



**Commission indépendante d'examen des acquisitions
de la Défense**

**Rapport annuel
2016-2017**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Réalisations de 2016-2017	4
Observations de la Commission.....	5
Rapports du MDN et des FAC avec la Commission	5
Rationaliser le processus d’approbation des projets	5
Établir des liens entre le contexte stratégique, l’orientation des politiques, et les exigences d’un projet	6
Amélioration des documents d’orientation	6
Exigences obligatoires de haut niveau	6
Analyse des options	7
Priorités de l’année financière 2017-2018	7
Conclusion.....	8
Annexe A : Composition de la Commission.....	9
Annexe B : Budget et dépenses totales de la CIEAD et de son Bureau pour l’exercice 2016-2017	10

Introduction

Il s'agit ici du deuxième rapport annuel de la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense. Il comprend un résumé des réalisations de la Commission au cours de l'exercice 2016-2017, des observations sur ses travaux durant l'année écoulée et un énoncé des priorités qu'elle s'est fixées pour l'année à venir. Deux annexes fournissent des renseignements sur les membres de la Commission et un sommaire financier concernant la Commission et le Bureau qui la représente quotidiennement au ministère de la Défense nationale (MDN).

Conformément à son mandat et à sa méthode d'examen, la Commission interagit avec les projets à deux étapes du processus d'approbation des projets d'acquisition, avant que le MDN et les Forces armées canadiennes (FAC) s'adressent au ministre de la Défense nationale (le Ministre) ou au Conseil du Trésor pour obtenir l'autorisation de dépenser des fonds. Plus particulièrement, la Commission examine des projets après l'étape de l'identification, au début de l'analyse des options, puis de nouveau à la fin de l'analyse des options, avant l'étape de la définition (voir la figure 1). Durant ces interactions, la Commission met alors surtout l'accent sur l'harmonisation des projets avec la politique du gouvernement, sur la nature de l'écart de capacité qu'un projet est censé combler et, en fin de compte, sur la clarté et l'à-propos des besoins énoncés. La Commission fournit ses conseils au Ministre par l'intermédiaire du sous-ministre, en les adressant aussi au chef d'état-major de la Défense, après avoir examiné un projet à la fin de l'étape de l'analyse des options.

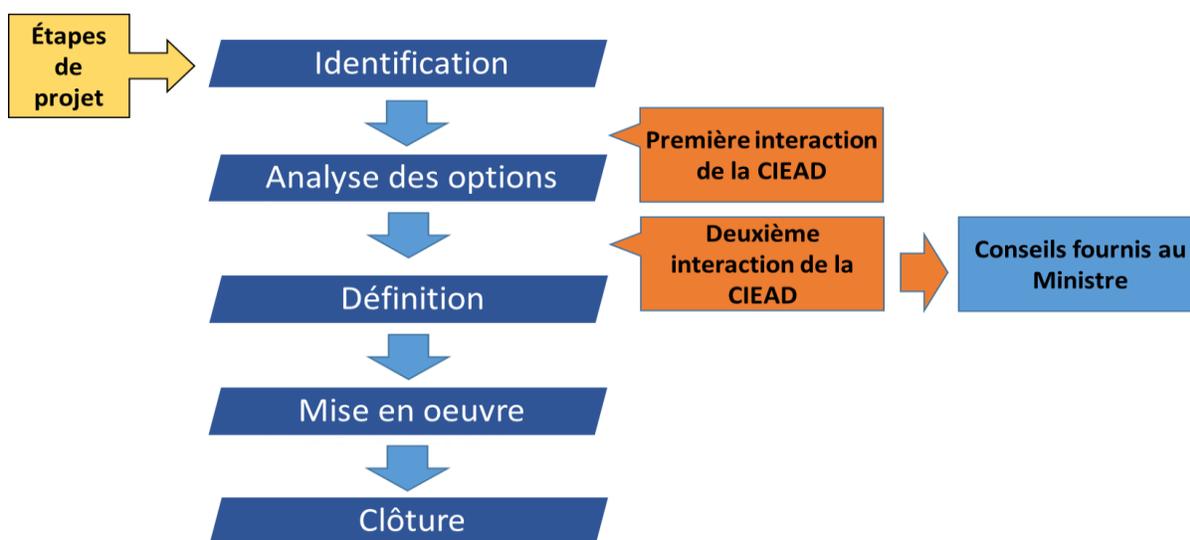


Figure 1 : Interaction de la CIEAD

À partir de la prochaine année financière, le contexte dans lequel la Commission exécutera son examen sera enrichi par la nouvelle politique de défense du Canada publiée en juin 2017, sous le titre *Protection, Sécurité, Engagement*. Cette politique fournit une orientation détaillée et

actualisée et constituera une référence fondamentale qui guidera la Commission dans l'exécution de ses remises en question. La Commission croit aussi que la publication de cette politique, dont tous les coûts de mise en œuvre ont été établis, l'aidera à clarifier l'ordre de priorité des projets d'acquisition.

Réalisations de 2016-2017

Au cours de l'année financière 2016-2017, la Commission a examiné quatorze (14) projets en tout et elle a fourni au Ministre des conseils sur sept d'entre eux. Depuis sa création en 2015, la Commission s'est penchée sur vingt-quatre (24) projets se rapportant à toute la gamme des activités de la Défense nationale, que ce soit des capacités à l'appui de la Marine royale canadienne, de l'Aviation royale canadienne, de l'Armée canadienne, des forces d'opérations spéciales, l'infrastructure et les technologies de l'information.

Afin de rédiger le présent rapport, la Commission a évalué ses réalisations en employant un cadre de mesure du rendement et en se donnant les objectifs stratégiques suivants :

- Exigences appropriées – En validant les exigences, la CIEAD favorise la livraison du bon équipement aux FAC en temps opportun.
- Conseils utiles – Les conseils fournis au ministre de la Défense nationale, par l'intermédiaire du SM, améliorent la prise de décisions sur les grands projets d'acquisition militaires.
- Renforcement de la confiance – Le processus d'acquisition de la défense est amélioré par une confiance accrue dans les décideurs et par une meilleure crédibilité au sein de l'industrie canadienne de défense et de la sécurité.

Dans le passé, on a craint que les exigences militaires aient dépassé ce qui était nécessaire pour remédier l'écart de capacité déclaré, ou qu'elles aient été formulées de manière à tendre vers une solution précise. La Commission n'a constaté aucun signe d'exigences excessives ou subjectives dans les projets qu'elle a examinés jusqu'ici.

En évaluant son rendement, la CIEAD a pris en considération des données quantitatives – en particulier, le nombre de projets examinés et d'avis transmis – et des opinions qualitatives recueillies auprès d'une gamme d'intervenants au moyen d'enquêtes et de réunions en personne. Les résultats de cette évaluation révèlent que les décideurs et les hauts fonctionnaires trouvent que les conseils et les recommandations de la Commission sont pertinents et fournis à point nommé. En particulier, les représentants du MDN et des FAC ont précisé que leurs rapports avec la Commission les aident à faire avancer leurs projets en raison de l'approche exhaustive que la Commission adopte pour examiner et commenter les documents relatifs aux projets. Plus précisément, ces représentants ont souligné que les observations et les recommandations de la Commission leur avaient permis de formuler plus clairement leurs besoins opérationnels et qu'elles les avaient aidés à remédier aux lacunes des analyses de leurs projets, les rendant mieux préparés à franchir les étapes ultérieures du processus d'approbation des projets.

Étant donné que le processus d'acquisition de la Défense s'étire sur plusieurs années, il est encore trop tôt pour évaluer l'effet stratégique à long terme du travail de la Commission. Des

hauts fonctionnaires du Ministère ont observé une évolution positive de la façon dont les autres ministères fédéraux, les organismes centraux et l'industrie perçoivent la qualité des exigences militaires, par suite de la mise sur pied de la Commission et de l'amélioration de la gouvernance. Toutefois, cette évolution est difficile à mesurer.

Observations de la Commission

Rapports du MDN et des FAC avec la Commission

Dans l'ensemble, la Commission a constaté que les représentants du MDN et des FAC s'efforcent de répondre à ses attentes et que la qualité de leurs rapports avec elle continue de s'améliorer.

La Commission sait gré au Chef – Développement des Forces de l'important soutien qu'elle a reçu de son organisation, en veillant à ce que les projets soient soumis à l'examen de la Commission au moment opportun et en intégrant, dans les lignes directrices sur la gestion des projets qui sont remises à tout le personnel du MDN et des FAC, le concept d'un examen des exigences par une tierce partie indépendante.

La Commission est convaincue qu'elle a bénéficié d'un accès complet à tous les renseignements pertinents sur les projets et aux analyses nécessaires pour bien remplir son rôle consistant à remettre en question les besoins présentés.

La Commission est grandement reconnaissante à son Bureau de l'appui très professionnel, dévoué et expert qu'il lui a fourni. Ce soutien a été essentiel au succès de la Commission depuis sa création en 2015.

Rationaliser le processus d'approbation des projets

La Commission se soucie grandement de ne pas ajouter au fardeau des équipes des projets ou de ne pas retarder le processus d'approbation de ces derniers. À cet égard, elle s'efforce toujours d'exercer sa fonction de remise en question en se fondant sur des documents existants du MDN et des FAC, et elle a évité de demander aux équipes des projets de faire de nouvelles analyses. La Commission et son bureau travaillent en étroite collaboration avec les représentants du MDN et des FAC pour faire correspondre son calendrier d'activités à venir aux priorités de ces derniers, et en s'assurant d'interagir avec les projets en temps opportun et en tenant compte des circonstances particulières.

La Commission souligne l'adoption par le MDN et les FAC, au cours de la dernière année financière, d'un processus d'approbation accéléré des modifications apportées aux documents des projets par suite de ses recommandations. Cette amélioration a permis des interactions supplémentaires plus rapides avec la Commission et a aidé à faire en sorte que les échéanciers des projets soient respectés. La Commission encourage le MDN et les FAC à continuer à chercher d'autres moyens de simplifier le processus d'approbation des projets.

Établir des liens entre le contexte stratégique, l'orientation des politiques, et les exigences d'un projet

La Commission constate que les équipes chargées des nombreux projets qu'elle a examinés au cours de l'année financière 2016-2017 avaient fourni de meilleures explications sur les fondements stratégiques de ces derniers et qu'elles avaient décrit avec plus de rigueur et de clarté l'écart de capacité que chaque projet visait à combler. Cela dit, la Commission continue de trouver que certains documents ne détaillent pas suffisamment la façon dont le projet correspondant remédiera à l'écart de capacité identifié et les conséquences qui se manifesteront si le projet en question ne va pas de l'avant. En outre, la Commission encourage les équipes de projet à fournir davantage d'explications claires et détaillées sur l'interdépendance entre divers projets et à indiquer comment les capacités proposées s'inscrivent dans le contexte général du MDN et des FAC. À cet égard, la Commission a bon espoir que la publication de la politique *Protection, Sécurité, Engagement* aidera les équipes à mieux expliquer les liens entre les divers projets et l'orientation stratégique.

La Commission continue d'apprécier grandement l'emploi par les FAC de la planification axée sur les capacités pour cerner les priorités en se fondant sur des analyses rigoureuses de leurs capacités et des lacunes existant à cet égard. Sur ce plan, la Commission comprend et appuie le travail que le MDN et les FAC continuent d'accomplir pour élaborer un plan de mise en œuvre détaillé de la politique *Protection, Sécurité, Engagement*, reposant sur la planification axée sur les capacités.

Amélioration des documents d'orientation

La Commission appuie vigoureusement les efforts considérables que font les dirigeants du MDN et des FAC pour améliorer l'analyse aidant à formuler les besoins auxquels les projets visent à répondre. En particulier, elle souligne la publication d'une nouvelle directive ministérielle adressée aux équipes de projet et concernant l'exécution des analyses de rentabilité qui comportent notamment des considérations clés pour l'évaluation des écarts de capacité, la formulation des exigences obligatoires de haut niveau, et la formulation et l'analyse des options. La nouvelle directive ministérielle contient aussi des conseils sur les interactions avec la Commission, à la lumière des leçons retenues au cours des deux dernières années. La Commission croit que la publication de cette directive contribuera à l'amélioration de la gestion des projets dans tout le MDN et toutes les FAC à long terme.

Exigences obligatoires de haut niveau

Les exigences obligatoires de haut niveau (EOHN) correspondent à des besoins de la Défense exprimés en des termes non spécialisés décrivant les résultats ou les effets qu'un projet donné est censé produire. L'énoncé de ces besoins vise à appuyer le processus décisionnel. À cette fin, la Commission évalue les EOHN quant à la mesure où, en y répondant, on remédiera à l'écart de capacité indiqué et quant à leur harmonisation avec l'Énoncé préliminaire des besoins opérationnels lié au projet.

Comme la Commission l'a mentionné dans son rapport annuel de 2015-2016 et comme elle l'a observé au cours de la présente année financière, elle n'a relevé aucune demande qui aurait dépassé ce qui était nécessaire pour remédier à un écart de capacité déclaré, ou qui aurait été formulée de manière à tendre vers une solution précise.

La Commission constate toutefois que la formulation des EOHN convenables continue de poser problème aux équipes de projet. Par exemple, il lui arrive encore de lire des énoncés vagues de EOHN qui ne l'aident pas à classer les options éventuelles, ou de EOHN qui ne sont pas mesurables, ou même les deux. Elle constate que la rétroaction qu'elle a fournie dans ces cas a en général été bien accueillie par l'organisation du développement des Forces, et elle se réjouit que celle-ci soit favorable à un dialogue continu sur la qualité des EOHN et sur le rôle important qu'ils jouent lorsqu'il s'agit d'acquérir des capacités de défense appropriées.

Analyse des options

Pendant l'année financière 2016-2017, la Commission a constaté que la majorité des projets examinés ont nécessité des engagements supplémentaires avec les responsables, dans bien des cas parce que les motifs soutenant les options proposées étaient insuffisamment expliqués, ou que l'analyse faite à l'appui était incomplète. Par exemple, la Commission continue de voir de nombreux projets dans le cadre desquels les options présentées sont essentiellement des stratégies d'approvisionnement plutôt que des options axées sur les capacités ou sur l'ampleur du projet. En outre, elle constate que des équipes de projet ont encore du mal à justifier solidement la quantité de matériel dont l'achat est proposé. Enfin, bien que la Commission prenne acte des efforts que le MDN et les FAC déploient pour consulter l'industrie, les alliés et d'autres experts pendant l'analyse des options, elle encourage le MDN et les FAC à renforcer ces consultations pour arriver aux analyses les plus solides possible.

Par ailleurs, la Commission a fait savoir au MDN et aux FAC qu'il y aurait avantage à simplifier la méthodologie employée pour évaluer la gamme des options envisagées. Cette observation découle de l'examen de nombreux projets dans le cadre desquels l'analyse des options n'a pas été expliquée clairement, ce qui a parfois mené à des conclusions infondées. Selon la Commission, le recours uniforme à une méthode simplifiée mais rigoureuse d'analyse des options aiderait les décideurs à mieux comprendre le choix d'une option privilégiée et, éventuellement, le bien-fondé du niveau des investissements recherchés.

Enfin, la Commission continue de croire que les équipes chargées de formuler et d'évaluer les options, tant dans l'organisation du développement des Forces que dans celle de la gestion du matériel, ont besoin de ressources et d'un soutien accru.

Priorités de l'année financière 2017-2018

La Commission continuera à examiner les besoins liés aux projets et aux capacités désignés dans la politique *Protection, Sécurité, Engagement*, à conseiller le ministre de la Défense nationale sur ces projets, et à concentrer ses efforts à l'amélioration de la clarté et de l'exhaustivité des EOHN, et à l'importance de cerner des options valides et de mener de rigoureuses analyses des options.

La Commission doit disposer des ressources et des moyens voulus pour atteindre ces objectifs prioritaires. C'est pourquoi elle appuiera les processus de nomination du gouverneur en conseil nécessaires pour pourvoir le poste vacant de son organisation et pour renouveler l'affectation de deux membres actuels dont le mandat est censé prendre fin en mai 2018.

Comme toujours, la planification de la relève des titulaires des postes clés au Bureau de la CIEAD constituera aussi une priorité, étant donné la contribution essentielle apportée par cette petite équipe de fonctionnaires qui assurent le fonctionnement efficient et efficace de la Commission.

Conclusion

Au cours de l'année financière 2016-2017, la Commission a constaté une amélioration de la qualité des analyses et des explications fournies pour appuyer le processus décisionnel, notamment en ce qui concerne les liens entre la politique gouvernementale et les projets proposés. Il est encore possible d'améliorer les explications des besoins et l'analyse des options dans le contexte des projets. La Commission compte bien que les équipes continueront à améliorer l'élaboration des documents liés aux projets au sein du MDN et des FAC.

La Commission précise qu'au cours de l'année financière 2016-2017, elle a pu améliorer sensiblement la qualité de son travail grâce à l'excellent appui fourni par l'organisation du développement des Forces au sein du MDN et des FAC et par l'ensemble des services d'approvisionnement gouvernementaux en matière de défense. La Commission tient aussi à féliciter son Bureau de l'excellente façon dont il a su l'appuyer dans l'exécution de son mandat.

Enfin, la Commission tient à féliciter et à remercier d'une façon spéciale M^{me} Mollie Royds, son ancienne directrice exécutive, étant donné le rôle clé qu'elle a joué dans la mise sur pied de la Commission et des processus nécessaires pour l'aider à remplir son mandat avec succès. La Commission la félicite de sa récente nomination bien méritée au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Annexe A : Composition de la Commission

M. Larry Murray
Président

M. Martin Gagné
Membre

M^{me} Renée Jolicœur
Membre

M. Philippe Lagassé
Membre

Remarque : La Commission se compose normalement d'un président et de quatre membres. Le poste vacant sera pourvu au cours de l'exercice financier 2017-2018.

**Annexe B : Budget et dépenses totales de la CIEAD et de son Bureau
pour l'exercice 2016-2017**

	Budget, 2016-2017	Dépenses en 2016-2017	Budget, 2017-2018
Fonctionnement et entretien	200 000 \$	101 022 \$	200 000 \$
Rémunération (Membres de la Commission et personnel de son Bureau)	1 200 000 \$	865 171 \$	1 200 000 \$