



**L'approvisionnement public lié à
l'industrie aérospatiale**

Rapport du Groupe de travail

18 juillet 2012

(Révision 1 : 18 septembre 2012)

Ceci est une traduction non officielle. En cas de contradiction, la version originale en anglais fait foi. Les figures incluses dans ce rapport ne sont disponibles qu'en anglais.

« Le présent rapport rend compte des points de vue d'un des six groupes de travail dirigés par l'industrie et créés dans le but de fournir des conseils au chef de l'Examen de l'aérospatiale et aux membres du Conseil consultatif. Les recommandations qui y sont contenues ne reflètent pas nécessairement les conclusions de l'Examen de l'aérospatiale.

Pour de plus amples renseignements sur le processus de l'Examen, veuillez visiter www.aerospacereview.ca. »

Introduction

Contexte

À l'échelle mondiale, nous assistons à une mutation rapide des chaînes d'approvisionnement, des technologies et des conditions de marché, ce qui donne lieu à de nouveaux défis et crée de nouvelles possibilités pour les entreprises canadiennes de l'industrie aérospatiale. Dans ce contexte en évolution, la compétitivité continue du secteur dépendra de la participation de tous les intervenants à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies appropriées pour favoriser la croissance et l'innovation soutenue. À cette fin, l'industrie a été ravie d'apprendre que l'intention du gouvernement du Canada de lancer un examen de l'aérospatiale, conformément à ce qui avait été annoncé dans le cadre du budget de 2011.

Un des aspects particuliers et essentiels de cet examen à très vaste portée est le rôle de l'approvisionnement public en lien avec l'évolution et la croissance de l'industrie aérospatiale du Canada. Le Groupe de travail sur l'approvisionnement public a été établi pour « ... étudier comment tirer le meilleur parti possible des programmes d'acquisition du gouvernement fédéral pour accroître les retombées économiques afin d'améliorer la capacité concurrentielle du secteur canadien de l'aérospatiale. Parmi les domaines qui pourraient être examinés par ce groupe de travail, mentionnons entre autres : le soutien en service (SES), la Politique des retombées industrielles et régionales (RIR), le besoin pour une base industrielle pour la défense canadienne, l'optimisation des retombées industrielles pour les entreprises canadiennes dans les grands projets d'approvisionnement pour la défense et les recommandations formulées dans le rapport Jenkins sur l'approvisionnement, les réponses du gouvernement au rapport ainsi que les changements potentiels qui devraient être apportés aux pratiques d'approvisionnement par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. » [TRADUCTION]

L'industrie est reconnaissante d'avoir l'occasion de contribuer à cet effort. Le présent rapport est le fruit d'un effort collectif déployé par des représentants d'un grand nombre d'entreprises aérospatiales, ainsi que des représentants gouvernementaux et des établissements d'enseignement partout au Canada, qui ont tous travaillé d'arrache-pied pour préparer leurs contributions respectives. L'ampleur de l'expérience des participants au Groupe de travail a débouché sur une analyse approfondie des sujets à l'étude, assortie d'idées nouvelles avancées par tous.

En raison de la vaste portée du mandat du Groupe de travail, trois sous-groupes ont été formés par les membres du comité qui ont consacré temps et efforts pour aborder les sujets suivants, qui se trouvent au cœur du présent rapport :

- a. Stratégie industrielle
- b. Soutien en service

c. Gouvernance

Les points de vue des sous-groupes, ainsi que l'apport de tous les membres du Groupe de travail et les idées et concepts contenus dans les études industrielles détaillées menées par l'AIAC et l'AICDS, entre autres, ont servi à formuler les recommandations présentées dans le rapport.

Le travail acharné et la contribution de ces sous-groupes, composés de personnes en provenance de divers milieux et ayant différentes perspectives, méritent d'être reconnus. Grâce à leurs efforts, une gamme d'options et d'idées ont été élaborées et étudiées. Même si toutes les recommandations contenues dans le rapport n'ont pas suscité l'unanimité, le travail des sous-groupes mérite d'être félicité puisqu'il y a clairement de nombreux intérêts et perspectives.

Le Canada compte un secteur de l'aérospatiale solide qui se classe actuellement au 5^e rang mondial. Une bonne part des activités de l'industrie aérospatiale du Canada porte sur les produits de l'aérospatiale commerciale et à double usage. Toutefois, en ce qui concerne les produits d'aviation militaire, qui représentent le gros de l'approvisionnement public lié à l'industrie aérospatiale, la base nationale du Canada est très limitée. Notre gouvernement est obligé de se tourner vers des fournisseurs étrangers pour la plupart des grands projets d'approvisionnement. Il est donc impératif que ces investissements à l'étranger soient optimisés dans la mesure du possible pour en faire bénéficier l'industrie et l'économie canadiennes. Cet objectif a clairement été reconnu dans le passé par plusieurs études et analyses des secteurs de l'aérospatiale et de la défense. En particulier, le Cadre stratégique national pour le secteur de l'aérospatiale et de la défense (CSNSAD)¹, publié par le gouvernement en 2005, a cerné l'approvisionnement public comme l'un des sept piliers requis pour appuyer une stratégie exhaustive pour le secteur de l'aérospatiale et de la défense. Dans leurs rapports de 2009, l'Association des industries canadiennes de l'aérospatiale (AIAC)² et l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS)³ ont également mis l'accent sur l'importance fondamentale de l'approvisionnement public dans le cadre d'une stratégie globale pour l'industrie aérospatiale canadienne. Plus récemment, le Rapport spécial Jenkins sur l'approvisionnement⁴ a renforcé davantage la nécessité de changer les pratiques d'approvisionnement public pour mieux appuyer les intérêts économiques généraux du Canada.

¹ *Cadre stratégique national pour l'aérospatiale et la défense*, 25 novembre 2005, ISBN 0-662-42075-6 54349E

² Présentation au gouvernement du Canada - Consultation sur l'approvisionnement militaire – « Aerospace Perspectives on Defence Procurement Renewal: Making the Right Decisions Now to Ensure a Canadian Defence Industrial Base for the Long Term », AIAC, 29 octobre 2009

³ *Canada's Defence Industry: A Vital Partner Supporting Canada's Economic and National Interests: Industry Engagement on the Opportunities and Challenges Facing the Defence Industry and Military Procurement*, AICDS, décembre 2009

⁴ *Innovation Canada : Le pouvoir d'agir* (rapport spécial sur l'approvisionnement)

Malgré ces recommandations, il n'y a toujours pas de structure ou de stratégie de gouvernance exhaustive pour s'assurer de façon proactive que l'approvisionnement gouvernemental est optimisé de sorte qu'on puisse maximiser les retombées économiques potentielles et les retombées sur le plan de la compétitivité industrielle pour le Canada. Bien qu'il existe des politiques et des lignes directrices pour favoriser de tels objectifs, celles-ci ne sont pas appliquées de manière à obtenir les résultats escomptés. C'est attribuable à une foule de raisons, notamment : l'existence de mandats ministériels divergents, une mauvaise communication entre les intervenants, une tendance à négliger l'orientation de politique existante et l'absence de mécanismes pour régler les questions systémiques qui empêchent d'obtenir des résultats positifs. Le présent document vise à cerner les défis auxquels fait face l'industrie aérospatiale canadienne dans le contexte de l'approvisionnement public de produits et services aérospatiaux et formule des recommandations de changement. Comme les secteurs de l'aérospatiale et de l'aviation sont directement liés à des dépenses gouvernementales annuelles d'environ 2 milliards de dollars et procurent près de 18 000 emplois aux Canadiens, il est amplement justifié qu'on s'y attarde.

Portée du rapport

L'approvisionnement public de produits et services aérospatiaux est mené par plusieurs ministères et organismes fédéraux, dont le ministère de la Défense nationale (MDN), Transports Canada, le ministère des Pêches et Océans (y compris la Garde côtière canadienne), le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et la GRC. Les données recueillies de chacun de ces ministères et organismes sont présentées à la figure 1, annexe A, qui montre que les dépenses du MDN représentent environ 98 % des dépenses du gouvernement fédéral liées à l'industrie aérospatiale. Par conséquent, le Groupe de travail s'est surtout penché sur les aéronefs militaires et le matériel connexe acquis et exploités par le MDN. La figure 2 de l'annexe A illustre l'aviation militaire comme étant une sous-catégorie à la fois du secteur de l'aérospatiale et de celui de la défense et de la sécurité et cherche à clarifier la portée du présent rapport. Bien qu'il existe certaines questions uniques à l'approvisionnement d'aéronefs militaires, il y a un degré élevé d'éléments communs avec l'approvisionnement pour la défense en général. En effet, l'approvisionnement d'aéronefs militaires a plus de similarités avec l'approvisionnement de matériel de défense que le secteur de l'aérospatiale civile. À cause de ces similitudes, le présent rapport discute de sujets tels que la « base industrielle pour l'aérospatiale et la défense », dont font partie les aéronefs militaires et le matériel connexe. Les dépenses gouvernementales en matière d'espace sont abordées par le Groupe de travail sur l'espace et, par conséquent, ne sont pas étudiées dans le présent rapport

Contexte

L'approvisionnement pour la défense est un marché géré qui compte une série très limitée de clients potentiels. Tous les pays interviennent, dans une certaine mesure,

dans le marché de la défense. Leur droit de le faire est légitimé par des dispositions spéciales qui exemptent l'approvisionnement pour la défense des dispositions du Traité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). De tous les pays analysés dans le cadre de l'analyse des pratiques mondiales, le Canada semble être le moins enclin à prendre des mesures concertées pour appuyer sa propre industrie de la défense.

Les ministères de la défense d'autres pays sont très réticents à acquérir des produits et services canadiens à moins qu'ils soient déjà utilisés par le Canada. Pour que l'industrie canadienne de l'aérospatiale et de la défense soit concurrentielle sur le marché international, elle doit réussir dans son pays d'origine. Pour les entreprises canadiennes, une « traction par la demande » de la part du gouvernement est essentielle, particulièrement aux premières étapes du développement d'un nouveau produit ou service afin de permettre à ces entreprises d'exporter avec succès.

Contrairement au besoin d'acquérir des aéronefs à l'étranger, une force particulière de l'industrie canadienne a été la capacité de fournir un soutien en service (SES) exhaustif pour les aéronefs militaires. Le SES est un grand secteur important; les coûts pour le MDN durant le cycle de vie d'un aéronef dépasse généralement le coût d'approvisionnement. Il s'agit d'un excellent exemple de façon dont l'approvisionnement gouvernemental, au fil des décennies, a favorisé la croissance des fournisseurs canadiens de SES et créer une industrie canadienne de SES de calibre mondial qui répond aux besoins du pays et qui finit également par générer des ventes. Toutefois, les récents changements apportés aux pratiques d'approvisionnement gouvernemental ont nui à l'industrie du SES et, si on ne remédie pas à la situation, ce secteur en viendra à un point où il sera effectivement détruit. Le Groupe de travail sur l'approvisionnement lié à l'industrie aérospatiale a été spécifiquement mandaté pour se pencher sur l'industrie canadienne du SES, et ce sujet est discuté dans une section distincte du rapport.

Malgré l'augmentation des budgets consacrés à la défense canadienne au cours des dernières années et les engagements répétés par le gouvernement fédéral d'optimiser les dépenses en matière de défense au bénéfice de l'économie, les entreprises canadiennes sont menacées par la diminution des possibilités à l'échelle nationale et l'augmentation des obstacles à l'exportation à l'échelle mondiale. Voici la situation actuelle de l'approvisionnement public lié à l'industrie aérospatiale au Canada :

- a. Il est difficile pour l'industrie d'obtenir de l'information sur les intentions d'approvisionnement du gouvernement afin de pouvoir planifier efficacement son évolution et ses stratégies de développement de produits/services;
- b. L'incertitude et les changements apportés aux programmes créent une déstabilisation excessive;

- c. Les coûts de transaction liés au suivi des offres et à la présentation de soumissions pour des possibilités d'approvisionnement canadiennes sont excessivement élevés;
- d. Contrairement à d'autres pays, les entreprises canadiennes ne reçoivent aucun traitement préférentiel de la part du Canada et sont souvent désavantagées par rapport à des fournisseurs étrangers dans le processus concurrentiel;
- e. Les retombées accordées à l'industrie canadienne sont insuffisantes sur le plan de la quantité ou de la qualité par rapport à la valeur des fonds publics dépensés;
- f. Les entreprises canadiennes se retrouvent dans une position de faiblesse par rapport à des fabricants étrangers choisis par le gouvernement pour s'occuper de grands programmes canadiens;
- g. Les entreprises canadiennes peuvent s'adresser à plusieurs programmes pour obtenir de l'aide à développer et à exporter des produits, mais aucun de ces programmes n'est lié aux dépenses en biens d'équipement du MDN, ou d'autres ministères, et très peu sont applicables aux services;
- h. Les récents changements apportés à l'approvisionnement d'aéronefs militaires, comme le point de responsabilisation unique et l'approvisionnement auprès d'un fournisseur unique, détruisent effectivement le secteur industriel canadien du soutien en service;
- i. Le Programme des retombées industrielles et régionales (RIR), en l'absence d'une politique et d'une stratégie industrielles définies, n'a pas de « mordant » pour appuyer avec succès l'industrie canadienne de l'aérospatiale.

Il est possible, selon nous, de corriger toutes ces faiblesses de manière neutre sur le plan financier. La solution : élaborer une stratégie exhaustive qui rassemblera le gouvernement et l'industrie afin de maximiser l'avantage global sans compromettre l'exigence essentielle de s'assurer que le MDN reçoit le matériel nécessaire pour ses missions.

Ce dont l'industrie a besoin ou ce qu'elle préconise, ce ne sont pas des brochures de la part du gouvernement, mais bien une stratégie industrielle saine pour réussir tant au pays que sur les marchés mondiaux. Le présent document cerne les défis que doit relever l'industrie canadienne de l'aérospatiale dans le contexte de l'approvisionnement public de produits et services de l'industrie aérospatiale; on y trouve également des recommandations de changement. Ces enjeux sont abordés dans les quatre sections suivantes du rapport :

- a. Stratégie industrielle;

- b. Retombées industrielles et régionales;
- c. Soutien en service;
- d. Gouvernance

Stratégie industrielle

En 2005, au terme d'une vaste consultation avec un large éventail d'intervenants dans l'ensemble du pays, le gouvernement du Canada a publié un Cadre stratégique national pour le secteur de l'aérospatiale et de la défense (CSNSAD) qui propose un cadre de 20 ans, de 2005 à 2025. Le CSNSAD a offert un aperçu du secteur de l'aérospatiale au Canada et établi l'importance de l'industrie aérospatiale pour le Canada et la nécessité d'avoir un Cadre stratégique national pour le secteur de l'aérospatiale et de la défense. Dans leurs mémoires de 2009 au gouvernement du Canada, l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS) et l'Association des industries aérospatiales du Canada (AIAC) mettaient l'accent sur le besoin urgent et fondamental pour une stratégie industrielle pour la défense canadienne. Récemment, en 2010, l'AIAC a publié une étude⁵ du secteur de l'aérospatiale au Canada qui a confirmé les constatations de 2005 du CSNSAD et a souligné l'urgence de traduire le cadre stratégique en des stratégies réalisables étant donné que le Canada est passé de la 4^e à la 5^e position dans le marché mondial.

Sécurité et environnement

Le CSNSAD prévoyait une vision et une série d'objectifs gouvernementaux pour l'industrie de l'aérospatiale et de la défense, qui sont tout aussi valables aujourd'hui. Le CSNSAD reconnaissait l'importance pour le gouvernement du Canada d'avoir un accès sûr à des produits et services stratégiques :

« Assurer l'accès à des biens et services stratégiques s'avère nécessaire pour des raisons de sécurité nationale. La capacité qu'a un pays de se protéger et d'aider ses alliés dépend de sa capacité de livrer et d'entretenir du matériel stratégique grâce à sa base industrielle de défense. »

En fait, cette exigence est intégrée à la Loi sur la production de défense (LPD) de 1985 (dernière modification en avril 2001). Aux termes de la LPD, le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du (TPSGC) est responsable de maintenir une base industrielle pour la défense canadienne capable de répondre aux besoins actuels et futurs du Canada en matière de défense :

« Il incombe au ministre d'inventorier, d'organiser, de mobiliser et d'utiliser rationnellement tant les ressources du Canada contribuant au matériel de défense et les sources d'approvisionnement de celui-ci que les organismes et installations pouvant participer à sa fourniture et à la construction d'ouvrages de défense; il lui incombe également de déterminer — pour le présent et le futur — et de satisfaire les besoins de l'État et de la collectivité à cet égard et, d'une manière générale, de prendre les mesures

⁵ Impact stratégique et économique de l'industrie aérospatiale canadienne (Deloitte), octobre 2010

nécessaires à la mobilisation, l'utilisation rationnelle et la coordination des installations économiques, notamment industrielles, reliées aux matériel ou ouvrages de défense, ainsi que de la fourniture ou construction de ceux-ci. »

Il semble que TPSGC a mis en veilleuse toute action dans ce dossier. On croit comprendre que le personnel qui gérait la base industrielle en matière de défense au sein de TPSGC a été réaffecté et que son travail a été annulé après la « fin » de la Guerre froide dans le cadre des compressions gouvernementales il y a deux décennies.

Un autre facteur qui explique le manque d'action dans ce dossier semble être un sentiment que, grâce à l'accord sur la base industrielle pour la défense nord-américaine – un accord vieux de plusieurs décennies --, les fabricants canadiens auront toujours un accès libre et préférentiel au grand marché américain. Toutefois, maintenant que le règlement américain sur le trafic d'armes, l'International Traffic in Arms Regulations (ITARS), agit à titre d'obstacle non-tarifaire au commerce, l'accès canadien au marché américain est habituellement difficile. De plus, en temps d'urgence ou de guerre, la première priorité des FEO et des fournisseurs est de satisfaire aux besoins de leur propre gouvernement, les besoins canadiens se voient accorder moins de priorité. L'expérience du Canada dans les conflits précédents souligne la nécessité d'une base industrielle nationale, souveraine et stratégique pour la défense et qui est reflétée dans la Loi sur la production de défense.

Sous le pilier Sécurité et environnement, le CSNSAD énonce également ceci :

« Même dans les cas de matériel que le gouvernement fédéral obtient de producteurs étrangers, il existe un besoin stratégique de pouvoir s'en occuper au Canada. La Défense nationale a indiqué expressément que les sources internes d'entretien et de réparation sont d'importance stratégique nationale et a invoqué des dispositions de sécurité nationale incluses dans les ententes commerciales internationales pour justifier divers contrats de support rendu à l'interne. »

Appuyer un cadre stratégique

Le CSNSAD de 2005 et les mémoires présentés au gouvernement en 2009 par l'AICDS et l'AIAC ont tous recommandé la création d'une stratégie, d'une politique ou d'un cadre pour l'élaboration et le maintien d'une base industrielle pour la défense. On propose de créer une politique qui couvre tous les domaines de la base industrielle pour l'aérospatiale et la défense, en commençant par les produits et services consommés par l'approvisionnement public lié à l'industrie aérospatiale.

<p>Il est fortement recommandé que le Canada crée une politique industrielle pour l'aérospatiale et la défense pour améliorer la prospérité économique à long terme du Canada, répondre aux besoins technologiques du MDN et appuyer la souveraineté et les intérêts de sécurité nationale.</p>

Grâce à une politique éclairée visant à favoriser la base industrielle canadienne, les fonctionnaires auraient une orientation appropriée et un contexte dans lequel ils pourront

encadrer les stratégies d'approvisionnement de projets. Parallèlement, l'industrie aurait l'assise nécessaire pour prévoir, planifier et ajuster ses produits, services et modèles d'affaires. De plus, le gouvernement et l'industrie pourraient tous deux réduire considérablement les coûts de transaction. Il n'est ni possible ni nécessaire pour le Canada d'être un chef de file dans tous les domaines de technologie ou de capacité. Une politique industrielle permet de définir les domaines sélectionnés qui seraient développés et encouragés au Canada d'après des critères judicieux, avant-gardistes et réalisables. Les quatre principaux facteurs pour cette sélection sont : la prospérité; la souveraineté; la sécurité nationale; et la réponse opérationnelle. On en discutera plus en détail à l'annexe B.

Il est reconnu que de nombreux intervenants doivent être engagés dans la création et le maintien d'une politique sur l'industrie de l'aérospatiale et de la défense. Toutefois, il faudrait désigner un seul ministère ou organisme directeur. On encourage le gouvernement à nommer un ministère responsable de la politique et à lui confier le mandat et les ressources nécessaires pour s'acquitter de cette fonction essentielle. En raison du rôle du ministre de TPSGC, tel que défini à l'article 12 de la Loi sur la production de défense (cité ci-dessus), du récent précédent créé par la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN) et, plus récemment, de l'acquisition des nouveaux avions de chasse, TPSGC pourrait être le choix logique en tant que ministère directeur. Tous les intervenants au sein du gouvernement devraient être inclus dans ce processus, tout comme les représentants de l'industrie canadienne de la défense.

<p>Le gouvernement devrait sélectionner un ministère ou un organisme directeur pour créer et gérer une politique canadienne sur la base industrielle pour l'aérospatiale et la défense, en consultation avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, y compris les organismes de développement régional et l'industrie.</p>
--

L'industrie devra être un acteur clé pour ce qui est de fournir des conseils au gouvernement sur la création d'une politique sur la base industrielle pour la défense. Pour veiller à ce que la création et l'encouragement de la base industrielle pour la défense aient lieu et demeurent pertinents à l'avenir, il faut un degré élevé de communication, d'ouverture et de transparence au sein du gouvernement et entre le gouvernement et l'industrie. À cette fin, nous souscrivons à deux recommandations précédentes de l'AICDS :

« Créer un Conseil consultatif sur l'industrie de l'aérospatiale qui relève directement du ministre pour offrir des conseils continus au gouvernement sur la création, la mise en œuvre et la gestion continue de la politique pour l'industrie de l'aérospatiale et de la défense et de ses stratégies de mise en œuvre. »

« Produire un rapport annuel au Parlement sur l'état de préparation et la compétitivité de la base industrielle pour l'aérospatiale et la défense et sa contribution à l'économie nationale. »

À l'heure actuelle, des munitions sélectionnées et la construction navale sont les seules capacités industrielles qui sont couvertes dans le cadre de stratégies industrielles particulières. Ces précédents témoignent du fait qu'un cadre stratégique industriel offre un point de départ pour l'élaboration d'une stratégie. Des résultats réels surviennent lorsque des politiques ciblées et des stratégies réalisables sont élaborées pour les capacités industrielles d'intérêt stratégique.

La tâche de créer une politique et une stratégie en matière d'industrie de la défense est énorme. Voilà pourquoi le travail doit être divisé en blocs plus faciles à gérer. L'industrie estime que cette tâche peut être facile à gérer grâce à l'établissement de capacités industrielles clés (CIC). L'annexe B présente un cadre pour une politique industrielle en matière de défense basée sur des CIC essentiels et stratégiques et explique comment les CIC seraient sélectionnées et comment la politique publique pourrait être modifiée. Ce cadre serait mis à jour continuellement, en ce sens que les CIC actuelles et futures feraient l'objet d'un processus d'évaluations rigoureuses et continues.

Le ministre directeur sélectionné, avec l'apport des intervenants gouvernementaux et industriels, devrait sélectionner des capacités industrielles clés (CIC) comme la base pour une politique industrielle en matière d'aérospatiale et de défense.
--

En 2012, l'AICDS a dressé une liste initiale de CIC proposées en matière de défense et de sécurité (voir l'annexe C). Cette liste a été remise au gouvernement comme base pour la discussion d'une liste plus définitive. On recommande que le gouvernement commence par tenir compte des CIC sélectionnées liées à l'aérospatiale à partir de cette liste, les mettre en œuvre conformément à l'annexe B, puis créer une position de politique industrielle et des stratégies en matière de CIC.

Approche « Le Canada d'abord » pour la politique industrielle

Comme c'est le cas dans la plupart d'autres pays examinés, le Canada devrait accorder la préférence à son industrie nationale au moment de mener des projets d'approvisionnement public lié à l'industrie aérospatiale. C'est autorisé en vertu des modalités des obligations et des accords commerciaux internationaux actuels qui établissent des politiques claires pour les acquisitions liées aux exigences de sécurité nationale. La plupart des pays utilisent de façon dynamique ces exceptions liées à la sécurité nationale.

Le Canada peut prendre des mesures particulières dans ce domaine :

L'industrie canadienne en tant que fournisseur privilégié – la décision par défaut en matière d'approvisionnement public devrait consister à acquérir des produits et services sélectionnés auprès d'un fournisseur canadien de CIC, lorsque celui-ci répond aux besoins opérationnels du gouvernement. Les modifications à la politique canadienne sur le contenu⁶ pourraient faciliter ce résultat. L'énoncé de politique australien sur l'industrie de la défense⁷ est une source utile d'idées nouvelles à cet égard.

Le gouvernement canadien en tant qu'acheteur d'attache – comme cela a été démontré à de nombreuses occasions, l'industrie canadienne serait plus forte à l'échelle mondiale si elle pouvait référer le gouvernement du Canada comme étant son client d'attache. Dans les plans d'approvisionnement canadien et les CIC sélectionnées, l'intention d'acheter des produits et services auprès de fournisseurs canadiens devrait être rendue explicite lorsque ces fournisseurs offrent des produits et services de haute qualité qui répondra aux besoins du gouvernement canadien.

Modifier la Politique sur le contenu canadien pour donner plus de latitude et d'impulsion pour permettre et encourager la sélection de fournisseurs canadiens préférés pour la prestation de produits et services canadiens en matière d'aérospatiale et de défense.

Intégrer l'objectif « Acheteur d'attache », lié aux CIC appropriées, à la politique sur l'approvisionnement gouvernemental.

Les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dans divers pays font partie d'un réseau d'appui utile pour aider les entreprises canadiennes à trouver et à exécuter des possibilités d'exportation. Les attachés de défense canadiens dans les ambassades peuvent être utiles à cet égard, tout comme les agents militaires au Canada. Contrairement à d'autres pays, le personnel militaire canadien est réticent à promouvoir des produits et services canadiens. Nous croyons que c'est à cause d'une question culturelle basée sur une notion implicite que ce n'est pas le rôle des militaires ou que cela compromettrait d'une certaine façon leur intégrité ou violerait une certaine règle. Le changement de cette mentalité est une façon non coûteuse d'aider l'industrie canadienne.

Établir des règles de base qui encourageraient et légitimeraient officiellement toutes les entités gouvernementales canadiennes, y compris les militaires, pour aider à promouvoir les produits et services canadiens.

⁶ « La Politique sur le contenu canadien est une politique autorisée par le Cabinet. La Politique favorise le développement industriel au Canada en limitant, dans des circonstances particulières, la concurrence pour les marchés publics aux fournisseurs de biens et de services canadiens », Guide des approvisionnements, 3 Stratégie d'approvisionnement, Section 3.130, annexe 3.6

⁷ « Building Defence Capability: A Policy for a Smarter and More Agile Defence Industry Base », Commonwealth of Australia, ISBN: 978-0-642-29728-0, 2010, http://www.defence.gov.au/dmo/id/dips/DIPS_2010.pdf (consulté le 2 juin 2012).

Programme des retombées industrielles et régionales

Le CSNSAD avait reconnu l'importance vitale de l'approvisionnement public pour le secteur de l'aérospatiale et de la défense ainsi que pour le gouvernement du Canada. Au sein du CSNSAD, le Programme des retombées industrielles et régionales (RIR) était considéré comme le principal cadre pour optimiser les investissements du gouvernement en matière d'approvisionnement. L'idée d'avoir une politique des RIR est judicieuse, et le Canada est beaucoup mieux servi avec une telle politique, en son absence. La politique des RIR présente le potentiel d'être un outil puissant pour atteindre des objectifs nationaux qui doivent être intégrés à une stratégie/politique industrielle pour la défense. Malheureusement, à défaut d'établir de tels objectifs stratégiques, on s'attend à ce que la politique des RIR atteigne des buts impossibles. En effet, on peut alléguer que l'existence même d'une politique des RIR pourrait avoir berné le gouvernement dans un faux sentiment d'accomplissement. En fait, elle semble avoir aggravé une situation difficile car elle donne aux ministres et aux fonctionnaires l'impression qu'ils n'ont pas besoin de déployer des efforts pour élaborer des stratégies ciblées afin de favoriser la force industrielle et le bien-être économique du Canada parce que le programme des RIR aurait atteint ces objectifs. En réalité, la stratégie d'approvisionnement établie au début d'un programme a beaucoup plus d'impact sur les résultats économiques et les emplois qu'un programme des RIR, appliqué en fin de processus, en l'absence d'une stratégie industrielle.

Industrie Canada a récemment demandé à l'AICDS de formuler des observations sur la politique des RIR et de proposer des options d'amélioration. L'industrie est convaincue⁸ que cette étude fournira une analyse beaucoup plus détaillée de la politique que celle entreprise par le présent Groupe de travail et qu'elle cerner les enjeux pertinents du point de vue de l'industrie. Par conséquent, nous offrirons seulement quelques brefs commentaires puisque le gouvernement sera appelé à répondre au rapport à venir de l'AICDS sur les RIR. La politique actuelle des RIR comporte un certain nombre de faiblesses pour ce qui est d'atteindre les objectifs nationaux et de favoriser le potentiel d'exportation des entreprises canadiennes. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

- La politique des RIR devrait suivre la stratégie adoptée par le gouvernement et les résultats nationaux escomptés en lien avec les CIC (conformément aux explications qui figurent à la section du rapport consacrée à la Stratégie industrielle), au lieu de mettre l'accent uniquement sur des transactions;
- Le plan des RIR devrait constituer un important élément coté dans chaque demande de proposition et Industrie Canada devrait convertir ce plan en une approche. L'approche actuelle axée sur le passage ou l'échec n'est pas un

⁸ Conseil de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS) au ministre de l'Industrie sur le Programme des retombées industrielles et régionales (RIR) du gouvernement, 3 juillet 2012

facteur déterminant dans l'approvisionnement pour la défense et n'incite pas les soumissionnaires à prendre des mesures qui contribuent à la réussite de l'industrie canadienne;

- La politique des RIR devrait favoriser ouvertement les CIC grâce à l'utilisation de seuils, de multiplicateurs et d'autres incitatifs, à l'instar de la plupart des autres pays;
- La politique des RIR devrait récompenser expressément le transfert de la propriété intellectuelle ou des données techniques au Canada en considérant de telles transactions comme des produits livrables et en appliquant des crédits de RIR en conséquence;
- La politique des RIR devrait valoriser les contrats de licence entre des entreprises étrangères et des entreprises canadiennes qui permettent à ces dernières d'acquérir et d'exporter une capacité, et il faut utiliser des multiplicateurs et d'autres incitatifs afin d'obtenir ce résultat.

Soutien en service

Contexte

L'historique du soutien en service (SES) pour les aéronefs militaires du Canada fournit un excellent exemple des enjeux fondamentaux qui sont mis en évidence dans le présent document. L'historique du SES du Canada souligne le pouvoir de l'approvisionnement gouvernemental de créer une industrie dynamique de calibre mondial qui a pris de l'ampleur au fil des décennies en fonction des besoins du Canada, puis qui a misé sur cette capacité industrielle nationale pour créer d'importantes ventes à l'exportation. Ce modèle de réussite illustre le besoin d'une vision pour les exigences futures et d'une stratégie clairement articulée afin d'assurer un cadre contractuel cohérent du SES pour chaque nouvelle acquisition de flotte d'aéronefs. Cela démontre le besoin d'une structure de gouvernance clairement définie et officialisée pour faire en sorte que la stratégie soit exécutée de manière uniforme au fil du temps et que toute modification à la politique ou à la stratégie ne soit apportée qu'après avoir fait l'objet d'un processus approprié de contrôle des modifications. Enfin, cela montre comment l'absence d'une stratégie officialisée et d'un processus de gouvernance peut entraîner des changements dans les pratiques d'approvisionnement gouvernemental qui, même si leur création partait d'une bonne intention, menacent maintenant de réduire la portée et l'ampleur de l'industrie canadienne du SES, jusqu'à ce qu'elle finisse par être détruite.

Le soutien en service (SES) pour les aéronefs militaires du Canada, tel qu'offert traditionnellement par l'industrie canadienne, comprend généralement les tâches principales suivantes : l'entretien, la réparation, la révision, l'ingénierie, les publications, la gestion des chaînes d'approvisionnement, le soutien logistique intégré et la formation. Le SES est offert tout au long du cycle vie d'une flotte d'aéronefs, et il représente un grand secteur hautement spécialisé (voir l'annexe D – Tendances de revenus du secteur canadien du SES). Le coût du SES dépasse habituellement le coût d'acquisition de l'aéronef au bout des 20 premières années de la vie d'un aéronef. Les aéronefs étant généralement en service dans plus de 40 ans, les coûts de SES augmentent encore plus durant les 20 prochaines années puisque le soutien de l'aéronef pose plus de défis à mesure que l'âge de la cellule augmente. Comme on l'a mentionné, le SES constitue une importante industrie qui revêt une importance stratégique et économique pour le Canada et sa souveraineté.

Autrefois, l'approvisionnement gouvernemental était le facteur dominant du développement d'une capacité de soutien en service (SES) de calibre mondial au Canada pour les aéronefs militaires. L'évolution de l'industrie a commencé dans les années 1960, lorsque les modèles d'aéronef ont atteint leur âge de maturité et que les aéronefs ne sont pas devenus désuets aussi rapidement que par le passé. Le MDN a reconnu cette tendance et le besoin résultant d'une organisation apte à fournir un soutien étendu et une continuité à long terme pour ses programmes d'aéronefs. À partir

des années 1970, de nouveaux mécanismes d'attribution de contrats ont été mis en place, donnant ainsi aux entrepreneurs canadiens clés un rôle central en matière de SES, assorti de responsabilités beaucoup plus vastes. Cette approche du type « Canada d'abord » est devenue le fondement pour l'industrie canadienne du SES.

Vers les années 1980, la demande croissante pour le SES a stimulé la croissance de l'industrie, ce qui a naturellement donné lieu à une nouvelle philosophie suivie par le MDN à l'époque : la création de « Centres d'excellence ». Même si la philosophie des centres d'excellence n'a jamais été officialisée en tant que telle, elle s'est profondément enracinée et a assuré une approche cohérente qui a été suivie pendant de nombreuses années. Cette philosophie était également appuyée par un cadre contractuel assorti d'une foule de freins et contrepoids financiers pour s'assurer que le Canada en avait pour son argent. Le MDN a raffiné son cadre SES au début du siècle en cours, en passant au soutien optimisé des systèmes d'armes (SOSA). Le SOSA visait, entre autres, à élargir la portée et l'autorité du SES à l'intérieur d'un cadre contractuel axé sur le rendement et à réduire la charge de travail gouvernementale en désignant seulement des entrepreneurs de SES à trois niveaux de système pour chaque flotte (c.-à-d., aéronefs, moteurs et avionique). Ces entrepreneurs assument la responsabilité directe des entrepreneurs de SES au niveau de composants plus petits dans leurs systèmes respectifs. Cette consolidation des contrats était une transition importante vers le point unique de responsabilité (PUR) pour les aéronefs, mais pour diverses raisons, les aéronefs, les moteurs et les systèmes avioniques étaient gardés séparés, avec leurs propres contrats de SOSA. La dernière étape, qui consistait à consolider le tout sous un seul entrepreneur principal pour atteindre le PUR total pour le système d'arme complet, n'a pas été prise. Même si l'expression « capacité industrielle clé » n'était pas utilisée durant cette période, le concept était inhérent à l'évolution du SES. Cette « évolution du SES » a produit des résultats exceptionnels qui ont profité à l'ensemble du Canada, en particulier au MDN.

Cette pratique d'approvisionnement a naturellement stimulé un processus par lequel les exigences de sous-volet pour des activités telles que le soutien avionique, les modifications, etc. ont été transférées à d'autres entreprises canadiennes, y compris des petites et moyennes entreprises (PME). À noter que d'autres pays comme le Royaume-Uni et l'Australie ont adopté une stratégie semblable, qu'ils continuent d'appliquer jusqu'à ce jour, comme en témoignent leurs récents achats de l'aéronef C130J.

Autrefois, un ingrédient absolument essentiel pour la réussite des entreprises canadiennes a été l'acquisition des droits d'accès aux données techniques du FEO pour chaque aéronef. Sans ces données ou cette propriété intellectuelle (PI), l'ampleur du travail lié à l'aéronef est très limitée. Toutefois, en acquérant les droits à la PI, le Canada avait la liberté d'apporter les changements nécessaires pour entretenir, réparer, modifier, approvisionner et appuyer l'ampleur du travail lié à l'aéronef, conformément aux normes de navigabilité, de façon entièrement ou partiellement dépendante du FEO. C'est particulièrement important à mesure que l'aéronef vieillit.

D'habitude, le fournisseur de SES sélectionné négocie un contrat de licence avec le FEO, pour lui permettre d'exécuter des travaux à l'échelle internationale au moyen des droits d'accès à la PI ou aux données techniques qui ont été acquis par le gouvernement du Canada. Dans au moins quelques cas, les FEO ont obtenu une reconnaissance des RIR en échange de ces contrats de licence. Les entrepreneurs de SES du Canada ont éventuellement réussi dans cet environnement et ont fourni les services à une vaste gamme de clients internationaux, tant militaires que commerciaux.

Jusqu'à récemment, le Canada a suivi une philosophie d'approvisionnement pour le SES des aéronefs qui a favorisé, au cours de nombreuses années, le développement des entreprises canadiennes de SES et qui a fini par créer une industrie canadienne du SES de calibre moyen, à l'appui des clients nationaux et internationaux.

Situation actuelle

À la suite des récentes acquisitions, l'absence d'une stratégie officialisée qui reconnaît le SES comme une capacité industrielle clé pour le Canada a amené les responsables de l'approvisionnement à suivre une autre direction. Les nouvelles pratiques d'approvisionnement qui ont été appliquées aux récentes acquisitions, notamment le CC130J Hercules et le CH147 Chinook, ont fait en sorte que des FEO étrangers reçoivent une responsabilité totale pour le SES dans le cadre du contrat d'acquisition des aéronefs; les FEO ont ensuite confié sous contrat des responsabilités minimales en SES aux fournisseurs canadiens.

Un contrôle presque complet de l'approvisionnement canadien en SES, d'une valeur de plusieurs milliards de dollars, a été accordé à des FEO étrangers, au lieu de suivre une stratégie d'approvisionnement en SES propre au Canada, destinée à optimiser les retombées économiques et à accroître la compétitivité.

Cette approche d'attribution de contrats a eu un impact négatif important sur l'industrie canadienne du SES. Si la situation n'est pas corrigée, ce changement d'approche réduira la portée et l'ampleur des fournisseurs canadiens de SES pour les aéronefs militaires, au point où l'industrie finira par être détruite, ce qui aura les répercussions suivantes :

- La perte d'une capacité nationale souveraine pour maintenir, soutenir et modifier les aéronefs militaires canadiens lorsque cela s'avère nécessaire pour répondre aux besoins du Canada

- La perte d'emplois hautement spécialisés dans une gamme de domaines importants, notamment l'entretien des aéronefs, l'ingénierie, les publications, le soutien logistique intégré et la gestion de la chaîne d'approvisionnement
- La perte de possibilités d'affaires internationales à l'appui des militaires étrangers qui ne possèdent pas cette capacité
- Une solution de remplacement nationale et abordable en matière de SES au monopole des FEO étrangers sur lesquels le Canada n'exerce guère de contrôle

Le changement de la stratégie d'acquisition du MDN était motivé par le désir d'avoir une seule entité qui soit entièrement responsable du SES afin de créer un point unique de responsabilité (PUR) pour l'aéronef au complet. Toutefois, au lieu de faire fond sur la solution canadienne du SES et de l'étendre pour atteindre cet objectif, le MDN a explicitement défini l'entité PUR comme étant le « fournisseur de plateforme ». Dans le cas des aéronefs militaires canadiens, il s'agira presque toujours d'un FEO étranger. Dans la plupart des cas, un FEO étranger n'aura pas pour priorité de premier ordre de bâtir ou d'améliorer la capacité canadienne en matière de SES.

La nouvelle approche d'approvisionnement du MDN a été utilisée dans un certain nombre de récents programmes d'acquisition. Dans chaque cas, les FEO se sont vu confier l'entière responsabilité du SES/PUR pour le nouvel aéronef, avec l'attente qu'ils feraient participer l'industrie canadienne de manière significative dans la prestation du SES. Toutefois, les résultats en sont éloquentes :

- En grande partie, seules les tâches simples et à faible valeur ont été assignées à l'industrie canadienne
- Ces tâches ont été attribuées de façon fragmentée à diverses entreprises, de sorte qu'aucune « masse critique » de capacité ne soit établie au sein d'une entreprise pour atteindre un soutien intégré au Canada ou pour créer le potentiel d'exportation des services
- Les fonctions clés hautement spécialisées ont été retenues par le FEO étranger
- Les droits d'accès aux données techniques du FEO n'ont pas été acquis de manière à permettre au Canada d'appuyer de façon indépendante ses aéronefs au pays ou de poursuivre des possibilités d'exportation

La nouvelle approche d'approvisionnement à un point unique de responsabilité a eu un impact négatif sur l'industrie canadienne qui s'étend au-delà des entreprises canadiennes de SES pour inclure d'autres entreprises canadiennes, comme les intégrateurs de systèmes, les PME et les fournisseurs de sous-systèmes.

Il est essentiel que le SES pour les projets futurs comme les aéronefs de recherche et sauvetage à voilure fixe (ARSVF) soit déterminé par le gouvernement du Canada conformément à une stratégie d'approvisionnement industriel propre au Canada qui

optimise les retombées économiques et améliore la compétitivité pour l'industrie canadienne. La récente initiative gouvernementale des ARSVF, qui vise à établir un « intégrateur canadien du SES », est un pas dans la bonne direction, mais il est essentiel qu'une telle initiative soit mise en œuvre à l'intérieur d'un cadre propre au Canada. Par conséquent, l'intégrateur canadien du SES devrait en fait être l'entrepreneur principal du SES, sélectionné par les responsables canadiens, au terme d'un concours dirigé par TPSGC, parmi les fournisseurs canadiens de SIS qualifiés.

À cet égard, il est important de noter qu'il y a des avantages particuliers lorsqu'une entreprise canadienne est en mesure de se faire confier la position de PUR ou lorsque les responsabilités liées au SES sont confiées séparément sous contrat à un fournisseur canadien de SES :

- Cette approche permet de s'assurer que le gouvernement du Canada peut mener un concours équitable, ouvert et transparent pour le SIS et fournir une flexibilité pour le SES tout au long de la durée de vie de l'aéronef, au besoin
- Les entrepreneurs canadiens de SES font l'objet de freins et contrepoids financiers qui veillent à ce que le Canada en ait pour son argent
- Cela permet aux entreprises canadiennes d'avoir un contact direct avec leur propre gouvernement (le client final), au lieu de n'avoir aucun accès, comme c'est le cas dans une relation de sous-traitance
- Les entreprises canadiennes de SES sont réputées pour être des fournisseurs à faible coût, comme en témoigne leur réussite sur le marché international
- L'attribution de contrat directement à des fournisseurs canadiens de SES élimine une couche supplémentaire de coûts grâce à la majoration

Les entreprises canadiennes sont là à long terme et s'engagent pleinement à faire croître leur expertise technique, à améliorer leurs compétences et leurs capacités à partir de leur base canadienne et à exporter ces capacités aux marchés mondiaux. Les entreprises canadiennes de SES sont assujetties de façon particulière à l'influence et à l'action du gouvernement du Canada.

La voie à suivre

Les événements des dernières décennies montrent clairement que le SES pour les programmes d'aéronefs militaires est une capacité industrielle clé dans laquelle le Canada a excellé et sur laquelle on peut s'appuyer pour optimiser les retombées économiques et améliorer la compétitivité de l'industrie aérospatiale canadienne. Le coût du SES s'élève à plusieurs milliards de dollars en approvisionnement gouvernemental au cours de la durée de vie utile de chaque flotte d'aéronef. Il est essentiel que les dépenses d'une telle ampleur soient contrôlées et dirigées à chaque

étape par le gouvernement du Canada afin de s'assurer que les intérêts nationaux du Canada sont pris en considération. La base industrielle du SES pour les aéronefs militaires du Canada devrait être centrée sur le Canada et basée sur des décisions prises par le gouvernement du Canada conformément à une philosophie concurrentielle, sous une stratégie fondamentale et une structure gouvernementale, de manière semblable à la SNACN. Les entrepreneurs canadiens sont tout à fait aptes à répondre à toutes les exigences de SES, à condition que le programme soit adéquatement organisé au moment de l'acquisition des aéronefs.

La récente pratique qui consiste à accorder la responsabilité totale de SES pour les aéronefs militaires à des FEO étrangers peut être remédiée grâce à une stratégie et une philosophie de gouvernance qui comprend les caractéristiques suivantes :

- Pour les acquisitions futures d'aéronefs : mandater que le fournisseur de plateforme (FEO) doit travailler avec un entrepreneur principal canadien de SES, qui sera sélectionné par TPSGC au terme d'un concours équitable et ouvert à partir d'une liste préapprouvée de fournisseurs canadiens qualifiés de SES. Le fournisseur principal canadien de SES serait sélectionné immédiatement après la sélection de l'aéronef et travaillerait étroitement avec le FEO dès le départ afin de faciliter une mise au point rapide de tous les éléments nécessaires pour appuyer cette flotte. Comme condition d'achat de l'aéronef, le FEO serait tenu de fournir un ensemble complet des données techniques au fournisseur principal canadien de SES et serait récompensé par des RIR pour attribuer une licence permettant d'utiliser ces données pour soutenir des clients internationaux. Cette approche comporte deux options d'attribution de contrats :
 - a) Il y aurait un seul contrat gouvernemental avec le FEO pour acquérir l'aéronef. Le FEO remplirait le rôle du PUR durant les 3 à 5 premières années du programme, période durant laquelle toutes les questions de garantie associées au nouvel aéronef seraient réglées. Durant cette période, le fournisseur canadien de SES (sélectionné par TPSGC), qui travaille sous un sous-contrat avec le FEO, établirait la capacité canadienne de SES. À mesure que le contrat du FEO arrive à échéance, le Canada conclurait un contrat avec le fournisseur canadien de SES et transférerait la responsabilité du PUR au fournisseur canadien de SES. Le FEO continuerait de fournir un soutien sous un sous-contrat négocié avec le fournisseur principal canadien de SES; ou
 - b) Il y aurait initialement deux contrats gouvernementaux distincts – un contrat d'acquisition à court terme avec le FEO et un contrat de SES à long terme avec l'entrepreneur principal canadien de SES. Ce dernier remplirait le rôle du PUR pour le SES dès le départ. Le FEO retiendrait ses responsabilités normales pour la livraison de l'aéronef et le soutien de garantie en vertu du contrat d'acquisition pour une période de 3 à 5 ans. Par la suite, le FEO assurerait une capacité de soutien, comme dans l'option (a) ci-dessus.

- Pour les aéronefs récemment acquis : Étant donné que le Canada reconstitue le capital de ses flottes seulement tous les 40 ans, il est essentiel que l'impact négatif du récent changement apporté à la pratique d'approvisionnement soit renversé pour préserver l'industrie du SES au Canada. Pour ce faire, il est possible d'envisager des portes de sortie contractuelles sur les contrats de SES actuels le plus tôt possible dans le but de transférer la responsabilité à un fournisseur principal canadien de SES/PUR (sélectionné par le gouvernement canadien). Cette approche serait, en essence, semblable à l'option (a) ci-dessus. Encore une fois, l'acquisition des droits d'accès aux données techniques du FEO serait un élément essentiel à la réussite.

La récente recapitalisation des flottes d'aéronefs militaires est presque terminée et ne sera pas répétée pendant des décennies. Une action urgente est nécessaire pour renverser le dommage fait à la base industrielle canadienne du SES dans la foulée des récents approvisionnements et pour s'assurer que les projets d'approvisionnement futurs sont structurés de manière à maximiser les retombées pour le Canada.

L'AICDS⁹ a cerné ce qui suit comme l'une de ses priorités précises en 2011 : « *Il faut arrêter d'exiger aux fournisseurs d'équipement d'origine (FEO) étrangers d'être responsables de l'entretien du matériel de défense du Canada tout au long du cycle de vie. Le gouvernement peut promouvoir des emplois canadiens dans le secteur de la défense et de la sécurité en sélectionnant l'industrie nationale pour assurer l'entretien, la réparation et la révision du matériel militaire acquis par les FEO étrangers et, à cette fin, en obtenant les licences nécessaires et le droit d'utiliser la propriété intellectuelle au moment de l'acquisition du matériel.* » [TRADUCTION]

⁹ Priorités stratégiques de l'AICDS, 2011

Gouvernance

La bonne gouvernance peut être considérée comme la surveillance persistante d'un processus qui se déroule à l'intérieur d'une structure essentielle et clairement définie afin de produire un résultat prédéterminé qui correspond à la mission et à la vision stratégiques. La gouvernance englobe généralement la **structure**, le **processus** et les **agents** (c.-à-d. personnes). Pour l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale, les structures de gouvernance sont nombreuses avec des chevauchements, des lacunes et des ambiguïtés considérables; les processus sont fastidieux et déroutants; et certains agents n'ont pas la formation adéquate pour les responsabilités et ne sont pas encouragés à atteindre les « objectifs nationaux »¹⁰.

La gouvernance de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale commence au Cabinet et au Conseil du Trésor et se poursuit au sein des ministères responsables et de leurs équipes de projet respectives. Il y a manifestation des comités et des conseils chargés de coordonner le « liant » pour rassembler les éléments d'approvisionnement. Pourtant, il est clair pour l'industrie qu'il faut faire plus afin de produire un système de gouvernance efficace et efficient. Le manque d'adhérence aux règles et politiques existantes, l'isolement des mandats ministériels uniques et l'absence de paramètres communs en fonction desquels gérer et assurer le rendement sont autant de facteurs qui ont créé un degré d'incohérence dans le processus d'approvisionnement.

Pour l'industrie, cela signifie des retards, des doubles emplois, de la confusion, des coûts de transaction excessifs, de l'incohérence et un manque de prévisibilité qui nuisent aux revenus et à la rentabilité des entreprises canadiennes. L'aversion de risques, le contrôle de l'information, un manque de confiance et l'absence de mécanismes de communication constructifs avec l'industrie contribuent à la perpétuation de processus inefficaces, des échecs dans les projets d'approvisionnement et des coûts inutiles pour tous les intervenants.

Structure

Même si la structure de gouvernance de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale au Canada est plus complexe et fastidieuse qu'elle ne devrait l'être idéalement, elle pourrait fonctionner comme il se doit dans les bonnes conditions. Toutefois, l'industrie constate une tension malsaine dans le processus puisque les divers intervenants gouvernementaux qui s'inquiètent principalement de leurs mandats respectifs et portent peu d'intérêt à la réalisation d'un but commun. Dans son rapport de 2009 au gouvernement, l'AICDS a proposé un point unique de responsabilité au niveau du Cabinet pour l'approvisionnement en matière de défense, avec un certain nombre

¹⁰ Conseil du Trésor, Politique sur l'examen des acquisitions : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12074>

d'options structurales. On sait que les modifications apportées aux lois du Parlement, aux mandats et à la machinerie gouvernementale sont difficiles à mettre en œuvre. Par conséquent, la mesure la plus pragmatique n'est pas d'apporter des changements radicaux aux structures, mais d'accorder une responsabilité accrue de surveillance et de coordination à un ministre – un « premier parmi des égaux » clairement désigné, dont le mandat est de confirmer la politique et d'atteindre des objectifs nationaux. La récente création du Secrétariat pour la SNACN et le Secrétariat national d'approvisionnement en chasseurs semble être un pas dans la bonne direction. Bien que ce mécanisme repose quand même sur le consensus et la bonne volonté des ministères, avec un engagement suffisant et une ouverture à l'industrie et au public, cette approche devrait apporter des améliorations considérables à la gouvernance. Comme on l'a mentionné, il faudrait sélectionner un seul ministre qui serait responsable de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale et qui aurait pour mandat de satisfaire aux « objectifs nationaux » et de coordonner et de surveiller les fonctions et les activités de tous les autres ministères à cette fin.

Sélectionner un ministre qui serait responsable de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale et qui aurait pour mandat de satisfaire aux « objectifs nationaux » et de coordonner et de surveiller les fonctions et les activités de tous les autres ministères à cette fin.

Un facteur essentiel à la réussite de l'approvisionnement est de créer des mécanismes qui assurent une communication claire au sein du gouvernement et entre les fonctionnaires et l'industrie. Ces mécanismes devraient être appliqués à l'échelle des projets ainsi qu'à l'échelle plus générale des processus de système. Il n'y a aucun mécanisme robuste et fonctionnel destiné au gouvernement et à l'industrie pour régler les problèmes systémiques d'approvisionnement et pour participer dans un processus d'**amélioration continue**. Pour assurer la communication et l'ouverture nécessaires, nous endossons la recommandation précédente de l'AICDS :

« Créer un conseil consultatif public-privé mixte de l'approvisionnement entre le gouvernement et l'industrie qui relève du SMA afin de mieux comprendre et gérer les questions d'approvisionnement entre le gouvernement et l'industrie » [TRADUCTION]

Pour faire face aux détails de l'amélioration continue du processus d'approvisionnement, en fonction de la direction du conseil susmentionné, nous recommandons la création d'un **Centre d'excellence de l'approvisionnement (CEA)**, établi au sein de TPSGC, sous un directeur exécutif qui relève du SMA. Le CEA serait le répertoire des connaissances et des compétences pour le processus d'approvisionnement et fournirait une orientation, un encadrement, une surveillance et une assurance de la qualité pour les questions liées au processus à l'échelle du portefeuille ou à un niveau global, ainsi que pour les projets distincts, afin d'assurer les normes les plus élevées et une uniformité. Ce CEA proactif s'occuperait de questions systémiques en matière d'approvisionnement afin de faciliter l'analyse comparative des pratiques exemplaires, d'établir des normes et d'assurer une amélioration continue.

L'intégrité de tout système d'approvisionnement dépend de la possibilité des recours aux entreprises qui perçoivent un traitement injuste pour déposer des plaintes à un organisme indépendant qui peut trancher et diriger ou, du moins, recommander des mesures correctives. Le Government Accountability Office (GAO) aux États-Unis en est un exemple. L'équivalent canadien le plus proche est le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). Toutefois, cet organisme juge les plaintes par rapport aux exigences des accords commerciaux et n'a aucun mandat lorsque l'exception relative à la sécurité nationale est imposée – ce qui est souvent le cas dans l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale. Le Canada compte un Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA), mais son mandat actuel l'empêche de jouer un rôle dans la plupart des projets d'approvisionnement en aérospatiale et en défense. Nous recommandons que le mandat et les ressources du TCCE ou du BOA soient étendus pour régler les préoccupations et plaintes de l'industrie sur l'approvisionnement dans le domaine de l'aérospatiale et de la défense.

Processus

Une analyse poussée de la myriade de processus gouvernementaux liés à l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale dépasse la portée du présent rapport. Dans son rapport de 2009 présenté au gouvernement, l'AICDS a formulé un certain nombre de recommandations pour améliorer les processus et les pratiques d'approvisionnement pour la défense, recommandations auxquelles souscrit le Groupe de travail. Le CEA est considéré comme l'interface naturelle avec l'industrie pour l'amélioration du processus.

Les fonctionnaires mettent sans cesse l'accent sur un processus « équitable, ouvert et transparent » -- il s'agit certainement d'un élément attendu dans le processus d'approvisionnement. Toutefois, le personnel chargé des projets est souvent réticent à l'idée de communiquer avec qui que ce soit dans l'industrie, de peur qu'on l'accuse d'accorder un traitement préférentiel. La préoccupation relative à l'équité est disproportionnée par rapport au gros bon sens, à l'efficacité et aux bonnes pratiques d'affaires. La crainte de prendre des risques a fait en sorte que l'optique de l'équité a créé une inégalité égale pour tous les intervenants. La réussite de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale veut que les règles soient utilisées de manière judicieuse pour atteindre des objectifs nationaux, au lieu d'être utilisées comme obstacles au processus.

Dans la Stratégie de défense Le Canada d'abord de mai 2008, le gouvernement a pris l'engagement d'« accroître son interaction avec l'industrie » et de « favoriser une transparence et un engagement accrus au début du processus ». Pour atteindre cet objectif, l'industrie a besoin de plans d'approvisionnement détaillés en fonction desquels elle peut assurer l'évolution des produits et services, attribuer des ressources et établir le budget des dépenses d'entreprise. La Stratégie de défense Le Canada d'abord vise un niveau trop élevé pour déclencher des décisions à l'échelle de l'industrie. Les entreprises consacrent beaucoup de temps et d'argent pour essayer de rassembler les

petits bouts d'information afin de bien comprendre les intentions du gouvernement en matière d'approvisionnement. Ce manque de transparence nuit gravement aux entreprises canadiennes. Même les demandes de renseignements les plus simples faites aux ministères canadiens sont souvent rejetées, et les entreprises sont forcées de recourir à l'accès à l'information – ce qui donne d'habitude des résultats limités. Cette approche n'est bénéfique ni pour le gouvernement ni pour l'industrie. Les plans d'investissement ministériels et d'autres documents connexes devraient être disponibles et contenir le plus d'information possible sur les projets afin que l'industrie puisse prendre de meilleures décisions et être plus concurrentielle à un coût réduit.

Personnel

Pour que les fonctionnaires s'acquittent avec succès de leurs tâches dans des postes d'approvisionnement, ils doivent posséder l'expérience, la formation et la culture appropriées. D'après ce que nous avons observé, bon nombre des employés chargés des projets ainsi que des cadres supérieurs du gouvernement font face à un obstacle causé par un manque d'exposition au monde des affaires et un manque de compréhension de l'industrie. Par conséquent, les problèmes de communication, les dérapages et la méfiance seront presque inévitables dans une initiative qui vise à assurer une interface avec l'industrie. Cela augmente le risque d'échec et les coûts pour le gouvernement et l'industrie. Nous recommandons des mesures pour améliorer la sensibilisation, l'exposition et l'engagement envers l'industrie.

Le département américain de la Défense administre un programme de formation avec l'industrie, appelé Training With Industry Program (TWIP), (le Canada en avait également un à un moment donné). Il y a également l'Industrial College of the Armed Forces, qui vise à comprendre l'industrie et à assurer une communication avec celle-ci. À l'opposé, les cadres supérieurs canadiens n'obtiennent qu'une exposition passagère à l'industrie canadienne et aux principes d'affaires dans le cadre du Programme de sécurité nationale. Une éducation officielle et une exposition aux pratiques de l'industrie devraient être nécessaires pour les agents militaires et les fonctionnaires civils qui participent à l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale. Une exposition plus générale et une compréhension du lien entre l'industrie et les objectifs nationaux constituent une pierre angulaire importante pour ceux qui aspirent à des postes de niveau supérieur au sein du gouvernement.

Le Groupe de travail recommande également que des mesures soient prises afin d'accroître, au fil du temps, le nombre de personnel civil gouvernemental doté d'une expérience dans l'industrie, grâce à un programme d'embauche ciblé assorti d'objectifs numériques. Cela pourrait être accompli au moyen d'un programme d'entrée à la fonction publique pour acheminer des professionnels qualifiés de l'industrie vers les directions de TPSGC, d'Industrie Canada et du MDN qui s'occupent de l'approvisionnement public ou de l'attribution de contrats dans le domaine de l'aérospatiale.

Peu importe à quel point les services militaires et la fonction publique réussissent à atteindre ces deux objectifs, il n'y aura jamais assez de connaissances en affaires et de savoir-faire spécialisé au sein du gouvernement pour s'occuper de toutes les questions d'approvisionnement et pour devenir des « acheteurs intelligents ». Par conséquent, dans les mégaprojets d'approvisionnement, le gouvernement devrait embaucher des consultants qualifiés de haut niveau afin de surveiller les équipes de projet et de leur fournir des conseils sur les enjeux de l'industrie. Le gouvernement utiliserait ces « surveillants des affaires » chevronnés de la même manière qu'il utilise actuellement les « surveillants de l'équité ». Les surveillants des affaires fourniraient des conseils aux équipes de projet sur les questions liées aux entreprises et à l'industrie pour que les fonctionnaires puissent préparer des concours plus efficaces, être des acheteurs intelligents et produire un processus d'approvisionnement plus efficace et efficient.

Paramètres

Chaque initiative coordonnée avec succès nécessite des paramètres pertinents par rapport auxquels tous les intervenants peuvent évaluer leur réussite ou échec et apporter des améliorations. Le seul paramètre pour l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale sur lequel tout le monde insiste est la rapidité d'exécution – à partir du début du projet jusqu'à l'attribution du contrat ou à son exécution. Bien que ce soit louable, nous avons besoin d'autres paramètres d'affaires valables en fonction desquels juger l'efficacité et l'efficience de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale et apporter les changements nécessaires à la pratique. La création d'une série commune et pertinente de paramètres, assortis de données universellement accessibles, permettrait à tous les intervenants de surveiller collectivement la responsabilisation et les réalisations en fonction des mêmes critères.

Recommandations

Le présent rapport du Groupe de travail sur l'approvisionnement lié à l'industrie aérospatiale a mis l'accent sur quatre principaux domaines d'étude, afin d'examiner comment l'approvisionnement par le gouvernement du Canada peut être mis à profit pour optimiser les retombées économiques pour l'industrie aérospatiale canadienne et améliorer sa compétitivité. À la suite de cette étude, nous en sommes arrivés aux recommandations suivantes :

Recommandation 1 – Stratégie industrielle

Il est recommandé que le gouvernement du Canada crée et mette en œuvre une stratégie et une politique industrielles qui appuient la défense, la souveraineté et la prospérité du Canada. Plus précisément, nous proposons les mesures suivantes :

- Le gouvernement devrait sélectionner un ministère ou un organisme directeur pour créer et gérer une politique canadienne sur la base industrielle pour l'aérospatiale et la défense, en consultation avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, y compris les organismes de développement régional et l'industrie;
- Créer un Conseil consultatif sur l'industrie de l'aérospatiale qui relève directement du ministre pour offrir des conseils continus au gouvernement sur la création, la mise en œuvre et la gestion continue de la politique pour l'industrie de l'aérospatiale et de la défense et de ses stratégies de mise en œuvre;
- Produire un rapport annuel au Parlement sur l'état de préparation et la compétitivité de la base industrielle pour l'aérospatiale et la défense et sa contribution à l'économie nationale;
- Le ministère directeur sélectionné, avec l'apport des intervenants gouvernementaux et industriels, devrait sélectionner des capacités industrielles clés (CIC) comme la base pour une politique industrielle en matière d'aérospatiale et de défense;
- Le gouvernement devrait commencer par sélectionner des CIC liées à l'industrie aérospatiale, les mettre en œuvre conformément à l'annexe B, puis générer une position de politique industrielle et des stratégies liées aux CIC.

b) Modifier la Politique sur le contenu canadien pour donner plus de latitude et d'impulsion pour permettre et encourager la sélection de fournisseurs canadiens préférés pour la prestation de produits et services canadiens en matière d'aérospatiale et de défense.

c) Intégrer l'objectif « Acheteur d'attache », lié aux CIC appropriées, à la politique sur l'approvisionnement gouvernemental.

d) Légitimer et encourager toutes les entités gouvernementales canadiennes, y compris les militaires, à aider à promouvoir les produits et services canadiens.

Recommandation 2 – Programme des retombées industrielles et régionales

Le gouvernement devrait adopter les recommandations sur les RIR formulées par l'AICDS en juillet 2012, en plus de tenir compte des recommandations suivantes :

- La politique des RIR devrait suivre la stratégie adoptée par le gouvernement et les résultats nationaux escomptés en lien avec les CIC (conformément aux explications qui figurent à la section du rapport consacrée à la Stratégie industrielle), au lieu de mettre l'accent uniquement sur des transactions;
- Le plan des RIR devrait constituer un important élément coté dans chaque demande de proposition et Industrie Canada devrait convertir ce plan en une approche. L'approche actuelle axée sur le passage ou l'échec n'est pas un facteur déterminant dans l'approvisionnement pour la défense et n'incite pas les soumissionnaires à prendre des mesures qui contribuent à la réussite de l'industrie canadienne;
- La politique des RIR devrait favoriser ouvertement les CIC grâce à l'utilisation de seuils, de multiplicateurs et d'autres incitatifs, à l'instar de la plupart des autres pays;
- La politique des RIR devrait récompenser expressément le transfert de la propriété intellectuelle ou des données techniques au Canada en considérant de telles transactions comme des produits livrables et en appliquant des crédits de RIR en conséquence;
- La politique des RIR devrait valoriser les contrats de licence entre des entreprises étrangères et des entreprises canadiennes qui permettent à ces dernières d'acquérir et d'exporter une capacité, et il faut utiliser des multiplicateurs et d'autres incitatifs afin d'obtenir ce résultat.

Recommandation 3 – Soutien en service

Il est recommandé que la récente pratique qui consiste à accorder la responsabilité totale de SES pour les aéronefs militaires à des FEO étrangers soit remplacée par une nouvelle approche basée sur une stratégie et une philosophie de gouvernance qui favorise directement l'industrie canadienne du SES. Cette nouvelle approche devrait être appliquée à la fois aux contrats d'approvisionnement futurs en aéronefs (en

envisageant des voies de sortie dans les plus brefs délais). Cette nouvelle approche reposerait sur les principes suivants :

- L'entrepreneur principal canadien de SES sera le PUR du SES, soit dès le départ, soit à un moment donné au début de la mise en service de la flotte d'aéronef (3 – 5 ans après l'acquisition)
- L'entrepreneur principal canadien de SES sera sélectionné par les autorités canadiennes (TPSGC) au terme d'un concours équitable, ouvert et transparent parmi tous les fournisseurs canadiens qualifiés dans le domaine du SES
- L'entrepreneur canadien de SES aura un plein accès à toutes les données techniques appropriées concernant l'aéronef et aux droits de licence internationaux, ce qui sera négocié au moment de l'acquisition de l'aéronef.

Recommandation 4 – Gouvernance

Il est recommandé qu'un processus de gouvernance pour l'approvisionnement public lié à l'industrie aérospatiale soit instauré, avec les caractéristiques suivantes :

- Sélectionner un ministre qui serait responsable de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale et qui aurait pour mandat de satisfaire aux « objectifs nationaux » et de coordonner et de surveiller les fonctions et les activités de tous les autres ministères à cette fin;
- Créer un conseil consultatif public-privé mixte de l'approvisionnement entre le gouvernement et l'industrie qui relève du SMA afin de mieux comprendre et gérer les questions d'approvisionnement entre le gouvernement et l'industrie;
- Créer un Centre d'excellence en approvisionnement (CEE) au sein de TPSGC et lui accorder les ressources et le mandat pour assurer une liaison avec d'autres ministères gouvernementaux pertinents et l'industrie, afin d'apporter des améliorations continues aux processus d'approvisionnement et de fournir une surveillance, un mentorat et une assurance de qualité pour les projets d'acquisition;
- Étendre le mandat et accroître les ressources du Tribunal canadien du commerce extérieur (CCEE) ou du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) pour recevoir toutes les plaintes et les contestations de l'industrie concernant les décisions liées à l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale et recommander des mesures correctives au gouvernement;
- Rendre les plans d'investissement ministériels et les autres documents connexes disponibles pour fournir le plus d'information possible sur les projets de sorte que

l'industrie puisse prendre de meilleures décisions et être plus concurrentielle à un coût réduit;

- Mettre plus d'accent sur la formation des militaires et des fonctionnaires sur les affaires, la gestion de projets et le processus d'approvisionnement par l'entremise de cours officiels, d'activités d'autoformation, d'accréditations de tiers et du CEA. Instaurer un programme de formation avec l'industrie pour le personnel d'approvisionnement sélectionné;
- Créer un programme d'entrée à la fonction publique pour recruter des professionnels qualifiés de l'industrie et les assigner aux directions de TPSGC, d'Industrie Canada et du MDN qui s'occupent de l'approvisionnement ou de l'attribution de contrats dans le domaine de l'approvisionnement public;
- Utiliser des surveillants des affaires dans le cadre de tous les grands projets pour fournir des conseils aux équipes de projet sur les questions liées aux entreprises et à l'industrie pour que les fonctionnaires puissent préparer des concours plus efficaces, être des acheteurs intelligents et produire un processus d'approvisionnement plus efficace et efficient;
- Avec l'aide de tous les intervenants, y compris l'industrie, le ministre responsable de l'approvisionnement public de l'industrie aérospatiale devrait établir une série de paramètres qui servira ensuite à faire le suivi des projets et à évaluer les progrès réalisés.

David Gossen

Président

Peter Gartenburg

Vice-président

Annexe A

Clarification de la portée du Rapport du Groupe de travail

Nous n'avons accès qu'à des renseignements limités auprès des ministères gouvernementaux en ce qui concerne leurs dépenses prévues pour les programmes liés à l'industrie aérospatiale. La figure 1 est fondée sur une combinaison de ces données, conjuguées aux données fournies par le comité. Il convient particulièrement de signaler que le nombre d'aéronefs en stock pour chaque ministère offre une comparaison précise des dépenses ministérielles relatives dans l'industrie de l'aérospatiale; on constate que cela penche nettement en faveur du secteur militaire. De plus, le coût des aéronefs militaires est extrêmement plus élevé en raison de leur complexité beaucoup plus importante.

Ministère	Aéronefs en stock	Valeur résiduelle de la flotte	Plan d'acquisition de 5 ans (nbre d'aéronefs)	Dépenses en capital totales prévues pour les 10 prochaines années	Location et conclusion de contrat annuelles
MDN	345	5,2 milliards de dollars	135 est.	environ 17,5 milliards de dollars	environ 127 millions de dollars
Garde côtière	22	36 millions de dollars	Non déclaré	environ 100 millions de dollars	0
MPO	0	0	0	0	19 millions de dollars
Transports Canada	17	20 millions de dollars	0	0	0
CNRC	NA	NA	NA	NA	NA
GRC	NA	NA	NA	NA	NA
Total	384	5,3 milliards de dollars	135	17,6 milliards de dollars	146 millions de dollars

Figure 1 : Approvisionnement public lié à l'aérospatiale par ministère/organisme (achats d'aéronefs et services de pilotage)

Comme on peut le voir à la figure 2 ci-dessous, l'aviation militaire est l'activité qui se trouve à l'intersection de la partie aviation de l'industrie aérospatiale (qui est principalement de nature commerciale) et l'industrie de la défense et de la sécurité qui comprend les avions ainsi que les navires, les véhicules et les autres équipements.

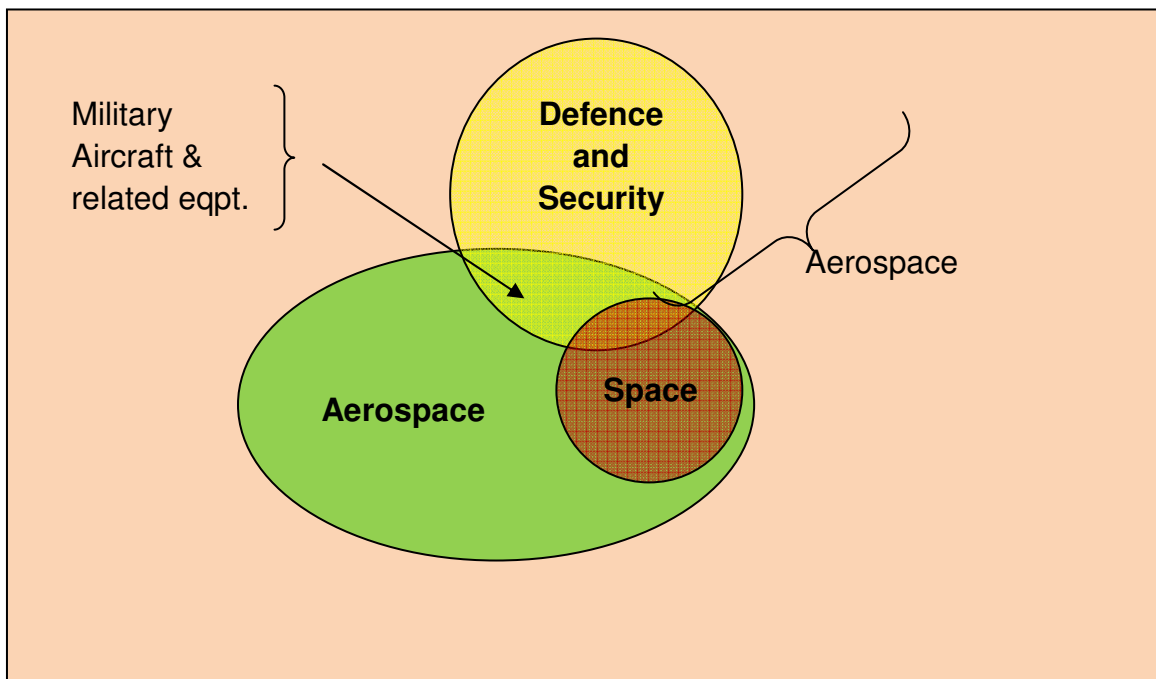


Figure 2 – Aéronefs militaires dans le contexte de l'aérospatiale, de la défense et de la sécurité

Cette figure n'est disponible qu'en anglais.

Même si le gouvernement fédéral acquiert et entretient un nombre considérable de matériel auxiliaire lié à l'aviation, y compris les radars d'aérodrome, les systèmes de gestion du trafic aérien et le matériel de manutention au sol, ce sont les avions en tant que tels qui représentent l'élément prédominant des dépenses et, à ce titre, occupent une partie centrale du présent rapport.

Annexe B

Stratégie industrielle pour l'industrie aérospatiale (et de la défense)

Argument pour une stratégie industrielle en matière de défense

Le dictionnaire Oxford¹¹ définit la stratégie comme « un plan d'action conçu pour atteindre un objectif à long terme ou un but global ». La question qui se pose alors est la suivante : un plan d'action visant à procurer des retombées à long terme pour la base industrielle canadienne en matière de défense est-il utile et pourquoi?

Au Canada, les mandats qui correspondent aux éléments d'une stratégie industrielle résident auprès d'un large éventail de ministères et d'organismes gouvernementaux. Mentionnons, à titre d'exemples, Industrie Canada (IC), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le ministère de la Défense nationale (MDN), Recherche et développement pour la défense Canada (DRDC), le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECI), Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (ADEC-Q), Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), Corporation commerciale canadienne (CCC), Exportation et Développement Canada (EDC). Soulignons qu'aucun mandat ne comprend une fonction de « coordination » entre les différents ministères.

Dans la plupart des cas, les mandats des divers ministères/organismes sont bien formulés et suffisent pour appuyer une stratégie industrielle solide qui favoriserait les intérêts du Canada. Toutefois, il n'existe aucune stratégie industrielle exhaustive et, par conséquent, la culture et le comportement résultant de ces ministères/organismes se traduisent principalement par des décisions frileuses qui évitent toute perception de parti pris ou de favoritisme envers l'industrie canadienne. À ce titre, ils ne maximisent pas l'avantage de l'approvisionnement gouvernemental pour l'industrie canadienne et, de ce fait, ne maximisent pas l'avantage de l'approvisionnement public pour le Canada.

Il faut un changement culturel important dans l'ensemble du gouvernement du Canada pour s'engager dans une base industrielle canadienne solide, collaborer plus étroitement avec elle et en profiter.

Selon la définition susmentionnée du terme « stratégie », l'argument pour une stratégie industrielle canadienne en matière de défense consiste principalement à coordonner et à aligner le plan d'action que chaque ministère ou organisme devrait élaborer pour accroître les retombées globales pour le Canada. En l'absence d'une telle stratégie, chaque ministère est purement encouragé à remplir son propre mandat, sans aucun engagement envers un résultat pangouvernemental.

*Une stratégie industrielle en matière de défense fournirait une politique industrielle particulière et un cadre stratégique pour tous les ministères/organismes gouvernementaux en vue de mener à un **changement culturel** dans l'ensemble du gouvernement pour une meilleure prise de décisions donnant lieu à des retombées globales accrues pour le Canada.*

¹¹ « Définition de « strategy » – Oxford Dictionaries Online (World English) », Oxford Dictionaries, <http://oxforddictionaries.com/definition/strategy?q=strategy> (consulté le 2 juin 2012).

Une stratégie industrielle canadienne en matière de défense fournirait les avantages clés suivants dans l'intérêt national du Canada :

Prospérité – Accroître la prospérité durable à long terme (retombées économiques) pour le Canada, ce qui donnera lieu à un taux d'emploi accru et à des normes de vie supérieures pour les Canadiens grâce à la croissance des capacités industrielles durables à long terme au Canada attribuable à la création de propriété intellectuelle au Canada.

Souveraineté – Renforcer l'indépendance et la capacité du Canada pour ce qui est de maintenir et de défendre sa souveraineté en assurant la croissance des capacités industrielles clés du Canada. Bien que la souveraineté soit souvent considérée comme un concept politique de haut niveau, au palier opérationnel, il est essentiel de maintenir un certain degré d'indépendance et, par conséquent, d'autosuffisance, particulièrement en période de crise.

Sécurité nationale – Ajouter des capacités stratégiques à la capacité industrielle de base du Canada pour protéger la sécurité nationale du Canada contre les menaces émergentes et croissantes par l'acquisition de capacités industrielles précises mises au point au Canada qui luttent contre les menaces pour le Canada. La sécurité nationale peut également être considérée comme un concept politique de haut niveau, mais elle devient particulièrement essentielle lorsqu'on tient compte des menaces et des dommages extrêmes qui en résultent pour le Canada.

Réponse opérationnelle – En développant et en maintenant une capacité industrielle canadienne, des décisions cruciales favorables aux opérations des Forces canadiennes seront prises au Canada plutôt que dans un pays étranger. Il existe beaucoup de données probantes qui démontrent que la prise de décisions à l'étranger présente des désavantages opérationnels.

Trouver le juste milieu entre la prospérité et la croissance à long terme et la sécurité nationale

À quelques exceptions près, les caractéristiques de réussite suivantes s'appliquent dans chaque cas de réussite actuels ou antérieurs dans l'industrie aérospatiale canadienne :

Chef de file de marché dans leur créneau à l'échelle mondiale

Exportations solides à partir du Canada

Soutien initial au développement par le gouvernement du Canada

Chef de file en matière de recherche et de développement, financé à l'interne et à l'externe

Le gouvernement du Canada est un client d'attache initial, ce qui fournit une crédibilité pour le marché mondial

Le soutien en service à long terme est fourni au gouvernement du Canada

Or, cet objectif suscite une préoccupation importante : on pourrait croire qu'il faut sacrifier les objectifs de souveraineté et de sécurité nationale du Canada ou, plus précisément, dans le cas du MDN, de sacrifier les besoins opérationnels du MDN. Le MDN a lui-même soulevé cette question à de nombreuses reprises et a souvent déclaré publiquement que son mandat est dominé par le besoin d'acheter des capacités opérationnelles, au lieu de fournir un soutien à l'industrie canadienne de la défense (y compris l'aérospatiale). La reconnaissance de cette préoccupation doit faire partie de toute stratégie industrielle en matière de défense.

Toute stratégie industrielle en matière de défense doit satisfaire à la fois la croissance et la prospérité (économique) à long terme de l'industrie de la défense ainsi que les besoins stratégiques et opérationnels du Canada pour la souveraineté et la sécurité nationale.

Responsabilité et reddition de comptes pour une stratégie industrielle en matière de défense

En vertu de la Loi sur la production de défense, TPSGC est chargé de maintenir une base industrielle de défense capable de répondre aux besoins en matière de défense immédiats et futurs du Canada :

12. Il incombe au ministre d'inventorier, d'organiser, de mobiliser et d'utiliser rationnellement tant les ressources du Canada contribuant au matériel de défense et les sources d'approvisionnement de celui-ci que les organismes et installations pouvant participer à sa fourniture et à la construction d'ouvrages de défense; il lui incombe également de déterminer — pour le présent et le futur — et de satisfaire les besoins de l'État et de la collectivité à cet égard et, d'une manière générale, de prendre les mesures nécessaires à la mobilisation, l'utilisation rationnelle et la coordination des installations économiques, notamment industrielles, reliées aux matériel ou ouvrages de défense, ainsi que de la fourniture ou construction de ceux-ci.

On peut comprendre que la responsabilité de TPSGC et son obligation de rendre des comptes consistent à trouver le juste milieu entre les besoins du Canada en matière de défense opérationnelle, responsabilité qui relève du MDN, et les avantages d'une prospérité à long terme dans l'industrie, responsabilité qui relève d'IC.

TPSGC est responsable et doit rendre compte de la gestion, de la diffusion, de l'exécution, de la surveillance et de la mesure de la stratégie industrielle en matière de défense. Les autres ministères et organismes gouvernementaux, en particulier le MDN et IC, sont responsables et doivent rendre compte du rendement par rapport à la stratégie industrielle en matière de défense de TPSGC dans le cadre de leurs mandats actuels (mais avec des précisions claires).

Nonobstant cet énoncé, le MDN, en particulier, doit jouer un rôle principal dans toute stratégie industrielle en matière de défense car il s'agit du ministère le plus axé sur les objectifs et qui a la capacité de fournir des exigences opérationnelles dans le monde réel.

Cadre stratégique basé sur les capacités industrielles clés

L'AIAC¹² et l'AICDS¹³ ont toutes deux mené de vastes recherches sur le sujet d'une stratégie industrielle canadienne en matière de défense. Il y a eu entre autres une évaluation des stratégies industrielles en matière de défense à l'étranger¹⁴.

Dans tous les cas, au cœur même d'une stratégie industrielle canadienne en matière de défense, se trouve l'idée d'appuyer les capacités industrielles clés.

¹² « Submission to the Government of Canada Consultation on Military Procurement – Aerospace Perspectives on Defence Procurement Renewal: Making the Right Decisions Now to Ensure a Canadian Defence Industrial Base for the Long Term », AIAC, 29 octobre 2009.

¹³ « Canada's Defence Industry: A Vital Partner Supporting Canada's Economic and National Interests », AICDS, décembre 2009.

¹⁴ « National Governments and Their Defence Industrial Bases: A Comparative Assessment of Selected Countries », Ron Kane, présenté à l'AICDS, octobre 2009.

En particulier, une stratégie industrielle canadienne en matière de défense ferait en sorte que la prise de décisions par défaut du gouvernement appuie les capacités industrielles clés sélectionnées, au lieu de maintenir la prise de décisions actuelle axée sur l'aversion du risque qui n'appuie pas ou ne favorise pas les capacités canadiennes en matière de défense.

La figure à la page suivante présente un cadre précis pour une stratégie industrielle en matière de défense basée sur les capacités industrielles clés. Le cadre est continuellement renouvelable, en ce sens que les capacités industrielles clés immédiates et futures devraient faire l'objet d'une évaluation continue.

Exécution et mesure d'une stratégie des capacités industrielles clés

Comme on l'a mentionné plus haut, le gouvernement du Canada (sous la direction de TPSGC), de pair avec l'industrie canadienne de la défense, exécuterait le cadre stratégique de la manière suivante :

Identification des capacités industrielles clés potentielles en évaluant les capacités industrielles où le Canada compte des atouts de base et pour lesquelles le marché est en plein essor et promet un très bon rendement sur le capital investi pour le Canada. De plus, il pourrait être nécessaire d'établir les capacités industrielles clés potentielles en fonction d'une exigence émergente particulière du gouvernement du Canada; et/ou un problème de marché précis ou une exigence qui voit le jour au Canada ou ailleurs dans le monde.

Établissement des priorités en matière de capacités industrielles clés potentielles en fonction d'une évaluation équilibrée des trois critères suivants :

Souveraineté – cette capacité industrielle est-elle nécessaire d'être maintenue au Canada pour assurer la souveraineté du Canada dans la communauté mondiale?

Sécurité nationale – cette capacité industrielle est-elle nécessaire pour protéger le Canada contre les menaces émergentes et croissantes pour la sécurité?

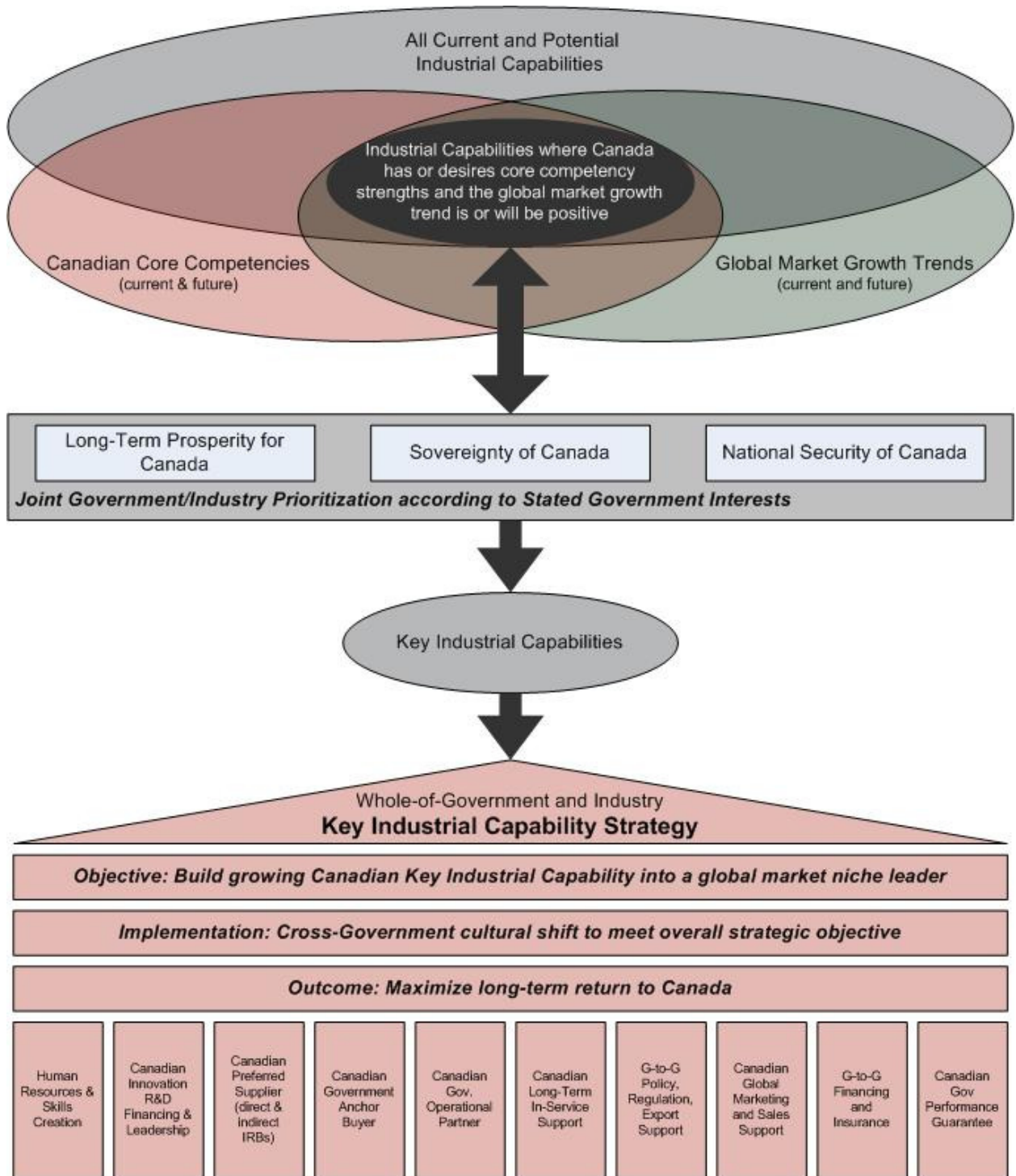
Prospérité à long terme – cette capacité industrielle peut-elle devenir un commerce d'exportation mondial autosuffisant pour le Canada, menant ainsi à la création d'emplois canadiens et à une augmentation du produit intérieur brut canadien sur une période de 20 à 25 années?

Sélection des capacités industrielles clés en fonction des priorités établies à l'étape précédente. Idéalement, il faudrait produire un rendement du capital investi (RCI) quantifiable pour chacun des trois critères et l'utiliser au moment de la sélection. Ce RCI quantifiable doit comprendre non seulement le rendement potentiel pour le Canada (prospérité), mais aussi la perte possible pour le Canada à défaut d'un soutien (souveraineté et sécurité nationale).

Élaboration d'une stratégie pour chaque capacité industrielle clé sélectionnée. En particulier, cet exercice devrait être basé sur une approche pangouvernementale et industrielle qui souligne les rôles, les responsabilités et les objectifs mesurables pour chaque ministère ou organisme gouvernemental en ce qui concerne la capacité industrielle clé sélectionnée.

Engagement et changement culturel à l'échelle pangouvernementale pour diffuser chaque stratégie de capacité industrielle clé et entraîner un changement culturel dans l'ensemble du gouvernement pour appuyer chaque stratégie. Un exemple de ce type de rôle a été la création du secrétariat pour la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale.

Mesure du rendement de chaque stratégie de capacité industrielle clé. Un élément essentiel à la réussite de la stratégie industrielle en matière de défense dans son ensemble est la mesure du rendement – selon une approche fondée sur des données probantes. Plus précisément, cela comprendrait des mesures de la production économique réelle, y compris des éléments tels que le revenu industriel, les recettes d'exportation, l'emploi, la rentabilité, les taux de croissance, etc. Chaque élément d'une stratégie de capacité industrielle clé devrait avoir une mesure quantitative, dotée de cibles à atteindre. Ces mesures et cibles devraient être examinées régulièrement afin de déterminer les progrès réalisés par rapport à la stratégie.



3-Jun-2012

Cadre stratégique pour le développement des capacités industrielles clés du Canada

Cette figure n'est disponible qu'en anglais.

Rôle de l'approvisionnement public dans une stratégie de capacités industrielles clés

Une stratégie de capacités industrielles clés englobe bien plus que l'approvisionnement public; toutefois, l'approvisionnement public (gouvernemental) doit jouer un rôle crucial dans toute stratégie de capacités industrielles clés.

Il faut une stratégie continue et soutenue pour utiliser l'approvisionnement public, surtout le MDN dans le secteur de l'aérospatiale afin de bâtir des capacités industrielles d'exportation à long terme.

Cela comprend, plus particulièrement, les éléments d'appui suivants :

Financement et leadership de la recherche et du développement canadiens – Pour chaque stratégie de capacité industrielle clé, une position de leadership durable dans la R-D canadienne devrait être créée, y compris un financement ciblé par l'entremise de programmes actuels en matière de R-D du gouvernement du Canada pour la capacité industrielle clé particulière.

Fournisseur canadien privilégié – la décision par défaut dans l'approvisionnement public devrait viser un fournisseur canadien de capacité industrielle clé qui répond aux besoins opérationnels des Forces canadiennes. Il est possible d'utiliser les éléments de l'énoncé de politique de l'industrie australienne de la défense¹⁵, tout en apportant des modifications à l'approvisionnement canadien et au programme des RIR, comme suit :

Direct – dans le cadre de projets d'approvisionnement où il existe une capacité industrielle clé à un niveau suffisant de qualité et de rendement pour répondre aux exigences opérationnelles canadiennes, les fournisseurs canadiens devraient être largement favorisés. Cela pourrait être mis en œuvre par des directives et/ou des incitatifs dans le programme des RIR.

Indirect – dans le cadre de projets d'approvisionnement où seul un fournisseur étranger a un niveau suffisant de qualité et de rendement, mais si le Canada souhaite développer une capacité industrielle clé dans ce domaine, le programme des RIR devrait exiger aux fournisseurs étrangers d'acquiescer les éléments de la capacité industrielle clé auprès de fournisseurs canadiens, permettant ainsi de développer davantage la capacité industrielle clé basée au Canada. Pour ce faire, on pourrait utiliser des exigences cotées plutôt que des exigences de réussite/échec en matière de RIR.

Gouvernement canadien en tant qu'acheteur d'attache – comme on l'a démontré à maintes reprises, l'industrie canadienne est beaucoup plus solide à l'échelle mondiale si elle peut se référer au gouvernement du Canada comme son client d'attache. Dans les plans d'approvisionnement canadiens, l'intention de sélectionner les capacités industrielles clés canadiennes devrait être explicite lorsque les fournisseurs canadiens offrent des produits de haute qualité qui répondent aux besoins du gouvernement du Canada.

Soutien en service canadien à long terme – La plupart des capacités évoluent au fil du temps en réponses aux exigences opérationnelles à long terme et à l'expérience opérationnelle. Un élément essentiel dans le secteur de l'aérospatiale est le soutien en service à long terme. Dans ce domaine, il est essentiel, non seulement pour la prospérité à long terme du Canada, mais aussi pour la souveraineté et la sécurité nationale, que les programmes de soutien en service à long terme du Canada soient assurés et exécutés par des entreprises canadiennes.

¹⁵ « Building Defence Capability: A Policy for a Smarter and More Agile Defence Industry Base », Commonwealth de l'Australie, ISBN: 978-0-642-29728-0, 2010, http://www.defence.gov.au/dmo/id/dips/DIPS_2010.pdf (consulté le 2 juin 2012).

Conclusions

Une observation fondamentale du secteur canadien de l'aérospatiale est que la réussite de ses capacités industrielles lui a permis de devenir un chef de file des exportations à l'échelle mondiale.

La mise en œuvre d'une stratégie industrielle en matière de défense, qui vise à tirer parti de tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada de manière stratégique et coordonnée, avec un objectif mesurable – créer et faire croître des entreprises axées sur l'exportation pour les capacités industrielles clés – améliorera les retombées générales à long terme pour le Canada sans accroître considérablement les dépenses du gouvernement du Canada.

D'abord et avant tout, une stratégie industrielle canadienne en matière de défense doit provoquer un changement culturel dans l'ensemble du gouvernement du Canada pour passer vers une culture qui appuie l'industrie canadienne de la défense, plutôt que la culture actuelle axée sur l'aversion du risque.

Annexe C



Capacités industrielles clés (CIC) proposées par l'AICDS

Sécurité et souveraineté

1. (AI/Cyber) Architectures de sécurité en TI, intégration de systèmes et soutien en service. Le Canada achète des technologies de sécurité des données et de la TI auprès de diverses sources, mais exige que l'industrie canadienne conçoive, déploie et appuie des solutions de sécurité de TI intégrées pour notre pays. Il y a une base industrielle de défense et de sécurité au Canada pour appuyer cette exigence, qui consiste à assurer une intégration des systèmes et un soutien en service aux solutions d'assurance de l'information et de cyber-sécurité du Canada, à l'échelle du gouvernement, tant pour la défense que la sécurité, et à l'échelle de l'infrastructure industrielle essentielle pour la sécurité nationale.

2. Surveillance radar basée sur l'espace. La situation géographique du Canada est relativement unique en son genre et présente des défis de taille tant pour la sécurité que la souveraineté – en particulier, pour ce qui est des vastes étendues des régions maritimes de la côte Est et Ouest et des régions arctiques. À cause des conditions météorologiques et de la vaste superficie, le seul moyen pratique de surveiller ces régions est d'utiliser des satellites-radar. Au cours des 25 dernières années, le Canada a développé une capacité industrielle de premier plan mondial dans le domaine de la surveillance par radar à synthèse d'ouverture spatial grâce à la mise au point de RADARSAT-1, RADARSAT-2 et de la future mission de la constellation RADARSAT. Cela a mené à des exportations substantielles de satellites, de composants de satellite, de systèmes terrestres, de données satellitaires et de services à valeur ajoutée. La surveillance radar appuie la défense et la sécurité à l'échelle nationale.

Souveraineté

3. Intégration de systèmes C4ISR : Un système est une série de composants intégrés de façon fonctionnelle pour assurer une capacité de commande et de contrôle, de communications, de renseignement ou de surveillance. L'intégration de systèmes est l'application de l'ingénierie de systèmes pour définir les exigences d'un système, puis le concevoir, le développer, l'intégrer, le mettre à l'essai et le livrer. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, les intégrateurs de systèmes assurent la gestion complète du projet, l'ingénierie, la mise à l'essai et la livraison pour créer et livrer des systèmes complexes en fonction d'une série définie d'exigences opérationnelles. Souvent, les entreprises d'intégration de systèmes possèdent également des connaissances importantes en matière de capacité opérationnelle, ce qui leur permet de combler les lacunes entre les exigences de systèmes opérationnelles et dérivées. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'intégration de systèmes de « commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance » (C4ISR). Le Canada achètera des plateformes (véhicules aériens, terrestres et maritimes) auprès de diverses sources, et construira des navires et des satellites au Canada, mais pour la souveraineté, nous devons être en mesure d'intégrer les systèmes C4ISR relatifs à des plateformes et les mettre à niveau au fil du temps.

4. (SES) Soutien en service de plateformes, soutien logistique intégré, services d'entretien, de réparation et de révision. Le soutien en service (SES) comprend la gestion et l'exécution d'activités de soutien pour assurer la réalisation continue des capacités opérationnelles escomptées du système/matériel durant sa phase de mise en service. Les équipes de SES effectuent l'analyse continue du rendement des véhicules, prédisent et exécutent l'entretien préventif au besoin, gèrent le soutien logistique intégré (SLI) pour assurer des activités d'entretien efficaces et assurent l'ingénierie continue de systèmes pour définir les exigences, concevoir, développer et mettre en œuvre des insertions technologiques et apporter des améliorations à la capacité grâce à des services continus de soutien à l'ingénierie. D'habitude, le SES comprend aussi l'élaboration, la prestation et le maintien du programme de formation qui fait le suivi de la capacité tout au long de son cycle de vie. Le Canada achètera des plateformes (véhicules aériens, terrestres et maritimes) auprès de diverses sources, et construira des navires et des satellites au Canada, mais pour la souveraineté, nous devons être en mesure d'assurer un soutien en service, y compris la réparation, la révision, les mises à niveau et les modifications au sein de l'industrie canadienne.

5. (C4ISR) Systèmes et solutions C4ISR. L'acronyme C4ISR provient des termes suivants : commandement et contrôle (C2), communications (C3), informatique (« Computing » en anglais) (C4), renseignement, surveillance et reconnaissance (« Intelligence Surveillance and Reconnaissance » en anglais) (ISR).

- C2 désigne les applications logicielles utilisées pour le commandement et le contrôle et la connaissance de la situation. Par communications, on entend les réseaux de transmission voix-données sûrs par le truchement desquels on assure le commandement et le contrôle. L'informatique désigne les ordinateurs (généralement) renforcés qui servent à exécuter les applications C3 sur des réseaux de communication. Les solutions C4 sont requises pour les plateformes de défense, ainsi que pour la protection civile (premier intervenant) et les équipes de sécurité pour leurs activités de commandement, contrôle et communication.
- L'acronyme ISR désigne les capteurs (y compris les capteurs humains) qui recueillent des données sur des environnements opérationnels, des systèmes de mission qui assurent l'intégration et la corrélation de ces données en images situationnelles des forces amies et des forces ennemies, qui sont ensuite communiquées par des réseaux à l'appui des cycles de planification opérationnelle et de prise de décisions qui guident le processus de commandement et de contrôle. Il s'agit d'une des bases technologiques les plus grandes et les plus vastes du Canada dans l'industrie de la défense et de la sécurité. La base industrielle comprend des entreprises de centres et de systèmes de commandement et de contrôle, un certain nombre d'entreprises de communications reconnues, de multiples entreprises d'informatique/affichage, de nombreuses entreprises de systèmes de renseignement géospatial ainsi qu'un certain nombre d'entreprises de solutions de capteurs et de systèmes de mission ISR (aérienne, terrestre sur l'eau et sous-marines-sonar). Parmi les exemples de capacités de fabrication de capteurs au Canada, mentionnons les capteurs électro-optiques/infrarouges, les capteurs de vision nocturne, les lasers, les radars, les sonars et les capteurs de guerre électronique. La capacité du Canada de fabriquer des équipements et des sous-systèmes est une base technologique importante pour l'exportation. Cette capacité est fournie à la fois aux clients du domaine de la défense pour les activités ISR militaires ainsi qu'aux clients du domaine de la sécurité pour l'infrastructure essentielle et l'ISR sur site.
- Il est essentiel pour la souveraineté canadienne que des entreprises sous contrôle canadien et établies au Canada soient en mesure de concevoir, développer, déployer et appuyer des solutions C4ISR intégrées pour relier les plateformes de défense et de sécurité.
- Dans le domaine C4ISR, la guerre électronique est une capacité industrielle importante pour la souveraineté qui assure la capacité d'utiliser le spectre radio pour répondre aux besoins des missions. Le Canada a commencé à reconstruire une base industrielle dans ce domaine, surtout pour lutter contre les dispositifs explosifs améliorés radio-commandés. Cette capacité importante s'inscrit dans la fonction de renseignement utilisable du Canada.

6. Pièces d'artillerie/Munitions. Ce domaine met l'accent sur le développement et la fabrication de pièces d'artillerie et de munitions. Il est essentiel pour la souveraineté

du Canada que le Canada puisse fabriquer et fournir ses propres munitions. Le Canada a adopté des politiques particulières pour s'assurer que les munitions sont développées et appuyées au pays. Ces munitions sont fournies aux utilisateurs tant du secteur de la défense que du secteur de la sécurité partout au Canada.

7. Armes légères. Les armes légères désignent la conception et le développement d'armes de petit calibre. Tout comme pour les pièces d'artillerie, le Canada a une politique, un processus d'approvisionnement et une base industrielle qui fournit diverses armes légères. Les fournisseurs canadiens exportent également vers les marchés mondiaux approuvés.

Maintien de la base économique

8. Industries de la construction navale et maritime Le Canada compte une industrie de construction nationale solide et réputée, dont la croissance future a récemment été renforcée par l'entremise de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN).

9. Véhicules blindés Le Canada est un fabricant chef de file à l'échelle mondiale de véhicules blindés légers, ainsi que des services de modification, de réparation et de révision de véhicules blindés. Dans ce domaine de capacité industrielle, on trouve également un large éventail de fournisseurs de sous-systèmes de véhicules.

10. Aéronefs, aéronefs de mission spéciale et conversion d'aéronefs. Les aéronefs désignent la conception, la production et la livraison, l'entretien et l'exploitation d'aéronefs à des fins militaires en général. Les aéronefs de mission spéciale comprennent à la fois les aéronefs pilotés et téléguidés modifiés pour des missions militaires et de sécurité spéciales, comme la surveillance, la patrouille frontalière, la lutte anti-sous-marine, la recherche et le sauvetage ou la lutte contre l'incendie. Le Canada compte un certain nombre d'entreprises qui participent au marché mondial pour la livraison, l'entretien et l'exploitation d'aéronefs de mission spéciale, le développement et la livraison de systèmes particuliers d'aéronef et la personnalisation ou la conversion des aéronefs. Les aéronefs affectés à des missions spéciales sont exploités par les utilisateurs du domaine de la défense dans les forces aériennes et les marines partout au monde, ainsi que les organismes de sécurité publique chargés de diverses missions de sécurité aux frontières et sur site.

11. Systèmes et solutions de simulation et de formation. Par simulation, on entend la conception et le développement de systèmes de simulation en direct, virtuelle et constructive, alors que la formation désigne la conception, le développement et la prestation de systèmes de formation pour utiliser ces environnements de simulation. Il s'agit d'un autre composant de la base industrielle en matière de défense et de sécurité au Canada qui est réputé pour son excellence et ses technologies innovatrices. Cela comprend une gamme d'entreprises canadiennes qui s'occupent de la simulation en direct, virtuelle et constructive; de la conception, du développement et de l'opération de systèmes de formation; et de l'application d'environnements synthétiques pour la

formation, l'intégration de systèmes et les applications C4ISR pour les clients du domaine de la défense et de la sécurité (premiers intervenants).

12. Détection, protection et décontamination CBRNE. Les solutions de détection, protection et décontamination de matières chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et explosives (CBRNE) couvrent l'ensemble du secteur de la défense et de la sécurité. Les projets canadiens de R-D ont donné lieu à l'établissement d'un certain nombre d'entreprises ayant une capacité dans ce domaine et qui vendent des produits aux clients des forces régulières de défense, aux forces spéciales ainsi qu'aux équipes d'intervention nationales, provinciales et municipales.

13. (PPE) Vêtements et équipements de protection individuels pour la défense et la sécurité. Les soldats, le personnel de sécurité, les équipes d'entretien et d'autres employés ont tous besoin d'une gamme de vêtements et d'équipements de protection spécialisés pour bien faire leur travail. Le Canada compte un certain nombre d'entreprises talentueuses dans ce domaine qui offrent des produits au Canada et qui les exportent dans le monde entier.

14. Abris et contenants. Des abris et des contenants tactiques sont utilisés par le personnel du secteur de la défense et de la sécurité pour expédier et protéger une gamme de matériel et pour loger le personnel et le matériel dans les opérations de commandement et les centres de soutien tout au long de leurs missions. Il s'agit d'un autre domaine où le Canada compte plusieurs entreprises qui participent au marché mondial.

15. (Services) Services de TI, d'approvisionnement, de gestion, de mise à l'essai et d'évaluation, et de R-D. Le Canada compte un secteur de services solide qui appuie la gamme complète du secteur de la défense et de la sécurité. Ces services comprennent la gestion de projets, l'approvisionnement, l'ingénierie, les services scientifiques et techniques, à l'appui du ministère de la Défense, des laboratoires de Recherche et développement pour la défense Canada, des ministères de la Sécurité publique (Sécurité publique, Transports), etc.

16. Moteurs et production d'énergie. Le Canada compte un certain nombre d'entreprises qui produisent et exportent des moteurs, des solutions de production, conversion et de gestion d'énergie.

Annexe D

Tendances des revenus de l'industrie canadienne du SES

Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction du présent rapport et à l'annexe A, le MDN est l'origine de 98 % des dépenses du gouvernement fédéral au titre des acquisitions d'aéronefs. Un ratio similaire s'applique au soutien en service de ces aéronefs. Les dépenses du MDN pour le soutien en service (SES) de ses flottes d'aéronefs, par le biais du compte d'approvisionnement national, constituent la principale source de revenus pour le secteur canadien du SES.

Le MDN a fourni à l'équipe de l'Examen de l'aérospatiale des données de base qui résument ses dépenses antérieures et prévues en matière d'approvisionnement national. De 2006 à 2011, les dépenses annuelles en matière d'approvisionnement national se chiffraient en moyenne à environ 800 millions de dollars. D'ici 2017, ce montant passera à environ 1,2 milliards de dollars, à cause du besoin d'appuyer un certain nombre de nouvelles flottes.

En moyenne, 80 % des dépenses en matière d'approvisionnement national (environ 640 millions de dollars par année) visaient directement des entreprises canadiennes, alors que le reste a été accordé pour des entreprises à l'étranger, surtout aux États-Unis. Fortes de leur expertise liée aux flottes du MDN, les entreprises canadiennes ont pu décrocher des contrats supplémentaires d'au moins 100 millions de dollars par année sur le marché international. Par conséquent, l'impact total des dépenses en matière d'approvisionnement national du MDN sur l'industrie canadienne du SES s'élève à plus de 700 millions de dollars par année.

Les récents changements apportés à la stratégie d'approvisionnement en aéronefs du MDN signifient que les flottes les plus récentes auront moins de contenu canadien pour le SES. Les entreprises canadiennes de SES n'auront pas de contrats avec le gouvernement du Canada et n'obtiendront que du travail sous-traité par l'entrepreneur principal étranger. À mesure que les nouvelles flottes entrent en service et que les flottes traditionnelles plus anciennes sont remplacées, la part des entreprises canadiennes des fonds d'approvisionnement national chutera en pourcentage du total et en valeur absolue. D'après les estimations de l'industrie, si cette tendance d'approvisionnement se maintient, dans l'avenir, les entreprises canadiennes de SES recevront probablement environ 40 % des dépenses en matière d'approvisionnement national du gouvernement sur les flottes d'aéronefs – un total annuel d'environ un peu plus de 400 millions de dollars d'ici 2020. De plus, cette approche d'approvisionnement ne permettra pas aux

entreprises canadiennes de conclure des contrats de propriété intellectuelle ou de licence, menant à des possibilités d'exportation. Les exportations annuelles de 100 millions de dollars devraient disparaître complètement.

La figure 1 ci-dessous illustre ces tendances. À l'heure actuelle, pour chaque dollar dépensé par le contribuable canadien, il y a presque un dollar qui se dirige vers les entreprises canadiennes de SES pour maintenir une expertise de calibre mondial en ingénierie, en logistique, en entretien, en réparation et en révision. D'ici 2020, selon nos estimations, pour chaque dollar dépensé par le Canada, seulement 30 cents iront aux entreprises canadiennes. La nature du travail subit également des changements. La base canadienne de 400 millions de dollars aura tendance à comprendre des fonctions moins spécialisées et plus de travailleurs qui s'occupent de retouches. Si la stratégie d'approvisionnement actuelle n'est pas modifiée, le secteur canadien du SES perdra environ 600 millions de dollars par année du marché adressable potentiel.

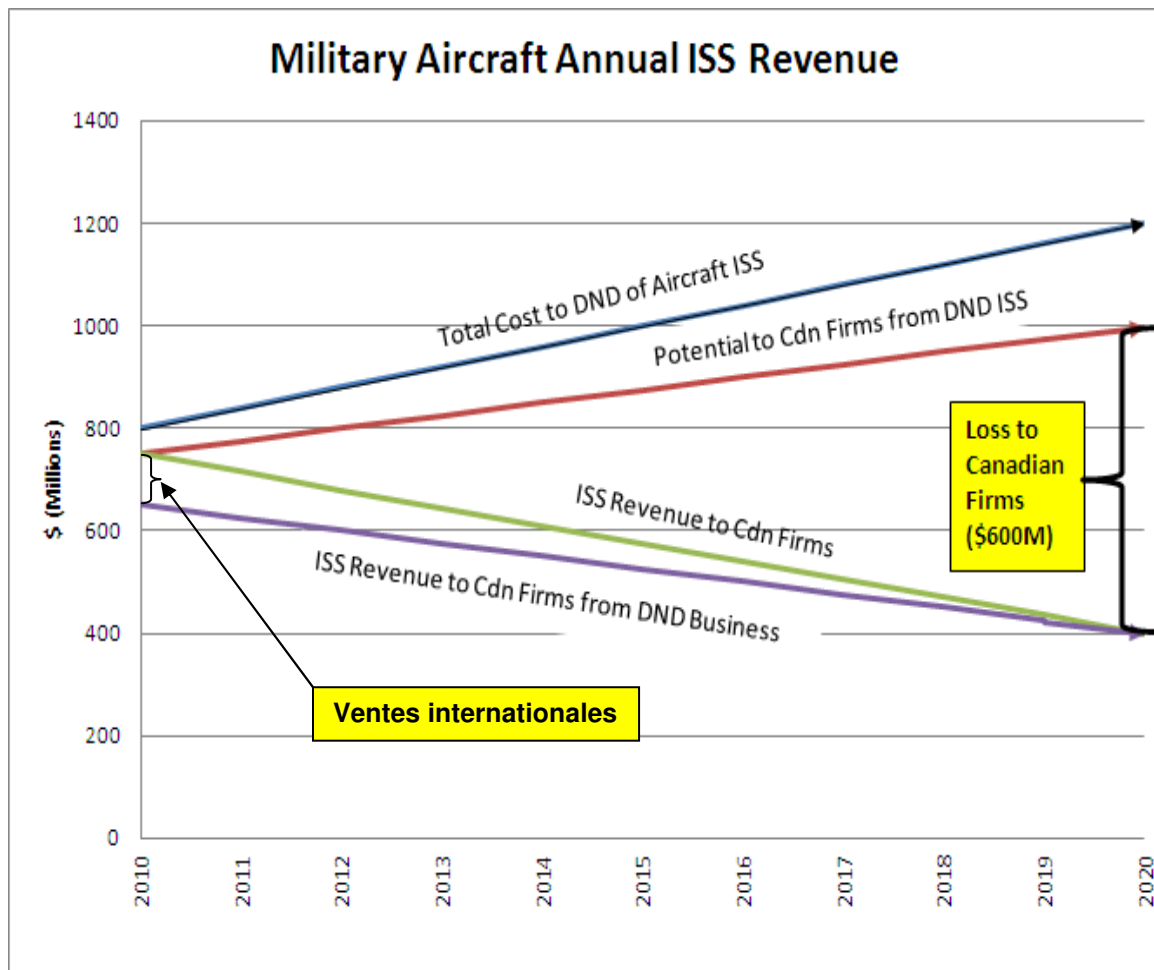


Figure 1 : Tendances prévues des revenus de l'industrie canadienne du SES

Cette figure n'est disponible qu'en anglais.