

**RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
INTITULÉ : RAPPORT 2, STRATÉGIE NATIONALE DE CONSTRUCTION NAVALE, DES
RAPPORTS 2021 DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

Introduction

Le gouvernement du Canada a examiné le deuxième rapport du Comité permanent des comptes publics (PACP), intitulé : Rapport 2, *Stratégie nationale de construction navale, des rapports 2021 de la vérificatrice générale du Canada*, et tient à remercier les membres du Comité pour cette étude et ces recommandations.

Les rapports portent sur la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 20 janvier 2020. Bien que la période d'examen ait eu lieu avant la pandémie de COVID-19, il a été reconnu dans les deux rapports que la pandémie a commencé à entraîner des répercussions sur les projets de construction navale en cours dans les chantiers navals entre la fin de l'examen et la publication du rapport du PACP à l'été 2021.

Comme l'ont souligné la vérificatrice générale et le PACP dans leurs rapports, la pandémie de COVID-19 a exacerbé les défis auxquels fait face la SNCN. Les activités des chantiers navals de la SNCN et des chaînes d'approvisionnement ont été perturbées en raison de l'absentéisme des employés, de la mise en œuvre de protocoles sanitaires provinciaux et des interruptions des travaux. Cela a entraîné d'autres retards et une augmentation des coûts.

Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), le ministère de la Défense nationale (MDN) et le ministère des Pêches et des Océans (MPO) (les ministères) sont déterminés à atteindre les trois objectifs de la Stratégie nationale de construction navale :

1. la mise à niveau des flottes fédérales en temps opportun et à un coût abordable;
2. la création d'un secteur maritime durable;
3. la génération de retombées économiques pour le Canada.

Recommandation 1 — Gestion du calendrier

Que, d'ici le 31 décembre 2021, la Garde côtière canadienne, la Défense nationale et Services publics et Approvisionnement Canada fournissent au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur l'avancement concernant A) l'obtention de calendriers de travail complets, à jour et fiables pour les projets de construction navale, et B) surveiller les progrès réalisés par rapport aux cibles prévues et aux délais de livraison afin de permettre la prise de décisions en temps utile. Un rapport final devrait également être soumis d'ici le 30 juin 2022.

Dans le rapport de 2021, la VG a constaté que la plupart des projets de la SNCN ont été retardés de plusieurs mois ou années au cours de la période de vérification (du 1^{er} janvier 2018 au 31 janvier 2020). Il a été conclu que, bien que le gouvernement ait déterminé que les calendriers non fiables représentaient un risque pour plusieurs projets, les efforts déployés pour gérer ce risque n'ont pas toujours été efficaces. Le PACP a convenu avec la vérificatrice générale qu'au cours de la période de vérification, les contrats pour les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique et les navires hauturiers de science halieutique ont souvent été modifiés à l'approche des dates de livraison. Pour finir, il a été conclu que, souvent, les

calendriers ne sont pas un outil efficace pour assurer le respect des délais des projets, car les échéances fournies par les chantiers navals sont souvent en retard ou jugées insatisfaisantes par le gouvernement. Ce manque d'information a empêché le gouvernement de bien comprendre les progrès prévus et de surveiller le rendement en conséquence.

Pour donner suite à ces constatations, le comité a recommandé que les ministères mettent en œuvre des mécanismes pour :

- a) obtenir des calendriers de travail complets, actualisés et fiables à l'appui des projets de construction navale;
- b) veiller à ce que les progrès concernant l'atteinte des cibles prévues et les délais de livraison soient réalisés.

Le gouvernement accepte cette recommandation.

Les ministères ont accepté les recommandations et ont affirmé qu'il est essentiel de disposer de calendriers complets, actuels et fiables pour la prise de décisions et la gestion des projets de construction navale. Les ministères continueront de travailler avec les chantiers navals pour améliorer l'exécution et l'exactitude des calendriers, et assurer des rapports plus rigoureux sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs. Les outils actuels, tels que les calendriers de projet intégrés produits par les chantiers navals, et les approches, y compris la gestion de la valeur acquise (GVA), une méthode de gestion de projet utilisée pour évaluer les plans de base par rapport au rendement réel et ainsi prévoir les progrès futurs, ont été améliorés afin de s'assurer que les coûts et les calendriers sont bien gérés et d'appuyer la surveillance à tous les niveaux par les comités de gouvernance.

Amélioration du rendement du projet grâce à une analyse détaillée du calendrier

Les ministères continueront de tirer parti de la méthode de GVA, qui intègre le calendrier, les coûts et la portée afin de mesurer le rendement du projet. Les résultats seront présentés aux hauts fonctionnaires au moyen d'une structure de gouvernance établie de la SNCN qui suit les progrès, et fournit une orientation sur les enjeux en matière de stratégie et de programme à mesure qu'ils surviennent et de manière à s'assurer qu'ils sont intégrés aux discussions sur la gestion des risques. Afin de veiller à ce que la capacité interne soit en place pour examiner la qualité des calendriers de projet intégrés (CPI) produits par les chantiers navals, le MDN et la GCC fournissent des spécialistes de la gestion ayant reçu de la formation normalisée de l'industrie en gestion de projet, en fonction du type de projet, et complètent l'effectif en y ajoutant, au besoin, des spécialistes provenant de tierces parties. Pour sa part, SPAC travaillera avec la GCC et le MDN pour confirmer la capacité d'effectuer des analyses détaillées de la GVA, ou conclura un contrat en leur nom pour obtenir le soutien d'un expert indépendant à cette fin. L'analyse de la GVA permet de prévoir le calendrier et les coûts, de déterminer les possibilités pour régler les problèmes potentiels et d'ajuster les paramètres du projet de manière opportune et efficace. La direction de la SNCN utilise la GVA aux fins de production de rapports chaque mois. SPAC a entamé un processus de mise à contribution de tous les bureaux de gestion de projet de la SNCN pour veiller à ce que la démarche souhaitée et le processus réel comme tel répondent aux besoins d'utilisation des données de GVA dans le cadre de la gestion des projets. Un énoncé des travaux a ensuite été élaboré afin de faire appel à un

fournisseur unique chargé d'assurer une capacité d'analyse de la GVA, en appui aux deux projets et à la stratégie. Les efforts déployés dans la foulée de la GVA ont consisté, notamment à assurer le regroupement des principales activités et étapes des plans directeurs intégrés des bureaux de gestion de projet de la SNCN afin de créer un plan directeur intégré général de programme pour la Stratégie nationale de construction navale. Il s'agit d'un calendrier général qui sera utilisé par le Canada pour surveiller le progrès des principales activités et étapes dans l'ensemble des projets de la SNCN. Bien que le travail précis des ministères sur les jalons provisoires puisse être terminé à l'avance, l'objectif devrait être entièrement mis en œuvre d'ici le troisième ou le quatrième trimestre de 2022.

Examen complet des contrats et leur mise au point

Avec l'appui de la GCC et du MDN en tant que membres des équipes de projet intégrées, SPAC dirigera l'examen des nouveaux contrats de construction navale et de ceux en cours afin de vérifier l'inclusion des obligations et des produits livrables appropriés relatifs à la GVA et au calendrier. Il convient de noter que les contrats de construction pour les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique, les navires de soutien interarmées et le navire hauturier de science océanographique renferment actuellement des obligations liées à la GVA. Selon les besoins, la gouvernance de la SNCN pourra examiner les modifications proposées aux contrats existants afin de s'assurer que les obligations et les produits livrables relatifs à la GVA et aux autres calendriers des chantiers navals soient compris dans les contrats de construction navale. Les contrats seront modifiés pour prévoir la tenue d'un registre des risques contractuels par le contractant et pour identifier les événements ou conditions incertains qui, s'ils se produisent, auraient un impact positif ou négatif sur un ou plusieurs objectifs du projet, en relation avec l'exécution du contrat. Cela permettra d'intégrer les concepts de performance, de calendrier et de risque au sein d'un processus unique et assurera que le Canada aura mis en place des mécanismes contractuels appropriés afin que les chantiers navals produisent des calendriers de projet intégrés (CPI) rigoureux et au point en fonction des risques, et pour que les équipes de projet intégrées gèrent les calendriers globaux des projets de construction navale. Bien qu'il soit possible que le travail précis des ministères sur les jalons provisoires puisse être terminé à l'avance, il devrait être terminé d'ici le troisième ou le quatrième trimestre de 2022.

Les leçons tirées de l'examen des contrats existants seront également appliquées lors de la création de nouveaux contrats.

Examens ciblés de la gouvernance et des prises de décisions

SPAC a établi un point permanent à l'ordre du jour des réunions des comités de gouvernance réguliers des sous-ministres adjoints et des sous-ministres (CSMA et CGSM) de la SNCN sur l'examen de l'information intégrée au calendrier (y compris les résultats du rendement fondés sur les données de la GVA et les calendriers des projets et des programmes à long terme). Ce point sera lié directement à l'information sur la gestion des risques et sera examiné de manière consolidée et rapide afin que les calendriers des projets et des programmes puissent faire l'objet de discussions approfondies et que la prise de décisions puisse être efficacement informée. Cela favorise une compréhension collective des défis liés aux programmes des

chantiers navals, aidant à la prise de décisions stratégiques plus vastes pour la gestion des calendriers globaux des projets de construction navale.

De plus, les chantiers navals sont tenus de présenter un CPI rigoureux lors des réunions du comité de gouvernance de la SNCN. Un CPI rigoureux, détaillé et adapté en fonction des risques sur les chantiers navals est obtenu au moyen d'un dialogue régulier au sein des équipes de projet intégrées (bureaux de gestion de projet du MDN et de la GCC et chantiers navals). Il définit un chemin critique clair répondant aux exigences de qualité en matière d'exactitude et d'exhaustivité, appuyées par des mesures de planification. Ces dialogues ont lieu de façon continue et périodique entre la direction des chantiers navals et les directeurs généraux, les sous-ministres adjoints et les sous-ministres des bureaux de projet du MDN et de la GCC.

Recommandation 2 — Sur la surveillance des risques

Que, d'ici le 31 décembre 2021, Services publics et Approvisionnement Canada fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les améliorations apportées par SPAC à ses pratiques de gestion des risques, y compris un examen complet de tous les facteurs qui pourraient entraîner des dépassements de coûts, en ce qui concerne la SNCN. Un rapport final devrait également être soumis d'ici le 30 juin 2022.

Après avoir souligné les réalisations et les processus en place dans le cadre de la SNCN, le comité convient qu'il est nécessaire d'effectuer une analyse complète et une planification plus exhaustive pour atténuer tous les risques liés à la SNCN, ainsi que de mettre en œuvre des méthodes pour suivre les progrès et en faire rapport. Le rapport du comité recommande que SPAC améliore les outils de gestion des risques au niveau de la gestion de la SNCN afin de permettre :

- a) l'analyse approfondie des risques;
- b) des plans d'action d'atténuation des risques précis, définis dans le temps et mesurables;
- c) une meilleure surveillance de la mise en œuvre des mesures d'atténuation des risques.

Le gouvernement accepte cette recommandation.

Le Plan d'action ministériel (PAM) de SPAC, émis à la suite du rapport de la VG, a indiqué son intention d'entreprendre des efforts pour assurer la clarté, la transparence et l'exhaustivité des stratégies d'atténuation pour tous les risques liés à la SNCN et de mettre en œuvre des méthodes de suivi et de rapport des progrès. À la lumière des recommandations de la vérificatrice générale, un certain nombre d'améliorations sont apportées au niveau des outils de gestion des risques.

Afin d'aider à la prévision, à la détermination et à l'atténuation des principaux risques auxquels fait face la SNCN, le gouvernement du Canada a élaboré une approche officielle et rigoureuse de gestion des risques, éclairée par les pratiques exemplaires gouvernementales et internationales. Les pratiques de gestion des risques aident à l'élaboration de mesures correctives pour la SNCN afin de s'assurer que les partenaires sont en bonne voie d'atteindre les objectifs à long terme de la Stratégie.

Une équipe de gestion des risques de la SNCN aide au déroulement des activités de gestion des risques et est responsable de la détermination et du suivi des risques, y compris des stratégies

d'atténuation. Une série de réunions régulières permet d'échanger des renseignements et de discuter des approches et des mesures d'atténuation, assurant ainsi une cohésion et permettant l'intégration entre le projet, le programme et les niveaux stratégiques.

Une réunion bimensuelle du Conseil de gestion des risques de la SNCN est tenue avec les directeurs généraux d'Innovation, Sciences et Développement économique (ISDE), de SPAC, du MDN et de GCC afin d'examiner les risques en cours et les stratégies d'atténuation qui y sont associées, et de présenter ensuite de nouveaux risques à ajouter dans le processus de gestion des risques de la SNCN. Afin d'appuyer une vision plus complète et transparente des efforts d'atténuation, des mises à jour liées à la gestion globale des risques de la SNCN, comprenant la détermination des risques et les changements de processus, sont fournies aux comités de gouvernance de la SNCN au niveau des sous-ministres et des sous-ministres adjoints. De plus, les réunions du portefeuille et de la haute direction entre le Canada et les chantiers navals de la SNCN permettent à toutes les parties de présenter les enjeux liés aux risques et d'en discuter.

Pour donner suite aux recommandations concernant les outils de gestion des risques de la SNCN, les efforts suivants sont déployés :

- accroître le niveau des ressources consacrées à la gestion des risques;
- poursuivre l'acquisition d'un nouveau logiciel pour aider à la collecte, la surveillance et la communication de renseignements sur les risques et les activités d'atténuation;
- accroître le niveau d'élaboration, de mise à jour et de suivi des efforts d'atténuation des risques;
- faire appel à l'expertise de tiers pour permettre l'examen des processus, intégrer les recommandations et assurer l'efficacité de la méthode, au besoin.

Approche holistique de la gestion du risque

Des efforts ont été déployés pour mobiliser les projets et les chantiers navals afin d'assurer une compréhension exhaustive des risques et du processus de gestion des risques entre toutes les parties. Les progrès réalisés dans l'intégration de la gestion des risques d'un projet de chantier naval à un niveau stratégique ont permis de :

- déterminer les secteurs de préoccupation commune et les stratégies d'atténuation connexes;
- mieux comprendre les motifs et les méthodes en place afin de permettre une communication plus claire et efficace sur les risques entre toutes les parties;
- discuter des stratégies d'atténuation possibles pour un plus large éventail de risques;
- gérer et évaluer les nouveaux risques sur les chantiers navals lorsqu'ils se présentent;
- appuyer l'uniformité de l'évaluation des risques dans l'ensemble de la SNCN.

De plus, l'équipe de gestion des risques a concentré ses efforts sur la collecte et la gestion des éléments d'atténuation dans l'ensemble des risques de la SNCN et a élargi la consultation liée aux risques auprès des principaux intervenants, comme Seaspan Vancouver Shipyards Ltd., Irving Shipbuilding, le Comité de gestion du portefeuille, le Comité de gouvernance, les

fonctionnaires du ministère responsables de la gestion de chaque risque (c.-à-d. les « responsables du risque ») et les groupes fonctionnels internes.

Accent accru sur les activités d'atténuation

Des efforts importants ont été déployés pour identifier et mobiliser les bureaux de première responsabilité (BPR) afin de fournir des mises à jour sur les mesures particulières d'atténuation des risques, y compris les activités, les dates d'achèvement prévues et les indications des résultats prévus. Afin d'appuyer un examen plus complet et plus transparent des efforts d'atténuation des risques de la SNCN, un niveau accru de discussion sur les activités d'atténuation à tous les niveaux de la gouvernance de la SNCN a été entrepris pour informer et rechercher des domaines possibles de coopération et de solution. Le risque a notamment été désigné comme point permanent à l'ordre du jour des discussions du comité de gouvernance des sous-ministres adjoints et du comité de gouvernance des sous-ministres de la SNCN. À l'appui de ces discussions, un certain nombre d'outils et de documents sont préparés et présentés aux participants, dont un tableau de bord des risques et des résumés des mesures d'atténuation.

Méthode de notation des risques

Un exercice d'évaluation des risques a été effectué pour améliorer l'exactitude des évaluations des risques et des processus de notation, en se concentrant particulièrement sur les points suivants :

- aborder la sensibilité au risque trop optimiste;
- assurer l'uniformité d'une approche de notation pour tous les risques;
- veiller à ce que l'application des facteurs de pondération pour les « répercussions » reflète l'environnement et les priorités actuels (en particulier, l'application d'un accent spécifique sur les principaux secteurs d'incidence, soit les coûts et le calendrier, a été mise en œuvre).

Dans le cadre de cet exercice, une analyse de sensibilité aux risques a été effectuée, et les renseignements contextuels sur les risques, y compris les mesures d'atténuation et les progrès réalisés à ce jour, ont été vérifiés, mis à jour et consignés. Pour appuyer et mettre en œuvre ces activités, un comité de notation a été mis sur pied et a réévalué sept catégories d'incidence en fonction des critères d'évaluation établis, avant et après l'atténuation, afin d'assurer l'uniformité des indices de risque.

Afin de mieux appuyer la prise de décisions fondées sur les risques et de mieux comprendre la méthodologie de gestion des risques des chantiers navals de la SNCN, une corrélation détaillée entre les risques pour le programme non destiné au combat a été établie et présentée à la haute direction.

Logiciel de gestion des risques

L'équipe de gestion des risques de la SNCN a collaboré avec la Direction générale des services numériques de SPAC et a entrepris l'acquisition d'un logiciel reconnu à l'échelle internationale

pour appuyer la collecte, la surveillance et la communication de l'information sur les risques et les activités d'atténuation. La mise en œuvre est prévue d'ici l'été 2022.

Recommandation 3 — Sur l'état cible

Que, d'ici le 31 décembre 2021, Services publics et Approvisionnement Canada fournisse au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès réalisés par SPAC pour atteindre l'état cible dans l'ensemble des chantiers navals désignés comme partenaires stratégiques dans le cadre de la SNCN. Un rapport final devrait également être soumis d'ici le 30 juin 2022.

Le comité a convenu avec la vérificatrice générale que les calendriers peu fiables représentaient un risque pour plusieurs projets et que les mesures d'atténuation des risques connexes n'étaient pas toujours efficaces. Il a été souligné que la gestion du calendrier fait partie des normes à respecter pour atteindre l'état cible par les chantiers navals. Le comité a également fait remarquer que SPAC n'avait pas encore confirmé que les deux premiers chantiers navals avaient atteint l'état cible. À la lumière de ces constatations, le comité a recommandé dans son rapport que SPAC tienne compte de l'expérience des deux premiers chantiers navals pour établir le calendrier du troisième.

Le gouvernement accepte cette recommandation.

Le processus de sélection des chantiers navals de la SNCN comprenait l'exigence que les chantiers navals sélectionnés atteignent l'état cible. L'état cible est défini comme étant la capacité et les technologies nécessaires pour construire le lot de travaux particulier à un niveau raisonnable d'économie et d'efficacité. Au nom du Canada, l'expert indépendant First Marine International (FMI) a mené des évaluations initiales de tous les chantiers navals possibles et mesurera les progrès réalisés par les chantiers navals sélectionnés vers l'atteinte de l'état cible au moyen d'une évaluation provisoire et finale. Une fois l'état cible atteint, on s'attend à ce qu'un chantier naval :

- ait la capacité de construire les navires requis au rythme requis;
- dispose des installations, des processus et des pratiques d'une bonne norme internationale;
- soit en mesure d'atteindre de bons niveaux de productivité à l'échelle internationale et de s'améliorer continuellement.

Il est très avantageux pour le Canada que ses navires soient construits sur des chantiers conformes aux normes de l'état cible, car les navires seraient autrement moins efficaces, ce qui prendrait plus de temps à construire et coûterait plus cher pour la durée du programme. L'état cible est conçu pour donner aux chantiers navals les outils nécessaires pour atteindre des niveaux élevés de productivité et de capacité afin de gérer des programmes de travail complexes grâce à l'amélioration continue. De plus, l'état cible visait à leur permettre d'être concurrentiels par rapport aux chantiers navals établis depuis longtemps et à leur donner l'occasion de diversifier leurs travaux de construction au-delà des projets du gouvernement du Canada. À cet égard, il est dans l'intérêt du Canada et des chantiers navals que ces derniers atteignent l'état cible en tout point.

VSY et ISI ont terminé leurs évaluations de l'état cible final. Ceci résulte que chaque chantier doit mettre en œuvre un plan d'action correctif (PAC) pour remédier aux éléments pour lesquels on estime que l'état cible final n'a pas été atteint dans le cadre de l'évaluation de l'état cible final. . VSY et le Canada se sont entendus sur le PAC. VSY est actuellement en train de faire la mise en œuvre des activités identifiées, telles que décrites dans les efforts soumis et approuvés dans le cadre du PAC. ISI, qui a récemment terminé l'évaluation de son état cible final, est en processus d'élaborer son PAC pour le soumettre au Canada. Une fois la mise en œuvre de ces PACs terminée, les chantiers navals auront respecté leurs engagements modifiés en matière d'état cible

SPAC examine les approches actuelles pour déterminer le moment des évaluations de l'état cible. Il sélectionnera les pratiques exemplaires et élaborera une méthode alternative pour le processus d'évaluation de l'état cible du troisième chantier naval de la SNCN. Cela sera intégré à la troisième entente-cadre des chantiers navals de la SNCN, qui devrait être en place au cours des prochains mois.