰ ».

Le 13 juin 2012, le gouvernement a annoncé le début des activités du Secrétariat national d'approvisionnement en chasseurs et publié son mandat, qui en établit la structure de gouvernance et de coordination. Le 7 septembre 2012, le gouvernement a annoncé qu'il avait attribué, à la suite d'un processus concurrentiel, un contrat de à KPMG pour examiner les hypothèses relatives au projet d'acquisition et de maintien ainsi que les coûts potentiels du remplacement des chasseurs CF-18, élaborer un cadre afin d'évaluer l'estimation du coût total d'une flotte de F-35A tout au long de sa durée de vie opérationnelle prévue et réaliser une vérification indépendante de la mise à jour annuelle au Parlement de 2012.

Le Comité fait la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2 :

Que, d'ici le 7 février 2013, le gouvernement présente au Comité permanent des comptes publics, dans le cadre de son plan en sept points, des estimations de coûts à jour et vérifiées de manière indépendante.

¹⁹ Séance n° 41, 900.

²⁰ Séance n° 41, 850.

ESTIMATIONS DE COÛTS

Le BVG a dit avoir des réserves quant aux hypothèses sur lesquelles reposent les estimations de coûts parce qu'elles ne comprennent pas les coûts de fonctionnement, du personnel et de l'instruction continue. Il en a résulté un écart de plus de 10 milliards de dollars entre les données rendues publiques et celles utilisées à l'interne. Le sous-ministre de la Défense nationale, Robert Fonberg, a indiqué que le Ministère suivait les pratiques établies en matière de production de rapports :

Je souhaite préciser que la méthode adoptée pour établir les coûts du F-35 est exactement la même – avec la même période de 20 ans – que celle retenue pour l'acquisition de tous nos biens aériens depuis au moins 2004 : les hélicoptères maritimes, les hélicoptères Chinook, les avions Hercules de modèle J et les nouveaux appareils C-17 Globemaster. Dans chaque cas, les annonces et les stratégies de communication n'ont porté que sur les coûts d'acquisition et de soutien²¹.

Il s'est avéré que les attentes du BVG n'étaient pas entièrement conformes aux directives du Conseil du Trésor, que la Défense nationale avait suivies, notamment en ce qui concerne l'établissement traditionnel du coût des moyens aériens sur 20 ans. Michelle d'Auray, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, a dit au Comité que :

[L]orsque nous avons reçu les présentations du ministère de la Défense nationale concernant la période choisie pour établir les coûts du cycle de vie, la période de 20 ans a été jugée comme adéquate. Cela a été fixé par le ministère de la Défense nationale. On considère qu'il est trop risqué de calculer les coûts au-delà de 20 ans si on veut s'assurer le maintien de la meilleure valeur auprès de l'industrie ou que les coûts seraient applicables après la période de 20 ans. Donc, monsieur le président, nous considérons cela comme raisonnable et, comme l'a indiqué le sous-ministre de la Défense nationale, dans toutes les présentations qui ont été soumises au Conseil du Trésor, les estimations des coûts étaient calculées sur 20 ans²².

Le Comité reconnaît que, dans le chapitre 6 du Rapport de l'automne 2010, la vérificatrice générale a recommandé l'établissement du coût

²¹ Séance n° 41, 855.

²² Séance n° 41, 935.

associé au cycle de vie complet pour les grands projets d'acquisition d'équipement militaire. Cette recommandation a toutefois été faite après la fin de la période de vérification, en juillet 2010. Le gouvernement a accepté la recommandation formulée en automne 2010, comme il est précisé au paragraphe 2.77.

Dans le cadre de son étude, le Comité a invité le directeur parlementaire du budget (DPB), M. Kevin Page, à discuter du rapport qu'il avait publié concernant les appareils F-35²³. Dans son rapport de mars 2011, le DPB a eu recours à un modèle paramétrique d'estimation descendant qui s'appuie sur le poids des appareils et sur les tendances antérieures de calcul des coûts, selon le poids, associés à la fabrication et au maintien en service des avions de chasse acquis précédemment.

Ayant choisi de calculer le coût en fonction du poids, le DPB a noté, dans son rapport de mars 2011, qu'il y avait eu une augmentation exponentielle du coût de fabrication au kilogramme des avions de chasse depuis une soixantaine d'années. Le coût au kilogramme a augmenté d'environ 3,5 % par année, alors que le poids moyen d'un avion de combat a augmenté d'environ 0,5 % par année. En s'appuyant sur ces tendances historiques et sur les facteurs de coûts pertinents, le DPB a estimé le coût de propriété total associé aux F-35, y compris les coûts d'acquisition et d'exploitation à long terme, pour 65 avions sur 30 ans, à 29,3 milliards de dollars américains, comme l'indique le tableau suivant :

²³ Directeur parlementaire du budget, *Estimation de l'impact financier du projet d'achat d'avions de combat interarmées F-35 Lightning II*, Ottawa, le 10 mars 2011.

Tableau 1 – Éléments des prévisions du coût de propriété total associé au F-35 présentés par le DPB

Éléments	Coûts (en millions de \$ US)
Coûts d'acquisition (c.-à-d. de fabrication)	9,7
Coûts liés à la préparation et à la logistique initiale	1,7
Coûts d'exploitation et de soutien	14,0
Coûts des révisions et des mises à niveau	3,9
Sous-total : Coûts de maintien continu	19,6
Total : coûts de fabrication + coûts de maintien continu	29,3

Source : Rapport du directeur parlementaire du budget

Interrogé à propos de la méthode utilisée par le DPB, le sous-ministre de la Défense nationale, Robert Fonberg, a critiqué le fait d'établir le coût en fonction du poids : « Or, il a fait ce qu'il a pu en adoptant une approche descendante. Il a utilisé ce que l'on appelle une analyse paramétrique, qui est habituellement jugée inopportune ou inappropriée pour un projet de cette envergure²⁴. » En fait, Kevin Lindsey, dirigeant principal des finances au ministère de la Défense nationale, a ajouté :

Monsieur le président, comme l'a indiqué le sous-ministre, le directeur parlementaire du budget a utilisé ce modèle paramétrique, que l'on réserve habituellement aux projets qui en sont à l'étape de la conception, étape au cours de laquelle on ne dispose que de très peu de données sur les coûts pour faire une analyse ascendante. Selon cette méthode, le directeur parlementaire du budget a estimé l'acquisition de ces avions à 148,5 millions de dollars l'unité, et a fait découler de ce montant tous les coûts subséquents. Comme le coût d'acquisition dépasse largement celui que nous avait fourni alors le bureau de projet conjoint, toutes les données et tous les coûts subséquents évalués par le directeur parlementaire du budget sont de la même façon gonflés par des montants considérables. Si le directeur parlementaire du budget avait utilisé ce que nous croyons être le prix d'acquisition fourni à ce moment-là – et qui, selon le rapport sur les acquisitions sélectionnées, était de 75 millions de dollars – son estimation aurait été, toutes choses étant égales, de 17,2 milliards de dollars sur 30 ans, plutôt que 29 milliards. La différence

²⁴ Séance n° 41, 910.

découle entièrement de l'hypothèse du directeur parlementaire du budget à propos du coût d'acquisition de l'avion²⁵.

Pour donner suite au rapport du DPB de mars 2011, la Défense nationale a alors fourni au Parlement sa propre estimation des coûts associés à l'acquisition et au maintien des avions F-35. Selon ces renseignements, le coût d'acquisition total serait de 9 milliards de dollars et les coûts des contrats de maintien en service seraient de 5,7 milliards de dollars sur 20 ans, pour un total de 14,7 milliards de dollars²⁶.

Cependant, il y avait un désaccord marqué entre les témoins quant à la manière de présenter l'information sur un certain nombre de points importants, à savoir les coûts d'acquisition, d'exploitation et du cycle de vie. Il s'est avéré que les attentes du BVG n'étaient pas entièrement conformes aux directives du Conseil du Trésor, que la Défense nationale avait suivies, notamment en ce qui concerne l'établissement traditionnel du coût des moyens aériens sur 20 ans.

A. Coûts d'acquisition

Étant donné que le Canada participe au programme JSF à titre de partenaire, les coûts associés à l'achat des F-35 sont établis par le gouvernement américain. En effet, le Canada serait preneur de prix²⁷. Pour déterminer le prix unitaire d'un F-35, le Canada s'appuie sur l'information fournie par le Bureau du programme JSF dans le rapport sur les demandes d'acquisition spécifique (Selected Acquisition Report) que ce dernier présente annuellement au Congrès. Dans son rapport, le BVG a indiqué que les coûts avaient considérablement augmenté de 2001 à 2009²⁸. En 2009, le coût unitaire récurrent moyen de sortie d'usine que devait payer le Canada était évalué à 75 millions de dollars américains. Le sous-ministre de la Défense nationale a indiqué au Comité que les coûts prévus avaient augmenté :

²⁵ Séance n° 41, 915.

²⁶ Comme l'indique le chap. 2, pièce 2.6.

²⁷ Dan Ross, séance n° 41, 930.

²⁸ Chap. 2, pièce 2.2.

Le chiffre utilisé par le bureau de projet conjoint, c'est-à-dire le chiffre qui a été fourni au Congrès et qui est demeuré stable — pour la version que nous achèterions et pour l'année de l'acquisition — était de 75 millions de dollars. Il s'agit des coûts unitaires récurrents de sortie d'usine que l'on trouve dans le rapport sur les acquisitions sélectionnées de 2009. Dans le dernier rapport, le chiffre que nous avons utilisé pour nos prévisions s'élève à près de 85 millions de dollars²⁹.

Le sous-ministre a mentionné que cette augmentation était maîtrisable grâce aux 830 millions de dollars réservés dans le budget pour les imprévus et l'inflation.

Le Bureau du programme JSF fournit également une projection du coût d'acquisition unitaire moyen. Le Comité reconnaît qu'il est difficile de comparer les coûts unitaires récurrents de sortie d'usine et les coûts unitaires moyens d'acquisition étant donné qu'ils englobent des éléments différents. Quel que soit le chiffre retenu, il est important de savoir précisément ce qui est compris ou non dans un montant donné et d'établir une définition commune et cohérente des coûts d'acquisition. Ces précisions sont certes importantes sous l'angle de la clarté, mais aussi du fait que, comme le Comité précise, le budget d'acquisition des nouveaux avions de chasse a été gelé à 9 milliards de dollars. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que, d'ici le 7 février 2013, le ministère de la Défense nationale revient au Comité des comptes publics les éléments compris dans le coût d'acquisition estimé des avions de chasse qui remplaceraient les CF-18 et ceux qui en sont exclus.

B. Coûts d'exploitation

Une fois les avions de chasse de remplacement acquis, il est important que le ministère de la Défense nationale dispose de fonds suffisants dans son budget pour assurer leur fonctionnement, faute de quoi il pourrait être placé devant des difficultés d'ordre opérationnel et budgétaire.

²⁹ Séance n° 41, 925.

Dans son rapport, le BVG a indiqué que la Défense nationale avait avisé les décideurs que les coûts liés à l'exploitation et au maintien des appareils F-35 seraient financés par des fonds existants. En effet, les représentants de la Défense nationale supposent, dans le cadre de leur travail, que les coûts annuels moyens liés à l'entretien et à la réparation de la flotte de F-35 seraient semblables à ceux de la flotte de CF-18. Le vérificateur général a souligné que cette supposition a déjà posé problème par le passé. Il a indiqué :

Nous avons fait rapport sur une situation semblable dans le chapitre 6 de notre rapport de l'automne 2010, qui portait sur l'acquisition d'hélicoptères militaires. Nous avons alors relevé, plus précisément, que la Défense nationale avait d'abord supposé que les coûts liés au personnel, au fonctionnement et au maintien en service du nouvel hélicoptère maritime Cyclone seraient les mêmes que ceux du vieux Sea King qu'il remplaçait. La Défense nationale a constaté par la suite que ces coûts dépasseraient d'environ 1,1 milliard de dollars ceux associés au Sea King sur une période de 20 ans³⁰.

En outre, le BVG et le DPB ont indiqué que plusieurs motifs portent à penser que le coût d'exploitation d'un appareil F-35 est susceptible d'être plus élevé que prévu.

Sahir Kahn, directeur parlementaire adjoint du budget, a fourni une estimation plus précise des différences relevées dans les coûts d'exploitation entre l'appareil F-35 et son prédécesseur. Il a mentionné au Comité que :

Le département de la Défense [des États-Unis] dit que les coûts liés à l'exploitation des F-35 et à la main-d'œuvre nécessaire sont plus élevés que les coûts liés aux avions qu'ils remplacent. C'est la traduction du texte anglais qu'on retrouve à la page 84 de ce rapport publié il y a quatre ou cinq semaines. On explique que le F-35 coûte 31 000 \$ l'heure comparativement à 22 000 \$ l'heure pour le F-16³¹.

Il a ajouté : « L'hypothèse originale était que cet avion coûterait à peu près la même chose que l'avion qu'il remplacerait. Le département de la Défense américain a conclu que cet avion coûte assez cher comparativement à l'avion qu'il remplace. Cet

³⁰ Séance n° 45, 850.

³¹ Séance n° 42, 915. Le Comité note que le Canada ne possède et n'exploite aucun appareil F-16.

avion a plus de capacités, mais du point de vue financier, il coûte 10 000 \$ de plus l'heure³². » Réagissant aux comparaisons faites entre les chiffres de la Défense nationale et ceux du DPB, Robert Fonberg a affirmé :

À cet égard, lorsque nous avons affiché sur notre site Web une comparaison entre les coûts du ministère et ceux du directeur parlementaire du budget, nous nous sommes servis du même prix moyen par aéronef qu'utilisent les neuf partenaires du programme JSF, et c'est de bonne foi que nous avons présenté nos prévisions, croyant que le directeur parlementaire du budget n'avait pas inclus les coûts de fonctionnement dans ses calculs³³.

Il est important de noter que les sous-ministres ont nié qu'il y ait eu des irrégularités dans la comptabilité, comme l'avait laissé entendre le DPB.

Au cours des témoignages que le Comité a entendus, il semblait que les représentants de la Défense nationale n'étaient pas très éloquents à ce sujet. Dans son discours d'ouverture, le sous-ministre de la Défense nationale a indiqué : « En vue de faciliter le processus décisionnel, nous avons supposé que les coûts de fonctionnement du F-35 seraient similaires à ceux prévus dans notre budget de base pour le fonctionnement de la flotte de CF-18³⁴. » Toutefois, lorsqu'on lui a demandé à combien s'élève le coût d'une heure de vol en F-35, Dan Ross, sous-ministre adjoint du ministère de la Défense nationale, a répondu : « Nous nous sommes toujours attendus à ce que le F-35 coûte plus cher, compte tenu de sa complexité. Étant donné que nous dépensons environ 200 millions de dollars par année pour le F-18, j'ai estimé ici l'an passé et dans mon dernier témoignage que les coûts s'élevaient à 250 ou 300 millions de dollars. Donc, nous prévoyons des coûts plus importants³⁵. »

Les membres du Comité estiment que la Défense nationale doit éclaircir les définitions et les calculs utilisés pour les coûts d'opération et recommandent :

³² Séance n° 42, 915.

³³ Séance n° 41, 855.

³⁴ Séance n° 41, 855.

³⁵ Séance n° 42, 1000.

RECOMMANDATION 4

Que, d'ici le 7 février 2013, le ministère de la Défense nationale fournisse au Comité des comptes publics un plan de travail en fonction duquel il pourrait présenter une estimation des coûts d'exploitation et de maintien d'un appareil F-35A.

C. Calcul du coût du cycle de vie

Il importe que la Défense nationale établisse une estimation non seulement des coûts d'exploitation associés au nouvel avion de chasse, mais également de ces coûts tout au long du cycle de vie prévu de l'appareil. Ce calcul permettra de s'assurer que les budgets suffisent à soutenir l'exploitation de cet avion à plus long terme.

Le vérificateur général a indiqué au Comité que :

L'établissement de ces coûts est requis par les politiques du Conseil du Trésor et fait partie de la directive sur l'approbation des projets de la Défense nationale. Voici ce qu'énonce la directive : « Le coût estimatif du cycle de vie comprend le coût total des ressources nécessaires pour réaliser toutes les activités du projet et pour livrer le produit, le système ou l'infrastructure (c'est-à-dire le coût d'acquisition du projet). Il comprend aussi le coût des ressources nécessaires pour assurer le fonctionnement, le maintien et l'aliénation du produit, du système et de l'infrastructure (c'est-à-dire le coût de propriété). » Même si nous acceptons le bien-fondé de l'établissement des coûts du cycle de vie et approuvons ce concept, il ne s'agit pas d'une exigence établie par le Bureau du vérificateur général³⁶.

Bien que tous conviennent de l'importance des coûts du cycle de vie, cette question a donné lieu à un désaccord important parmi les témoins, puisque la durée selon laquelle la Défense nationale devrait estimer les coûts du cycle de vie ne semblait pas clairement définie.

Dans son rapport, le BVG a indiqué que la Défense nationale n'a pas présenté l'intégralité des coûts liés à la durée de vie utile de l'appareil F-35. Selon le vérificateur général, les États-Unis ont estimé que la durée de vie des F-35 est de quelque 8 000

³⁶ Séance n° 45, 850.

heures de vol ou d'environ 36 ans d'après l'utilisation prévue. Le vérificateur général a indiqué au Comité que :

Nous aurions cru que parce qu'il s'agissait des coûts du cycle de vie... La méthode pour estimer les coûts du cycle de vie repose sur la durée de vie prévue du bien afin de définir tous les coûts, puis de les inclure dans le cycle de vie complet, au lieu de choisir une période de 20 ans. Je pense que c'est de là que provient le premier écart important. Il est dû au fait que la Défense nationale a choisi de présenter cette information en calculant les coûts des appareils sur 20 ans, plutôt que sur le cycle de vie complet, qu'elle savait être d'une durée supérieure à 20 ans³⁷.

Le Comité a également noté la recommandation du BVG :

Dès que possible, la Défense nationale devrait préciser ses estimations pour les coûts exhaustifs associés au cycle de vie complet de la flotte de F-35 et fournir tous les coûts estimatifs, ainsi que les hypothèses sur lesquelles ils reposent. En outre, la Défense nationale devrait communiquer régulièrement les coûts complets réels engagés tout au long du cycle de vie de la flotte de F-35³⁸.

La Défense nationale a répondu en acceptant de donner suite à cette recommandation : « Recommandation acceptée. La Défense nationale continuera de mettre au point ses estimations pour les coûts associés au cycle de vie complet de la flotte de F-35 et s'engage à mettre à la disposition du public les estimations et les coûts réels du F-35. » Le Comité reconnaît que le gouvernement s'est engagé à atteindre cet objectif par le biais du Secrétariat national d'approvisionnement en chasseurs.

Le sous-ministre de la Défense nationale a pu confirmer au Comité : « Il n'a jamais été dit que notre méthode d'établissement des coûts concernait le cycle de vie complet. Notre méthode était conforme à la politique et aux lignes directrices du Conseil du Trésor et en respectait l'esprit³⁹. » Son témoignage était étayé et confirmé par celui de Michelle d'Auray, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada.

³⁷ Séance n° 40, 905.

³⁸ Chap. 2, paragr. 2.77.

³⁹ Séance n° 41, 855.

Le vérificateur général a continué de soutenir que les coûts liés au cycle de vie complet étaient importants. Il a indiqué : « Quand nous avons soulevé la question des coûts du cycle de vie et que nous avons dit qu'il ne s'agissait pas du cycle de vie complet, nous ne cherchions pas à être pointilleux. Nous disions simplement qu'il manquait des éléments importants⁴⁰. » Lors d'une audience ultérieure, il a indiqué : « Je ne sais pas si c'est au Conseil du Trésor ou au ministère de la Défense nationale de le faire, mais comme il y a encore de la confusion concernant l'établissement des coûts du cycle de vie et la façon de procéder, cela indique qu'il faut encore se pencher sur la question et déterminer la meilleure façon de procéder⁴¹. »

Les membres du Comité en conviennent et recommandent :

RECOMMANDATION 5

Que, d'ici le 7 février 2013, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada fournisse au Comité des comptes publics un plan de travail qui lui permettrait de clarifier ce qu'il entend par « calcul des coûts du cycle de vie complet » et que le ministère de la Défense nationale indique la période visée par l'estimation des coûts du cycle de vie, de même que la durée prévue du cycle de vie de l'appareil F-35.

RISQUES

Le BVG a indiqué que le programme d'avions de combat interarmées (JSF) a connu des hausses de coûts, des retards et des problèmes technologiques, ce qui n'est pas rare dans le cas des grands projets de développement. Il a fait l'objet de plusieurs examens importants – le dernier, entamé en 2010, est susceptible d'avoir une incidence sur le coût unitaire, les coûts de soutien et le calendrier de livraison des appareils.

Le BVG a constaté que la Défense nationale n'a pas tenu les décideurs au fait des risques rattachés aux coûts, au calendrier et aux difficultés technologiques engendrées par l'acquisition d'appareils F-35 pour remplacer les chasseurs CF-18, qui approchent de la fin de leur vie utile. Le BVG a conclu que le ministère de la Défense

⁴⁰ Séance n° 40, 920.

⁴¹ Séance n° 45, 925.

nationale s'est montré par trop confiant dans ses stratégies d'atténuation du risque, plus particulièrement puisque l'élaboration de l'avion F-35 est encore en cours et accuse un retard.

Selon le BVG, les budgets prévus pour l'acquisition (soit 9 milliards de dollars) et l'exploitation et le soutien (soit 16 milliards de dollars) risquent d'être insuffisants puisque de nombreux coûts ne sont pas encore établis de manière fiable. En outre, les budgets ne comprennent pas les coûts engendrés pour le cycle de vie anticipé des appareils F-35, les avions de remplacement, les mises à niveau et l'armement.

Le vérificateur général reconnaît que, pour anticiper les coûts futurs, il faut établir des estimations, mais également s'exposer à certains risques. Il a indiqué : « Encore une fois, il est bien certain que l'analyse des coûts à venir est un processus d'estimation. C'est pourquoi il est si important d'accompagner ces estimations de fourchettes et d'analyses de sensibilité en plus de préparer des stratégies d'atténuation des risques pour le cas où les estimations seraient erronées⁴². » Les membres du Comité estiment que le ministère de la Défense nationale doit énoncer plus clairement de quelle façon il envisage d'atténuer les risques associés à son projet de remplacement de la flotte de CF-18. Il recommande :

RECOMMANDATION 6

Que le ministère de la Défense nationale présente au Comité des comptes publics un plan de travail en fonction duquel il pourrait préciser, dans l'information qu'il fournit au Parlement, de quelle façon il envisage d'atténuer les risques associés au remplacement de la flotte d'avions de chasse CF-18.

CONCLUSION

Le Comité indique que, bien que le gouvernement ait annoncé son intention d'acquérir 65 appareils F-35, il n'a encore pris aucune décision définitive quant à l'acquisition des avions et n'a ni placé de commande d'approvisionnement, ni dépensé des fonds pour leur acquisition. Comme l'a indiqué le vérificateur général :

⁴² Séance n° 40, 1010.

« Dorénavant, il est important que le processus de remplacement de la flotte de CF-18 du Canada soit mené suivant les principes de diligence raisonnable, d'examen minutieux, de rigueur et de transparence⁴³. »

Le Comité estime que la création d'un nouveau secrétariat au sein de TPSGC constitue une étape importante, mais qu'il est aussi essentiel de préciser quelles sont les options envisagées et de déterminer quelles étapes il reste à réaliser. En outre, le Comité a observé des divergences d'opinions importantes sur un certain nombre d'aspects de la proposition d'acquisition d'appareils F-35. Le Comité estime que, pour que les membres du Parlement et les Canadiens comprennent parfaitement les coûts et les avantages liés au F-35, Industrie Canada pourrait faire connaître la portée des retombées industrielles estimées pour les entreprises canadiennes qui participent au programme JSF, et la Défense nationale devrait préciser les éléments compris dans son estimation des coûts liés à l'acquisition et du coût d'exploitation approximatif d'un appareil F-35. Le Conseil du Trésor devra collaborer avec le BVG afin de définir les coûts du cycle de vie d'une façon acceptable de part et d'autre.

Les membres du Comité reconnaissent qu'il est essentiel que le gouvernement procède au remplacement de la flotte de CF-18 le plus tôt possible, mais ils estiment que, pour conserver la confiance du public, il faut avoir recours à un processus transparent et responsable qui garantit une information complète et exacte aux Canadiens.

⁴³ Séance n° 40, 850.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Bureau du vérificateur général du Canada</p> <p>Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint</p> <p>Michael Ferguson, vérificateur général du Canada</p> <p>John Reed, directeur principal</p>	2012/04/26	40
<p>Ministère de l'Industrie</p> <p>Simon Kennedy, sous-ministre délégué principal</p>	2012/05/01	41
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>André Deschamps, commandant, Aviation royale canadienne</p> <p>Robert Fonberg, sous-ministre</p> <p>Kevin Lindsey, sous-ministre adjoint, Dirigeant principal des finances, Finances et services du ministère</p> <p>Dan Ross, sous-ministre adjoint, Matériels</p>		
<p>Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux</p> <p>François Guimont, sous-ministre, Sous-receveur général du Canada</p> <p>Tom Ring, sous-ministre adjoint, Direction générale des approvisionnements</p>		
<p>Secrétariat du Conseil du Trésor</p> <p>Michelle d'Auray, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada</p>		
<p>Ministère de l'Industrie</p> <p>Simon Kennedy, sous-ministre délégué principal</p>	2012/05/03	42
<p>Ministère de la Défense nationale</p> <p>André Deschamps, commandant, Aviation royale canadienne</p> <p>Robert Fonberg, sous-ministre</p> <p>Kevin Lindsey, sous-ministre adjoint, Dirigeant principal des finances, Finances et services du ministère</p> <p>Dan Ross, sous-ministre adjoint, Matériels</p>		

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux		
François Guimont, sous-ministre, Sous-receveur général du Canada		
Tom Ring, sous-ministre adjoint, Direction générale des approvisionnements		
Bibliothèque du Parlement		
Mostafa Askari, directeur parlementaire adjoint du budget, Analyse économique et financière, Bureau du directeur parlementaire du budget		
Sahir Khan, directeur parlementaire adjoint du budget, Analyse des dépenses et des revenus, Bureau du directeur parlementaire du budget		
Kevin Page, directeur parlementaire du budget		
Peter Weltman, directeur principal, Analyse des dépenses et des revenus, Bureau du directeur parlementaire du budget		
Tolga Yalkin, analyste / conseiller financier, Analyse de dépenses et des revenus, Bureau du directeur parlementaire du budget		
Secrétariat du Conseil du Trésor		
Michelle d'Auray, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada		
Bureau du vérificateur général du Canada	2012/05/15	45
Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint		
Michael Ferguson, vérificateur général du Canada		

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 (41^e législature, 1^e session : [séances n^{os} 39 à 42, 45, 55 à 60 et 62 à 64](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

David Christopherson, député

OPINION DISSIDENTE – NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA – Chapitre 2 du rapport du vérificateur général du Canada du printemps 2012

Le processus d'approvisionnement à fournisseur unique d'avions de chasse F-35 Lightning est géré par le gouvernement Harper, s'avère être la plus grande débâcle d'achat militaire de toute l'histoire du Canada. Les parlementaires et les Canadiens restent dans le noir en ce qui concerne les coûts d'acquisition, les coûts du cycle de vie, les capacités ainsi que le processus de remplacement des CF-18 vieillissants.

Les néo-démocrates pensent sincèrement que le rapport du comité ne reflète pas de manière adéquate ce que ses membres ont entendu des témoins au sujet du Chapitre 2 du rapport du vérificateur général (VG) du Canada de 2012, « *Le remplacement des avions de combat du Canada* ». Le NPD demeure profondément préoccupé par le fait que cet examen n'ait pas permis aux parlementaires d'apporter des éclaircissements ou d'achever correctement le processus d'enquête lié à cet enjeu. Seulement sept heures de témoignages ont été consacrées à cette étude et aucun des ministres responsables n'y a participé.

1. Non-respect du processus d'approvisionnement

Lorsqu'on dépense l'argent des contribuables pour acquérir du matériel militaire, il est essentiel que l'appel d'offres soit ouvert, juste et transparent. Seulement lorsqu'elle est menée de cette façon les forces armées peuvent-elles avoir le meilleur équipement, les contribuables canadiens paient-ils le meilleur prix et les industries canadiennes récoltent-elles les meilleures retombées industrielles possible? Dans le cas de l'acquisition du F-35 par le gouvernement, en plus d'être viciée et manipulée, la procédure n'a pas été transparente. De plus, des témoignages importants portant sur ces enjeux n'ont pas été mentionnés dans le rapport.

A) CONTRAT À SOURCE UNIQUE

La procédure de l'appel d'offres ouvert exige que l'Énoncé des besoins opérationnels (EBO) soit rendu public et qu'il serve de base pour les soumissions présentées par des fournisseurs. Dans le cas du F-35, c'est le contraire qui s'est produit. Le gouvernement a caché le EBO sous le prétexte de « Sécurité nationale » et les exigences ont été rédigées de telle manière à ce que seul le F-35 puisse y répondre.

La seule justification donnée par le gouvernement pour expliquer pourquoi il avait opté pour un contrat à source unique est basée sur une lettre contenant 60 mots (document classé secret) écrite par le sous-ministre adjoint chargé du matériels, au ministère de la Défense nationale (MDN), le 1er juin 2010, au sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements au ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC), seulement deux semaines avant que le gouvernement ne fasse l'annonce qu'il avait choisi le F-35 pour remplacer les chasseurs CF-18. Le terme « Cinquième génération » a été utilisé quatre fois dans la lettre bien que le VG a clairement précisé que ces termes n'étaient pas un descriptif des besoins opérationnels.

Une exception apportée au processus compétitif doit être justifiée et est normalement accompagnée d'un énoncé des besoins (EB) et d'une analyse des options. Or, dans ce cas-ci, la Défense nationale n'a fourni un EB et une analyse des options à TPSGC qu'après que le gouvernement ait annoncé qu'il allait acheter le F-35 sans compétition.

Pendant son témoignage le 26 avril 2012, le VG a déclaré : « Ce qui importe maintenant, pour le nouveau comité qui examinera ce dossier, c'est d'abord d'avoir des directives très claires, à savoir s'il s'agit d'une occasion d'examiner toutes les possibilités ou si le F-35 est la seule option. » Nous sommes d'accord avec le VG qu'il est important de clarifier les options qui sont considérées pour remplacer la flotte des CF-18 et pensons que cela devrait être reflété dans le rapport. Nous croyons aussi fortement qu'un véritable appel d'offre ouvert n'est possible que si le nouveau Secrétariat national d'approvisionnement en chasseurs reçoit un mandat clair pour étudier et modifier l'EB pour remplacer les avions de chasse du Canada afin que d'autres options puissent être considérées.

B) RETOMBÉES INDUSTRIELLES

Le non-respect de la procédure d'appel d'offres ouverte et transparente a aussi eu un effet négatif sur les retombées industrielles pour les entreprises canadiennes. Le *programme conjoint des avions d'attaque interarmés* (JSF) ne garantit pas de retombées industrielles. Dans ce cadre, les entreprises canadiennes doivent d'abord faire concurrence à d'autres entreprises d'autres pays afin d'obtenir des contrats. En revanche, un appel d'offres public exige que tous les appelants garantissent des Retombées industrielles et régionales (RIR) d'une valeur égale ou plus grande à la valeur du contrat. Dans le cas du F-35, où le coût total projeté est d'environ 40 milliards de dollars ou plus, les RIR garanties devraient être équivalentes à ce coût.

Le gouvernement a systématiquement réduit le montant des retombées industrielles du programme JSF duquel pouvait tirer avantage l'industrie canadienne en le faisant passer de 16,6 milliards de dollars en 2009 à 9,85 milliards plus tôt en 2012. Le VG souligne dans son rapport que « seulement les scénarios les plus optimistes avaient été mis de l'avant » et que « les estimations étaient basées sur des suppositions concernant le type de travail qui pourrait être mené au Canada. » Lors de son témoignage du 26 avril, il a affirmé être « préoccupé du fait que ces estimations n'incluaient pas un éventail de retombées. Seul le scénario le plus optimiste semblait être proposé. »

2. Manque de transparence et tromperies

Le gouvernement conservateur a décidé de tromper les parlementaires et le public canadien avant les dernières élections en disant que le coût des F-35 serait d'un montant de 10 milliards \$ inférieur à celui qu'il était vraiment.

A) DOUBLE COMPTABILITÉ

Dans le rapport du VG et dans les témoignages devant le comité des comptes publics, il est clair que les preneurs de décisions au conseil des ministres ont présenté des coûts de 14,7 milliards\$ au public en mars 2011, alors que ce qu'on leur avait présenté en juin 2010 était de l'ordre de 25 milliards\$. Cette double comptabilité a créé deux livres comptables : un pour le gouvernement et un autre pour le public et les parlementaires.

Le vérificateur général a clairement indiqué dans son rapport et en comité qu'il était préoccupé par ces renseignements incomplets fournis aux parlementaires. Par exemple, les coûts estimés liés à l'exploitation, au personnel et à l'entretien régulier n'ont pas été inclus, même s'ils avaient été fournis au conseil des ministres.

Pendant son témoignage devant le comité le 26 avril 2012, le VG a signalé : « Nous avons déterminé qu'il manquait des éléments importants dans les coûts du cycle de vie — par exemple, l'usure, les mises à niveau et le fait que ces appareils ont une durée de vie de 36 ans et pas seulement de 20 ans. Quand nous avons soulevé la question des coûts du cycle de vie et que nous avons dit qu'il ne s'agissait pas du cycle de vie complet, nous ne cherchions pas à être pointilleux. Nous disions simplement qu'il manquait des éléments importants. »

Il poursuit en affirmant que le conseil des ministres avaient approuvé un budget de 16 milliards \$ pour les coûts d'exploitation sur 20 ans et un budget de 9 milliards \$ pour l'acquisition des F-35 : « Le montant de 25 milliards de dollars a été calculé par le ministère de la Défense, et il inclut le coût d'acquisition et les frais d'entretien. De plus, la procédure habituelle a été suivie pour approuver les budgets. »

Cette même journée, M. Ferguson s'est adressé aux médias et a fourni des clarifications : « Je ne peux dire qui était au courant, mais il s'agit de renseignements préparés par la Défense nationale, et j'ai la nette impression qu'il s'agit effectivement de renseignements dont aurait disposé le gouvernement », a affirmé M. Ferguson. Lorsqu'on lui a demandé davantage de précision, il a répondu « certains membres de l'exécutif ».

Il convient de noter que lors de son témoignage du 1^{er} mai 2012, le sous-ministre de la Défense a clairement contredit le VG. Il a clairement affirmé que la DN n'avait jamais eu une estimation de l'ordre de 25 milliards \$ en 2008.

B) INFORMATION INEXACTE QUANT AU COÛT TOTAL DES F-35

Malgré une multitude de rapports du Pentagone et de l'*Accountability Office* des États-Unis, de nations membres du programme d'ACI et du directeur parlementaire du budget (DPB), le gouvernement du Canada a ignoré l'augmentation des coûts des F-35 et a décidé de seulement rendre publics les coûts d'acquisition et d'entretien.

Premièrement, les estimations de 5,7 milliards \$ du gouvernement pour l'entretien sont fondées sur l'hypothèse que les coûts d'exploitation des F-35 seraient semblables à ceux des coûts d'exploitation actuels des CF-18. Toutefois, dans le dernier rapport SAR du Pentagone, on estime les coûts d'entretien des F-35 à 32 000 \$ par heure de vol, comparé à 18 900\$ pour les CF-18. Lorsque questionnés par le comité le 1^{er} et le 3 mai 2012, le sous-ministre de la Défense et le sous-ministre adjoint de la Défense responsable du matériel ont exprimé des vues différentes quant aux coûts moyens annuels pour l'entretien et la réparation. De plus, aucune explication valide n'a été donnée pour justifier l'affirmation du gouvernement que les coûts d'exploitation des F-35 seraient semblables à ceux de CF-18.

Deuxièmement, le gouvernement a choisi d'ignorer les demandes répétées de la Chambre des communes et du DPB de fournir des coûts pour le cycle de vie complet des F-35. Le 3 mai 2012, le DPB a déclaré au comité : « il est devenu évident depuis, que les chiffres rendus publics par le gouvernement n'englobaient pas tous les éléments des coûts du cycle de vie comme l'exigeait la motion adoptée en mars 2010 par le Comité des finances de la Chambre des communes. »

Troisièmement, la politique du Conseil du trésor et le guide des coûts de la DN soulignent l'importance de fournir une estimation du coût pour le cycle de vie. La politique du Conseil du Trésor indique : « inhérente à la notion de meilleure valeur est la prise en considération de tous les coûts pertinents que suppose la vie utile de l'acquisition, pas seulement du coût initial ou du coût contractuel de base. » Le guide des coûts de la DN mentionne que les coûts du cycle de vie doivent « être évalués afin de pouvoir avoir une vue d'ensemble des différences entre les options considérées ».

Quatrièmement, le rapport du VG d'automne 2010 portant sur l'achat d'hélicoptères militaires recommandait que « la Défense nationale doit commencer à estimer les coûts liés au cycle de la vie complet lors de la phase d'analyse des options de son processus de gestion des projets. » En réponse à d'autres questions du comité le 1^{er} mai 2012, le ministre adjoint de la Défense a confirmé qu'il avait effectivement lu le chapitre 6 du rapport du VG d'automne 2010 et qu'il était ainsi conscient de la recommandation prescrivant à prendre en compte les coûts liés au cycle de la vie complet. Le NPD est inquiet, car il n'y a aucune référence à ces directives dans le rapport du comité malgré le fait que cela ait été abordé pendant les témoignages.

À la lumière de la preuve entendue en comité, le NPD est profondément préoccupé par le fait que le gouvernement n'ait pas été capable de d'opérer un processus d'approvisionnement ouvert et juste, de fournir des estimations de coût vraisemblables selon la politiques du Conseil du Trésor et d'être transparent avec les Canadiens en ce qui concerne le véritable coût du F-35. Selon le rapport du vérificateur général ainsi que tous les témoignages, il est évident que le gouvernement n'a pas fait preuve de diligence raisonnable.

De plus, le NPD est également préoccupé par le fait que le plan du gouvernement en sept points sous la supervision du nouveau Secrétariat national d'approvisionnement en chasseurs (SNAC) (nommé le Secrétariat F-35 à l'origine) n'a aucune intention d'examiner d'autres options que celle du F-35. Le gouvernement a choisi TPSGC pour superviser le nouveau secrétariat malgré le fait que le VG ait dit que TPSGC n'avait pas rempli son rôle en tant qu'autorité responsable de l'acquisition et n'avait pas fait preuve de diligence raisonnable. En plus, le gouvernement n'a toujours pas fourni de mise à jour au Parlement sur les coûts alors qu'il aurait dû le faire selon le point 3 du plan en sept points et que le programme JSF lui a envoyé ces renseignements il y a sept mois. Finalement, il ne semble pas que le SNAC aura le mandat de revoir ou changer l'EB, ce qui rend tout simplement impossible l'étude réelle des options autres que celle du F-35. À la lumière de ces faits, nous pensons que le gouvernement a perdu toute crédibilité dans ce processus d'acquisition.

Rapport complémentaire du Parti libéral relatif au chapitre 2 du rapport du printemps 2012 du vérificateur général du Canada « Le remplacement des avions de combat du Canada »

Le processus de remplacement des avions de combat du Canada est une véritable catastrophe depuis le début. Le 27 mai 2010, le ministre de la Défense Peter Mackay a déclaré à la Chambre des communes que cet « avion de combat de la prochaine génération fera l'objet d'un processus ouvert, compétitif et transparent [...] ». Malgré cette promesse, le gouvernement conservateur a décidé d'aller de l'avant avec l'achat des F-35 sans faire appel à un processus concurrentiel. De plus, la Défense nationale n'a énoncé les exigences opérationnelles justifiant une exception au *Règlement sur les marchés de l'État* qu'après que le gouvernement eut annoncé son intention d'acheter les F-35. Une des plus importantes acquisitions de l'histoire du Canada repose sur une simple lettre d'une page que la Défense nationale a adressée à Travaux publics et Services gouvernementaux pour justifier le recours à un fournisseur unique.

Tout comme le processus d'acquisition de la prochaine série d'avions de combat du Canada, l'étude que le comité a faite du chapitre 2 du rapport du printemps 2012 du vérificateur général du Canada manque de transparence. Malgré les années de précédents au comité des comptes publics où le premier témoin entendu relativement à un rapport du vérificateur général est le vérificateur général lui-même, la majorité conservatrice a tenté de bloquer sa comparution devant le comité. Ce ne fut qu'après que le président représentant l'opposition au sein du comité eut menacé de démissionner que la majorité conservatrice a fléchi et a autorisé le vérificateur général à témoigner.

De façon analogue, la majorité conservatrice a exercé un contrôle exclusif sur la liste des témoins, limitant ainsi la capacité du comité à s'acquitter de ses responsabilités parlementaires d'examiner le rapport de manière exhaustive et constructive. Le 19 avril 2012, le Parti libéral a présenté une motion en vue d'entendre quelques-uns des témoins inscrits sur la liste en les regroupant selon leur expertise pour qu'ils puissent répondre individuellement aux questions du comité. La motion n'a pas été présentée sous forme de liste définitive, et prévoyait la comparution d'autres témoins. La majorité conservatrice l'a rejetée. Lorsque le Parti libéral a fait valoir à cette réunion qu'il craignait que le gouvernement cherche à noyer la capacité du comité d'interroger convenablement les témoins en convoquant un trop grand

nombre en même temps, le membre conservateur Daryl Kramp a déclaré substantiellement que la dernière chose dont nous ayons besoin c'est de convoquer huit ou neuf témoins en même temps et ne pas pouvoir aller au fond des choses alors que c'est ce que nous devrions et devons faire. Malgré cette déclaration, le 1^{er} mai, à la suite d'une motion conservatrice, le comité a entendu précisément huit témoins en même temps au cours d'une heure et quarante minutes seulement. Ce type de contradiction interne illustre que la majorité conservatrice n'entendait pas étudier sérieusement cet important rapport important report.

La réponse du gouvernement conservateur au rapport du vérificateur général est troublante. Qui sait, pour la première fois de l'histoire canadienne, nous sommes confrontés à une situation où les sous-ministres et les ministères disent une chose et le ministre tout à fait le contraire. Bien que le gouvernement prétende avoir accepté les conclusions et les recommandations du vérificateur général, la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux continuent de rejeter les conclusions du rapport.

La responsabilité ministérielle ne se résume pas à une question de décision individuelle à prendre par le ministre. Le ministre est responsable de chaque action de son ministère. Il est sidérant d'entendre, d'une part, un ministre dire à la Chambre des communes qu'il accepte le rapport et les recommandations du vérificateur général et, d'autre part, d'entendre son sous-ministre affirmer en comité que ce n'est pas le cas. Comment le ministre et le ministère peuvent-ils avoir des points de vue différents sur quelque chose d'une importance aussi capitale? Cette question a clairement démontré l'anéantissement total de la notion de responsabilité ministérielle sous ce gouvernement conservateur.

Le gouvernement conservateur a refusé de s'attaquer au problème fondamental relevé dans le rapport du vérificateur général. Il préfère réorganiser les chaises longues sur le Titanic. Il a retiré le dossier des mains de la Défense nationale pour le remettre à Travaux publics et Services gouvernementaux en le confiant initialement à ce nouveau secrétariat le « Secrétariat des F-35 », qui apporte une preuve supplémentaire qu'il est engagé à cent pour cent envers les F-35 à l'exclusion de tout autre avion. Ce n'est qu'après avoir été la risée des Canadiens qu'il a changé le nom à « Secrétariat national d'approvisionnement en chasseurs ».

Le gouvernement conservateur a vanté son « plan d'action en sept points » pour régler les questions soulevées par le vérificateur général, mais ce plan donnera les mêmes résultats puisqu'il s'appuie sur les mêmes exigences opérationnelles qui ont mené à la sélection du F-35 en 2010. En outre, ce fut les Travaux publics qui ont commis l'erreur d'accepter la lettre d'une page de la Défense nationale pour justifier le recours à un seul fournisseur, contrairement à la réglementation, et c'est ce même ministère qui s'est vu confier la responsabilité de cette acquisition. Albert Einstein disait : « Le comble de l'absurdité, c'est de répéter les mêmes gestes constamment et de s'attendre à des résultats différents ». Cette description s'applique parfaitement]

ent à ce que fait le gouvernement avec l'acquisition des nouveaux avions de chasse du Canada.

Le directeur parlementaire du budget et le vérificateur général ont tous les deux déclaré que le gouvernement n'a pas fourni les données exactes sur les coûts d'acquisition des F-35, et en dépit de ses promesses de les fournir au Parlement, le gouvernement accuse déjà un retard de plusieurs mois dans les délais qu'il s'est auto-imposés pour fournir ces renseignements.

Recommandation

Que le gouvernement soumette l'« énoncé des exigences opérationnelles » à l'examen du Conseil national de recherches du Canada comme il l'a fait pour le Projet de remplacement d'aéronefs de recherche et sauvetage à voilure fixe, et qu'il crée un nouveau programme d'acquisition ouvert et transparent pour remplacer nos chasseurs CF-18 vieillissants.