



National Defence

Independent Review Panel
for Defence Acquisition
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Défense nationale

Commission Indépendante d'Examen
des Acquisitions de la Défense
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense Rapport annuel de 2015-2016

La Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense (CIEAD) fut créé par le gouverneur en conseil le 29 mai 2015 afin d'assurer une fonction de remise à tiers à la fois crédible et indépendante sur les grands projets d'approvisionnement militaire. L'établissement de la Commission était un élément clé d'une stratégie ayant pour but d'améliorer l'approvisionnement militaire au sein du gouvernement canadien. Conformément à son mandat, la Commission remet en question les exigences militaires, incluant l'évaluation du niveau d'harmonisation du projet avec la politique gouvernementale, ainsi que la nature de la lacune de capacité et la façon dont un projet l'abordera. Ce faisant, la CIEAD fournit des conseils indépendants au ministre de la Défense nationale par l'intermédiaire du sous-ministre de la Défense nationale avant que ces projets soient soumis à l'approbation du Ministère ou du Conseil du Trésor.

Ce document représente le premier rapport annuel de la Commission. On y retrouve des faits saillants des réalisations de l'an dernier, ainsi que des premières observations consacrées aux grands enjeux. De plus, l'annexe A comporte les détails sur la composition de la Commission, alors qu'on présente à l'annexe B les détails relatifs au budget de la CIEAD. Pour faciliter la préparation de ce rapport, la Commission a complété un exercice d'auto-évaluation, et a rencontré des hauts fonctionnaires (par exemple le sous-ministre et le sous-ministre associé de la Défense nationale; le vice-chef d'état-major de la défense) et a sollicité des observations et leçons retenues de la communauté du développement des forces du ministère de la Défense nationale (MDN)/Forces armées canadiennes (FAC). À l'avenir, le rapport annuel de la Commission comportera les résultats des processus de l'évaluation du rendement qu'elle vient de mettre sur pied.

En raison du décès soudain de M. David Caddey en septembre 2015, la Commission compte un poste vacant. Au cours de la prochaine année, elle favorisera les efforts visant à doter ce poste dans le cadre du processus de nomination du gouverneur en conseil pour ainsi intégrer le nouveau membre, tout en assurant la planification de la relève.

Préservation de l'indépendance

La contribution unique de la Commission au système d'approvisionnement militaire est fondée dans sa capacité de fournir une fonction de remise indépendante qui rehausse la confiance des décideurs en ce qui concerne les exigences militaires.

Dans le cadre du processus ayant mené à la mise sur pied de la Commission au cours de l'année dernière, une politique sur la gouvernance de la CIEAD a été élaboré et mise en œuvre avec l'aide d'un tiers sous contrat. Cette politique englobe le mandat de la Commission, ainsi que les grandes lignes de pratique, les processus et les mesures d'atténuation des risques ayant pour but de préserver l'indépendance de la CIEAD en réalité et en apparence. La Commission surveillera son niveau d'indépendance régulièrement grâce à son cadre de mesure du rendement. De plus, elle continuera de faire appel, au besoin, aux conseils du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, afin d'assurer son intégrité continue.

Réalisations

La Commission a entrepris ses travaux en juin 2015, soit immédiatement après l'annonce de sa création. Depuis ce temps, elle s'est engagée avec tous les intervenants importants au sein du MDN/des FAC, ainsi qu'avec de hauts fonctionnaires d'autres ministères. De même, entre juin 2015 et juin 2016 inclusivement, la Commission a tenu quatorze réunions d'une durée de deux ou trois jours chacun pour effectuer l'examen des projets et des activités connexes.

Au cours de cette période, la Commission a examiné un total de dix-sept projets à différents étapes du processus d'approvisionnement et a fourni ses conseils au Ministre sur quatre de ces projets. Conformément à son mandat, elle s'est penchée sur différents enjeux pour chacun de ces projets (comme l'écart de capacité; les exigences proposés; l'analyse des options; le contexte général du processus d'approvisionnement, tel le soutien en service et le niveau de concurrence prévu) afin de pouvoir tirer des conclusions claires et indépendantes sur ces projets et leurs exigences.

Observations préliminaires

Engagement entre le MDN/des FAC et la Commission

Au cours de la dernière année, des nouveaux processus nécessaires pour appuyer la participation du MDN/des FAC auprès de la Commission ont été mise sur pied. Les dirigeants du MDN/des FAC ont adopté la notion d'une fonction de remise indépendante en question des exigences militaires, a priorisé l'engagement efficace et coopératif avec la Commission, et a élaboré des directives ministérielles correspondantes. De plus, la Commission a pu bénéficier directement de l'expertise ministérielle sans avoir à dépendre sur un pivot central ni aux parrains des projets, ce qui lui a permis de sonder les enjeux et de connaître directement les points de vue des experts en la matière et des hauts fonctionnaires. Par conséquent, la Commission se dit satisfaite d'avoir eu accès à l'information et aux ressources nécessaires à la réalisation de son mandat.

Lier entre le contexte stratégique et l'orientation politique aux exigences d'un projet

La Commission croit qu'il est essentiel d'établir des liens évidents entre la politique du gouvernement, l'écart de capacité clair, et les exigences opérationnels détaillés d'un projet afin de présenter l'importance et la raison d'être d'un projet aux décideurs. Cependant, elle a constaté que le MDN/les FAC a eu, parfois, de la difficulté à préciser

ces liens clairement. Dans certains de ces cas, la documentation ne présentait pas clairement la relation entre les exigences et la politique ou l'orientation actuelle, et dans d'autres cas, la politique du gouvernement était vague ou encore inexistante. La Commission attend avec impatience les résultats de l'examen en cours de la Politique de défense, puisqu'ils fourniront une base de politique stratégique devant régir les futurs projets.

De plus, la Commission aimerait souligner le travail au sein du MDN/ dans les FAC en ce qui concerne la planification fondée sur les capacités. L'analyse et les conclusions découlant du processus de Planification fondée sur les capacités (PFC), ainsi que d'autres activités de développement des forces devraient être intégrantes à la définition des exigences et à la portée d'un projet. Tandis que la documentation pour certains projets comprend les résultats du processus de PFC, la Commission croit qu'une application plus générale et plus uniforme renforcerait considérablement les analyses présentées dans les documents de projet et qui compléterait le jugement militaire professionnel.

La Commission croit également qu'il est important d'identifier les activités et autres projets qui contribuent à une capacité et de démontrer les corrélations entre les projets proposés et ces activités. Par exemple, il est maintenant possible d'établir un lien entre les projets de commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance (C4ISR) et un cadre général du MDN/des FAC, ce qui démontre la façon dont les différents projets contribuent à la vision générale des FAC ainsi qu'aux écarts de capacité connexe au C4ISR.

Qualité globale des exigences

Au cours des ans, les grands projets d'approvisionnement militaire au Canada ont suscité des préoccupations selon lesquelles les exigences de l'armée n'étaient pas justifiées ou étaient orientées vers une plate-forme spécifique. La Commission n'a constaté aucune preuve de ces préoccupations dans les dix-sept projets qu'elle a examinés au cours de la dernière année. Elle a cependant fait remarquer qu'il serait bien de mieux clarifier ou préciser certaines exigences, comme on le mentionne dans la section sur les exigences obligatoires de haut niveau (EOHN) ci-dessous.

De plus, la Commission a toujours encouragé l'inclusion d'analyses détaillées et rigoureuses dans la documentation des projets. Elle croit que les projets qui « expliquent » les exigences des FAC et la manière dont on a défini ces exigences sont plus utiles que ceux qui « informent » simplement le décideur qu'une certaine série d'exigences existe. L'expérience de la Commission lui a enseigné que la documentation des projets qui comprend clairement les jugements, les calculs et les facteurs ayant servi à définir les exigences du projet favorise une meilleure compréhension chez les décideurs. Une telle approche augmentera également la crédibilité de l'examen approfondi par laquelle les exigences sont validées au sein des processus de gouvernance interne du MDN/des FAC.

Exigences obligatoires de haut niveau (EOHN)

La notion d'exigences obligatoires de haut niveau (EOHN) a été créée dans le but de fournir des expressions non spécialisées et de haut niveau des exigences de la défense afin de faciliter la prise de décisions. Les EOHN définissent les résultats ou les effets attendus d'un projet, alors que le défaut de répondre à une de ces exigences signifie l'échec du projet aux yeux du MDN/des FAC. La communauté du développement des forces du MDN/des FAC a reconnu l'importance de cette notion et a investi des efforts considérables afin d'améliorer l'essence des EOHN. De façon particulière, on accorde maintenant davantage d'importance à l'articulation des EOHN au tout début du processus, ainsi qu'à l'harmonisation et à l'uniformité entre l'écart de capacité, les EOHN et l'énoncé préliminaires des exigences opérationnels. Une telle approche devrait rapporter à l'avenir, alors que les projets seront axés sur des exigences clairement liés aux EOHN, ainsi qu'aux objectifs généraux.

Cela demeure cependant un processus en cours. La Commission constate l'incertitude entourant les EOHN et qu'il serait bénéfique de les préciser et les clarifier davantage. Sur les dix-sept projets que la Commission a examiné, il existe des cas où plus de spécificité dans les EOHN aurait entraîné une amélioration de la qualité globale des exigences en identifiant de manière précise la capacité essentielle requise pour assurer la réussite du projet. La Commission fournira des commentaires sur les lignes directrices révisée quant aux EOHN que présentera éventuellement le MDN/les FAC, et continuera de concentrer son attention dans ce domaine à l'avenir.

L'analyse des options

La Commission comprend que les modèles et les directives demandent fréquemment une approche particulière au cours de la phase d'analyse des options. Néanmoins, elle recommande que le MDN/les FAC axe les analyses des options sur la capacité de répondre aux exigences opérationnels essentiels. Autrement dit, on devrait effectuer, en premier lieu, une présélection des options par rapport aux EOHN tout en tenant compte d'autres critères essentiels comme les résultats et les coûts opérationnels, qui pourraient être utilisés la sélection secondaire si nécessaire. Cela pourrait façonner les décisions futures, particulièrement parce qu'un compromis s'impose fréquemment entre le coût, la capacité et les échéances.

Capacité au sein de la communauté du développement des forces

La Commission s'est dite impressionnée par le dévouement du personnel du MDN/des FAC qui étaient responsables pour les projets qu'elle a examiné pendant l'an dernier. Elle a également souligné les efforts du MDN/les FAC afin d'assurer que les projets se déroulent conformément au processus de gouvernance ministérielle basé sur les priorités établies et sur le portefeuille d'investissement du ministère. Ceci fait de sorte que les ressources limitées soient destinées aux projets les plus importants.

De l'opinion de la Commission, on consacre cependant trop peu de ressources au développement des forces, en particulier au sein de l'organisation du chef du Développement des forces, mais également des commandements d'armée. La Commission croit que l'affectation de ressources additionnelles du MDN/des FAC plus

tôt dans la vie d'un projet rehausserait la capacité du Ministère de fournir le bon équipement au moment opportun et de faciliter la mise en place de l'examen de la Politique de défense. Par conséquent, la Commission encourage les premiers efforts qu'elle comprend sont présentement en cours, afin d'appuyer davantage (par exemple, l'expertise dans les domaines des approvisionnements, des finances et technique) les projets au cours de la phase d'analyse des options.

Processus internes du MDN/des FAC

Pour appuyer l'objectif qui consiste à acheter le bon équipement au moment opportun pour les FAC, la Commission s'est penchée sur la documentation approuvée préexistante et s'applique à ne pas retarder les projets en demandant qu'on procède avec des modifications superficiels ou du travail additionnel non essentiel. Malgré ces efforts, on a constaté que le MDN/les FAC a besoin d'une démarche plus simple afin de pouvoir gérer les modifications mineurs et majeurs au niveau des exigences ou aux documents. Une flexibilité permettant les parrains des projets d'ajuster les exigences et l'accélération du processus d'approbation interne favoriserait la progression rapide et efficace à toutes les étapes du processus d'approvisionnement, incluant tous les retours exigés par la Commission.

Mesure du rendement

À l'avenir, le rapport annuel de la Commission comportera les résultats de son cadre de mesure du rendement qu'elle a récemment mis sur pied, lequel visera principalement à mesurer les objectifs stratégiques suivants:

- Exigences appropriés - Exigences validés par la CIEAD facilite la livraison du bon équipement au moment opportun aux FAC.
- Conseils utiles - Les conseils dispensés au ministre de la Défense nationale favorisent la prise de décisions sur les projets d'approvisionnement militaire d'importance.
- Confiance augmentée - Le processus d'approvisionnement militaire est amélioré par une confiance augmentée et l'assurance à la part des décideurs, ainsi de la crédibilité augmentée et de l'appui au sein de l'industrie.

Conclusion

Dans un domaine aussi complexe que celle de l'approvisionnement militaire, on n'est pas à la veille de pouvoir déterminer ou mesurer les résultats plus générales et systématiques. Néanmoins, la Commission se dit satisfaite de l'approche adoptée jusqu'ici par le MDN/les FAC dans le but d'adapter les processus d'approvisionnement et d'intégrer une fonction indépendante de remise en question des exigences militaires. Au cours de la prochaine année, la Commission continuera d'assurer une remise en question stricte et indépendante axé sur les exigences associées avec les projets d'approvisionnement militaire importants. La Commission continuera également d'exprimer un point de vue indépendant sur les questions entourant la définition des EOHN, ainsi que les autres activités de développement des forces.

La Commission reconnaît que ses efforts au cours de cette période ont été favorisé par le dévouement des membres du MDN/des FAC, ainsi que de la communauté de l'approvisionnement au sein du ministère de Défense nationale. Elle aimerait également souligner le Bureau de la CIEAD, qui sert comme une présence quotidienne de la Commission et qui lui apporte de l'information, des analyses et de l'appui. Au cours de la prochaine année, le Bureau priorisera la conclusion des activités de dotation visant à maintenir leur soutien efficace de la Commission.

Enfin, les membres de la Commission étaient ravis de constater que la contribution importante du Bureau à sa mise sur pied et à ses opérations continues a récemment mené à la reconnaissance par la haute direction du MDN/des FAC, alors que le personnel a reçu le prix d'innovation du Sous-ministre et du Chef d'état-major de la Défense pour avoir «mis en place un changement transformationnel dans le domaine de l'approvisionnement lié à la Défense nationale».

Annexe A: Composition de la Commission

M. Larry Murray
Président

M. Martin Gagné
Membre

Mme Renée Jolicœur
Membre

M. Philippe Lagassé
Membre

Annexe B: Budget de la CIEAD

	Budget de 2015-2016	Dépenses en 2015-2016	Budget de 2016-2017
Exploitation	200 000 \$	75 000 \$	200 000 \$
Salaires	1 000 000 \$	983 434 \$	1 200 000 \$

Remarque :

Les chiffres qu'on retrouve dans le budget concernent l'année financière 2015-2016 et ne correspondent pas à ce rapport annuel qui couvre la période entre juin 2015 et juin 2016, c'est-à-dire la première année complète d'activités de la Commission. Au cours de cette période, la CIEAD travaillait avec seulement quatre membres. Aussi, le Bureau de la CIEAD n'était au complet. L'affectation du budget de 2016-2017 reflète cinq membres et un bureau doté au complet comprenant sept équivalents temps plein.