



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**ACQUISITION DES SOUS-MARINS DE LA CLASSE
VICTORIA PAR LE CANADA**

**Rapport du Comité permanent
de la défense nationale et des anciens combattants**

**Pat O'Brien, député
Président**

Avril 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ACQUISITION DES SOUS-MARINS DE LA CLASSE
VICTORIA PAR LE CANADA**

**Rapport du Comité permanent
de la défense nationale et des anciens combattants**

**Pat O'Brien, député
Président**

Avril 2005

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

PRÉSIDENT

Pat O'Brien

VICE-PRÉSIDENTS

Claude Bachand

Rick Casson

MEMBRES

L'hon. Larry Bagnall

L'hon. Bill Blaikie

Betty Hinton

L'hon. Judi Longfield

Dave MacKenzie

L'hon. Keith Martin

Gordon O'Connor

Gilles-A. Perron

Anthony Rota

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Wolf Koerner, Analyste

Michel Rossignol, Analyste

Joseph Culligan, Consultant

LE COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à l'étude sur l'acquisition de sous-marins de la classe Victoria par les Forces canadiennes.

Le Comité a entendu à ce sujet des témoignages dont le résultat est contenu dans ce rapport, qu'il dépose comme étant sa réflexion sur l'acquisition des sous-marins par les Forces canadiennes.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	ix
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1: LA DÉCISION DU CANADA DE CONSERVER UNE FLOTTE DE SOUS-MARINS.....	5
Plans de remplacement des vieux sous-marins Oberon (1980-1994)	5
Possibilité de faire l'acquisition de sous-marins britanniques Upholder (1993-1994)	8
Débat au Canada et étude ministérielle du projet d'acquisition (1993-1996)	10
Approbation par le conseil des ministres de l'acquisition des Upholder (1997-1998)	15
CHAPITRE 2: UNE BONNE AFFAIRE POUR LES CANADIENS?	17
Arguments en faveur de l'acquisition	17
Arguments contre l'acquisition des sous-marins.....	21
Les sous-marins et les priorités de défense du Canada, selon le <i>Livre blanc sur la défense de 1994</i>	23
L'accord de troc : une source de confusion	25
CHAPITRE 3: LE PROJET A-T-IL ÉTÉ BIEN GÉRÉ	31
Transition complexe entre l'ancien et le nouvel équipement.....	31
Une instruction qui ne s'est pas déroulée selon les plans.....	34
Le besoin d'une analyse rigoureuse des risques	38
CONCLUSION	41
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	45
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES.....	47
ANNEXE C — VISITE	49

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	51
OPINION COMPLÉMENTAIRE — BLOC QUÉBÉCOIS.....	53
PROCÈS-VERBAL.....	59

SOMMAIRE

Après l'incendie survenu à bord du NCSM *Chicoutimi* le 5 octobre 2004, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a décidé d'examiner l'acquisition par le Canada de quatre sous-marins Upholder au Royaume-Uni. Il s'est penché sur des questions comme l'évaluation des besoins d'équipement des Forces canadiennes, les modalités d'achat, le processus décisionnel et l'entraînement des sous-mariniers canadiens.

Le Comité a reçu le témoignage de plusieurs universitaires, officiers et fonctionnaires ainsi que d'anciens ministres de la Défense nationale et d'autres personnes afin de reconstituer l'histoire du projet. Il ressort de ces témoignages qu'au début des années 1990, le gouvernement et les Forces armées, confrontés à la nécessité de remplacer les vieux sous-marins Oberon, ont décidé que le Canada ferait l'acquisition de sous-marins de remplacement. Cependant, étant donné la fin de la guerre froide et les compressions budgétaires fédérales, notamment au chapitre militaire, le projet s'est heurté à un certain nombre d'obstacles dont l'opposition de certains Canadiens ainsi que la priorité élevée accordée par le *Livre blanc sur la défense de 1994* à d'autres projets d'équipement militaires. Néanmoins, le Livre blanc indiquait que l'option d'acquérir à bon prix des sous-marins existants, option à laquelle le Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat sur la politique de défense du Canada avait donné un appui mitigé dans son rapport de 1994, serait explorée.

L'option explorée était l'acquisition au Royaume-Uni de quatre sous-marins diesels-électriques de classe Upholder retirés du service par la Marine royale en 1994. Selon les témoignages et les documents reçus du ministère de la Défense nationale, la Marine a évalué les sous-marins britanniques en 1995 en prévision de leur imminente acquisition, mais la décision du Cabinet d'aller de l'avant a été retardée. Préoccupé par les pressions concurrentes auxquelles était soumis le Trésor fédéral pendant une période de restriction budgétaire et la réaction possible de l'opinion publique à l'annonce d'un tel achat d'équipement militaire, le premier ministre Chrétien a alors retardé l'approbation du projet. Les mois de délai se sont transformés en années et le projet n'a finalement été approuvé par le Cabinet qu'en 1998.

Le Comité a entendu des préoccupations concernant les effets d'un délai aussi long sur l'état des sous-marins. Ces effets compliquaient la tâche d'évaluer la mesure dans laquelle le Canada en avait eu pour son argent. Il existe également des divergences de perception sur l'importance de ces sous-marins pour les capacités de défense du Canada. Certains témoins ont souligné combien ces sous-marins pouvaient contribuer aux opérations de surveillance dans les eaux canadiennes, y compris jusqu'à un certain point dans le Grand Nord. D'autres se sont interrogés sur la nécessité d'équiper la Marine de sous-marins vu l'évolution de

la menace à laquelle font face le Canada et ses alliés. Un consensus sur l'importance de ces sous-marins pour nos capacités militaires ne sera peut-être possible qu'une fois mises à jour nos priorités de défense fixées en 1994.

L'évaluation de l'achat des sous-marins n'a pas été aidée par la confusion entourant le coût du projet d'acquisition et les modalités d'exécution des dispositions contractuelles. Dans les annonces qu'il a faites en 1998 au sujet de l'acquisition des sous-marins, le gouvernement a insisté sur le faible coût du projet de 750 millions de dollars comparé au coût de construction de sous-marins neufs. Il a également souligné la possibilité d'un accord de troc aux termes duquel une partie au moins des frais de location des sous-marins serait compensée par l'argent que versent les Forces britanniques pour l'utilisation d'installations d'entraînement au Canada. L'impression qu'au moins une partie des coûts serait absorbée par l'accord de troc a persisté jusqu'à quelques semaines après l'incendie à bord du NCSM *Chicoutimi*, lorsqu'il est ressorti des témoignages que l'accord de troc ne s'est pas concrétisé. Le Comité déplore que le gouvernement n'ait rien fait pour corriger cette perception.

Le Comité déplore également tous les problèmes éprouvés pendant la réactivation des sous-marins au Royaume-Uni et les préparatifs effectués au Canada pour rendre pleinement opérationnels les sous-marins rebaptisés classe Victoria. Les problèmes rencontrés au moment de préparer les sous-mariniers canadiens au nouveau type de sous-marins et de canadianiser les navires pour assurer leur interopérabilité avec les autres navires de guerre canadiens et ceux des pays alliés semblent avoir été sous-estimés. Les retards dans le processus de réactivation ont entraîné des retards dans l'entraînement et le processus de canadianisation a souffert d'attentes peut-être trop optimistes quant au déroulement du processus d'acquisition. Certains des problèmes ont été surmontés et d'autres sont en voie de l'être. Cependant, une analyse plus rigoureuse des risques aurait peut-être contribué à éviter certains d'entre eux. Les leçons apprises pourraient aider la Marine à relever le défi considérable que pose l'exploitation des seuls exemplaires au monde de cette classe de sous-marins.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 :

Que le gouvernement produise tous les quatre ans au moins une mise à jour complète de la politique de défense et en fasse rapport au Parlement afin d'exposer clairement les priorités de défense du Canada ainsi que les capacités et les matériels dont les Forces canadiennes ont besoin pour remplir leurs engagements.

RECOMMANDATION 2 :

Que le gouvernement informe le Parlement de tous les changements importants apportés aux prévisions de dépenses ou aux méthodes de paiement concernant tous les projets d'acquisition et de soutien d'équipements militaires majeurs qui ont reçu l'approbation effective du Conseil du Trésor.

RECOMMANDATION 3 :

Que la Marine canadienne entreprenne une révision immédiate de son programme d'instruction des sous-marinières, afin de s'assurer qu'il produise un nombre suffisant de sous-marinières qualifiées et qu'il comporte une période d'instruction en mer pour obtenir l'expérience requise à bord d'un sous-marin opérationnel. Le chef d'état-major des Forces maritimes fournira au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants un compte rendu de cette révision.

RECOMMANDATION 4 :

Que le temps d'instruction en mer à bord d'un sous-marin opérationnel dans le cadre de l'instruction initiale et du recyclage des sous-marinières soit maintenu au niveau actuel ou augmenté, si cela était jugé nécessaire par suite de la révision du programme d'instruction des sous-marinières canadiens.

RECOMMANDATION 5 :

Que la Marine revoie l'instruction en matière de lutte contre les incendies offerte à tout son personnel à bord des sous-marins et veille à ce que les simulations d'incendie à bord de sous-marins

soient aussi réalistes que possible et représentent bien les conditions qui pourraient exister au cours d'un incendie réel à bord d'un sous-marin.

RECOMMANDATION 6 :

Que, tel qu'il était recommandé par le Comité au terme de son étude sur les acquisitions de juin 2000, tous les grands projets de l'État dont le coût estimatif dépasse 100 millions de dollars proposés par le ministère de la Défense nationale soient renvoyés au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, en vue d'un éventuel examen parlementaire.

RECOMMANDATION 7 :

Que le Parlement trouve le moyen d'accorder plus de temps et de ressources au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants afin que celui-ci puisse faire l'examen des grands projets de l'État proposés par le ministère de la Défense nationale.

RECOMMANDATION 8 :

Que les recommandations contenues dans les récents rapports et mises à jour émanant du Bureau du vérificateur général concernant le processus d'acquisition du ministère de la Défense nationale soient examinées aussi rapidement que possible en vue de leur mise en œuvre éventuelle et signalées au Comité.

RECOMMANDATION 9 :

Que tous les projets d'acquisition d'équipement majeur du ministère de la Défense nationale soient l'objet d'une analyse rigoureuse et détaillée des risques, conformément aux recommandations du Bureau du vérificateur général et que les conclusions de ces analyses soient transmises au Comité.

RECOMMANDATION 10 :

Que l'information sur l'état d'avancement des projets d'acquisition d'équipement majeur fasse partie intégrante des documents formant la Partie III (Plans et priorités) du Budget du

ministère de la Défense nationale, au lieu d'être accessible seulement au moyen d'un lien Internet, et que le ministère, en consultation avec le Conseil du Trésor, étudie la possibilité d'ajouter dans ces documents de l'information sur la raison d'être des acquisitions.

RECOMMANDATION 11 :

Que le Bureau du vérificateur général envisage d'entreprendre une étude de tous les travaux de modernisation et de carénage effectués sur les sous-marins de la classe Victoria pendant toute la durée de leur service.

RECOMMANDATION 12 :

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants est déçu et fâché de l'inertie et de l'obstruction systématique dont a fait preuve le ministère de la Défense nationale lorsqu'il s'agissait de produire les documents bilingues nécessaires au bon fonctionnement du Comité. Le Comité a trouvé cela exaspérant dans l'accomplissement de son travail. À plusieurs reprises, le ministère a proposé de ne déposer que la version anglaise des documents demandés. Les raisons données pour expliquer le retard à fournir des documents bilingues se rapportaient aux coûts prohibitifs et au manque de temps pour traduire des documents techniquement complexes. Comme les travaux du Comité s'en sont trouvés nettement ralentis et que des documents aussi importants que le contrat, la liste des déficiences des sous-marins et la liste de mesures correctives ont été déposés quatre mois après avoir été demandés et que certains autres ne l'ont toujours pas été, il est recommandé que le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants dépose une lettre de plainte auprès du ministère de la Défense nationale et fasse part à la commissaire aux langues officielles de sa préoccupation concernant la facilité d'accès aux documents traduits

INTRODUCTION

L'incendie qui s'est déclaré à bord du NCSM *Chicoutimi* le 5 octobre 2004, a rappelé encore une fois aux Canadiens les dangers auxquels sont exposés les membres des Forces canadiennes dans l'exercice de leurs fonctions. Le dernier des quatre sous-marins Upholder acquis par le Canada du Royaume-Uni venait d'entreprendre sa traversée de l'Atlantique pour rallier son nouveau domicile lorsque l'incendie a éclaté. Les membres de l'équipage ont dû réagir vite pour sauver leur vie et leur navire, et certains ont subi des blessures, dont le lieutenant Chris Saunders, qui a succombé pendant son transfert à l'hôpital. Ce décès tragique et les heures d'angoisse vécues par l'équipage avant que le sous-marin réduit à l'impuissance ne soit remorqué jusqu'à son port de départ, ont retenu l'attention de tous les Canadiens.

Peu après l'incident, le Comité a entrepris une étude sur l'acquisition des quatre sous-marins britanniques de classe Upholder (Victoria, dans la Marine canadienne). Pendant que la commission mise sur pied par les Forces canadiennes pour faire enquête sur l'incendie survenu à bord du *Chicoutimi* tentait d'élucider les causes de l'incendie, notre comité s'est penché sur des questions plus générales concernant l'acquisition des sous-marins, telles que l'évaluation des besoins d'équipement des Forces canadiennes, le processus d'achat des sous-marins en question, la façon de décider des priorités et l'instruction donnée aux sous-marinières canadiens pour garantir la sûreté et l'efficacité du fonctionnement des sous-marins. Le Comité a entendu de nombreux témoins, parmi lesquels des hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale, mais aussi des militaires et des fonctionnaires du gouvernement à la retraite, dont des anciens sous-marinières et des anciens ministres de la Défense nationale. Il voulait examiner les décisions prises au cours des 15 dernières années ayant mené à l'acquisition des quatre sous-marins Upholder destinés à remplacer les vieux Oberon, ainsi que les problèmes survenus pendant leur remise en état en vue de leur utilisation par la Marine canadienne.

L'incident à bord du *Chicoutimi* était le dernier et le plus tragique d'une longue suite de contretemps, de délais et de problèmes ayant marqué l'acquisition et la mise en service de cette nouvelle classe de sous-marins au Canada, au cours de la dernière décennie. Certains témoins ont mis en doute la décision du Comité de mener une étude sur l'acquisition des sous-marins, puisque aucune autre étude parlementaire semblable n'avait été entreprise dans le passé lorsque des militaires canadiens avaient été tués ou blessés dans des accidents¹. D'autres se sont peut-

¹ Or, le Comité a tenu un certain nombre de séances sur les opérations des CF-18 au début des années 1990, lorsqu'une série d'accidents impliquant des CF-18 étaient survenus en l'espace de quelques semaines. Le Comité s'était aussi intéressé à quelques reprises au traitement réservé aux militaires blessés au cours de divers types d'opérations ou d'accidents, notamment à l'occasion de l'étude de 1998 sur la qualité de vie des membres des Forces canadiennes.

être demandé pourquoi le Comité avait attendu toutes ces années, depuis son annonce, pour étudier en détail le projet d'acquisition des sous-marins, oubliant que les membres du Comité avaient soulevé des questions à propos du projet au cours d'études antérieures sur l'état de préparation des militaires et d'autres questions. En effet, certains parlementaires et d'autres Canadiens bien au fait du processus d'acquisition d'équipements militaires voyaient la frustration les gagner à mesure que s'étirait ce projet d'acquisition. On a mis trop de temps à décider d'aller de l'avant avec ce projet et trop de temps également pour remettre les sous-marins en service et les doter d'une capacité opérationnelle totale après leur transfert au Canada. L'incendie survenu à bord du *Chicoutimi* ne pouvait pas manquer de susciter de vives réactions, d'autant plus qu'il faisait naître des préoccupations grandissantes quant à la sécurité de nos sous-marinières.

Le Comité a donc décidé d'entendre les témoignages de représentants du gouvernement, de militaires et d'autres personnes afin de reconstituer l'histoire qu'on peut dire tortueuse de ce projet d'acquisition long et mouvementé. Il a aussi profité de sa visite à la base de sous-marins et aux installations maritimes de Halifax pour recueillir les impressions de sous-marinières canadiennes. Malheureusement, force est de constater que l'acquisition de nouveaux équipements par les Forces canadiennes fait presque toujours l'objet d'un long processus. Il arrive souvent que l'équipement demandé ne soit livré que 10 ou 20 ans après le début du projet d'acquisition. Pensons seulement aux dossiers des hélicoptères maritimes et de la nouvelle tenue de combat. L'acquisition des sous-marins a été particulièrement compliquée, tant à cause de la lenteur du processus que des problèmes technologiques qui sont apparus en cours de route. Les questions soulevées pendant les séances du Comité pouvaient parfois sembler fondamentales, mais elles visaient à soutirer les informations dont les Canadiens, qui n'ont pour la plupart qu'une connaissance rudimentaire des affaires militaires et de la technologie des sous-marins, ont besoin pour juger de la valeur de ce projet.

Il avait déjà été fait mention dans des études universitaires et dans les médias des décisions importantes qui ont été prises pendant le processus d'acquisition. Cependant, en interrogeant des représentants des Forces canadiennes et du gouvernement, ainsi que des théoriciens, des militaires à la retraite et d'autres intervenants, le Comité a pu confirmer certains faits connus et prendre connaissance de quelques détails éclairant d'un jour nouveau la façon dont les décisions ont été prises et mises en pratique. Pour faciliter la recherche, le Comité a demandé au ministère de la Défense nationale de lui fournir une série de documents, dont les contrats d'acquisition et de soutien des sous-marins. Nous reconnaissons qu'il faut du temps et des efforts pour répondre à ce genre de demande, mais les délais imposés par le Ministère pour la communication des versions originales et des traductions des documents devant être distribués à tous les membres du Comité ont considérablement ralenti notre étude. Le Comité a décidé d'entreprendre la rédaction de son rapport malgré ces délais et ceux causés par le reprise des travaux de la commission d'enquête militaire chargée de faire le jour sur l'incident survenu à bord du *Chicoutimi*, parce que les Canadiens attendent

des réponses concernant le projet d'acquisition. Les conclusions de la commission d'enquête pourraient susciter ou non de nouvelles questions sur ce projet, sauf que le Comité avait pour mandat d'étudier des questions plus générales, telles que les raisons de cette acquisition, le processus décisionnel et la gestion du projet. Évidemment, il aurait été utile de connaître les conclusions de la commission d'enquête au moment de la rédaction du présent rapport, mais le Comité estime avoir suffisamment d'information pour tirer des conclusions valables. Il se réserve cependant le droit de déposer des rapports supplémentaires sur la question si, selon lui, les conclusions de la commission d'enquête ou d'autres révélations justifiaient une telle intervention.

CHAPITRE 1: LA DÉCISION DU CANADA DE CONSERVER UNE FLOTTE DE SOUS-MARINS

Plans de remplacement des vieux sous-marins Oberon (1980-1994)

La décision du Canada de remplacer ses vieux sous-marins Oberon tenait principalement au fait que les autorités civiles et militaires étaient convaincues que le maintien d'une flotte de sous-marins constituait un élément important de la défense du pays et de la protection de ses intérêts. Pour bien comprendre pourquoi cela était devenu un enjeu dans les années 1990, et ce l'est encore en 2005, il faut retourner aux origines de cette force dont s'est doté le Canada et au long processus ayant mené à la conclusion de marchés avec le Royaume-Uni pour l'acquisition des quatre sous-marins.

La Marine canadienne fait depuis longtemps usage de sous-marins, mais ceux-ci n'ont jamais occupé une place prépondérante dans sa stratégie. Elle en avait utilisé quelques-uns lors de la Première Guerre mondiale et, même si sa flotte n'en comptait aucun au cours de la Seconde Guerre mondiale, mis à part quelques bateaux ennemis capturés dans les dernières semaines du conflit, des Canadiens avaient quand même servi à bord de sous-marins de la Marine royale britannique au plus fort des combats. La guerre froide avait incité le Canada à faire l'acquisition de quelques sous-marins dans les années 1960. On commença par louer deux submersibles datant de la Seconde Guerre mondiale et appartenant aux États-Unis, avant d'acheter du Royaume-Uni trois sous-marins de classe Oberon². L'ajout de sous-marins à la flotte de navires de surface et d'aéronefs de patrouille maritime correspondait à la stratégie de défense multicouche employée par les marines d'autres pays membres de l'OTAN devant la menace posée par les sous-marins soviétiques. Les combats navals de la Seconde Guerre mondiale avaient démontré la valeur d'un usage combiné des forces navales et aériennes dans la détection des sous-marins immergés. Toutefois, comme l'a fait remarquer au Comité M. Martin Shadwick, du York Centre for International and Security Studies, les sous-marins Oberon, pendant la majeure partie de leur vie utile, ont surtout servi à l'entraînement à la lutte anti-sous-marine des aéronefs et des navires de surface. Ce n'est que dans leurs dernières années qu'ils ont accentué leurs opérations de surveillance et de détection anti-sous-marines³.

Au cours des années 1980, lorsque les sous-marins représentaient une capacité bien établie au sein de sa flotte, la Marine canadienne a commencé à planifier le remplacement de ses trois Oberon, qui devaient en principe atteindre la

² Le Canada a acheté un quatrième sous-marin Oberon en 1989, sauf que ce dernier, le NCSM *Olympus*, est resté en rade et ne servait qu'à l'entraînement.

³ *Témoignages*, séance n° 19, 10 février 2005.

fin de leur durée maximale de vie utile dans des conditions de sécurité vers la fin des années 1990. Au départ, on a privilégié l'acquisition de nouveaux sous-marins dotés d'un système de propulsion semblable à la combinaison diesel-électrique équipant la classe Oberon⁴. Mais dans son *Livre blanc sur la défense de 1987*, le Canada a fait volte-face et annoncé son intention d'acheter des sous-marins nucléaires et de porter jusqu'à 10 ou 12 navires sa flotte de sous-marins. De nombreuses raisons furent invoquées pour justifier cette mesure, dont la nécessité d'accroître les capacités navales du Canada afin de défendre sa souveraineté dans ses eaux, principalement dans l'Arctique, et pour contribuer efficacement aux opérations maritimes interalliées pendant la guerre froide. Cependant, le projet d'acquisition de sous-marins nucléaires était contesté en raison des coûts qui s'y rattachaient et des inquiétudes soulevées par un mode de propulsion faisant appel à l'énergie nucléaire, malgré les avantages que celui-ci pouvait présenter pour les opérations sous la calotte polaire et ailleurs⁵. En 1989, quand il est devenu évident que la guerre froide tirait à sa fin, le gouvernement conservateur de l'époque a annoncé l'annulation de ces plans controversés, de même que la première d'une longue série de compressions des dépenses imposées à la Défense nationale au cours de la dernière décennie du siècle dernier, dont les Forces canadiennes ressentent encore les effets aujourd'hui.

Au début des années 1990, donc, la Marine était toujours à la recherche d'un successeur à ses vieux Oberon. Le vice-amiral à la retraite Peter Cairns, qui a commandé les Forces maritimes du Pacifique et qui, au moment de prendre sa retraite en 1994, était commandant de la Marine, a confirmé dans son témoignage que, entre 1989 et 1993, la Marine avait étudié de nombreux modèles de sous-marins conventionnels pouvant constituer une solution de remplacement pour les Oberon. Parmi les principaux candidats figuraient le sous-marin de classe Walrus, produit aux Pays-Bas, le modèle allemand 209 et le sous-marin britannique Upholder, dont la Marine royale britannique était en train de s'équiper. La Marine canadienne privilégiait l'acquisition de sous-marins ayant un rayon d'action suffisamment grand et offrant aussi d'autres capacités leur permettant d'opérer loin de leur port d'attache, au lieu de sous-marins conçus davantage pour la défense côtière. Cette préférence était surtout attribuable au fait que, en plus d'assurer la

⁴ Les sous-marins à propulsion classique, ou non nucléaires, sont munis d'un système de propulsion constitué à la base de moteurs diesel qui actionnent les générateurs servant à alimenter le moteur électrique, lequel fait tourner l'hélice et recharge les batteries.

⁵ Bien que toute opération sous-marine sous la calotte polaire comporte des risques, les sous-marins nucléaires disposent, grâce à leur réacteur nucléaire, d'une source pratiquement intarissable d'alimentation électrique. Les sous-marins diesel-électriques ont des réserves limitées d'énergie, produite par leur groupe électrogène. Ils ne peuvent s'aventurer trop loin sous la calotte polaire car ils pourraient avoir à faire surface pour actionner les moteurs diesel afin de recharger les batteries. Les systèmes de propulsion anaérobie peuvent remplacer ou compléter les moteurs diesel en faisant appel à des piles à combustible ou d'autres sources d'énergie sans air, sauf que les opérations sous la glace avec ce genre d'équipement nécessitent quand même beaucoup de précaution. La capacité limitée de fonctionnement sous la glace n'est qu'un des avantages offerts par cette nouvelle technologie. Voir à ce sujet l'article de Karen Winzoski intitulé « Taking the Plunge: Should Canada Use Fuel Cell Technology to Make the Victoria-class Submarines More Stealthy? », dans *Canadian American Strategic Review*, numéro de mai 2003.

protection des eaux canadiennes, la Marine devait aussi participer à des opérations navales dans l'Atlantique Nord et ailleurs, dans le cadre des engagements pris par le Canada à l'égard de l'OTAN. La quête d'un sous-marin de remplacement était aussi motivée par la fin imminente du marché d'approvisionnement en pièces de rechange des Oberon. Le Royaume-Uni était alors le principal fournisseur de pièces de rechange pour ces sous-marins de construction britannique utilisés par l'Australie et le Canada, ainsi que par la Marine royale. Au dire du brigadier-général à la retraite Darrell Dean, qui occupait alors les fonctions de chef de l'état-major de liaison des Forces canadiennes (à Londres), les autorités britanniques avaient prévenu le Canada de cette situation en 1992⁶.

L'énoncé de politique publié en avril 1992 par le ministère de la Défense nationale sous le titre *La politique de défense du Canada* faisait état de l'intention de la Marine de remplacer ses sous-marins Oberon. Ce document est arrivé au moment où le Canada essayait encore d'ajuster la taille et les capacités des Forces canadiennes au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique, qui avait marqué la fin de la guerre froide. Il y est indiqué que les sous-marins « accroissent de beaucoup la souplesse d'emploi des forces maritimes et facilitent grandement les opérations de surveillance et d'application de la loi dans les zones maritimes sous notre responsabilité. » On y lit aussi que « dans le cadre d'un projet qui se prolongera au-delà de la période de planification de 15 ans, la Marine remplacera ses trois sous-marins de classe Oberon par un maximum de six sous-marins conventionnels, de façon à pouvoir en disposer dans l'Atlantique et le Pacifique⁷ ». Le gouvernement s'engageait ainsi à remplacer ses vieux sous-marins, mais il n'était pas nécessairement prêt à procéder rapidement à l'acquisition de nouveaux submersibles. Il y avait alors d'autres priorités au chapitre de la défense, dont la négociation d'un marché, qui fut plus tard annulé, pour l'achat d'hélicoptères maritimes EH-101, destinés à remplacer les vieux appareils Sea King. Le projet suscitait de plus en plus de controverse, en raison notamment du fait qu'on s'interrogeait sur la nécessité de moderniser notre capacité de lutte anti-sous-marine en cette période de l'après-guerre froide. En outre, tel qu'il était mentionné dans l'énoncé de politique, le gouvernement avait l'intention de consacrer en priorité ses fonds limités disponibles pour les dépenses en équipements « aux besoins les plus urgents⁸ ». Toutes ces raisons, ainsi que d'autres facteurs, peuvent expliquer la décision du cabinet conservateur de l'époque de remettre à plus tard l'acquisition de nouveaux sous-marins⁹. N'empêche que le besoin de remplacer les vieux submersibles se faisait de plus en plus pressant à mesure que les Oberon perdaient de leur efficacité.

⁶ *Témoignages*, séance n° 8, 15 novembre 2004.

⁷ Canada, ministère de la Défense nationale, *Politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 25.

⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁹ Julie Ferguson, *Deeply Canadian. New Submarines for a New Millenium*. Port Moody (C.-B.), Beacon Publishing, 2000, p. 185.

Possibilité de faire l'acquisition de sous-marins britanniques Upholder (1993-1994)

Au début des années 1990, le Canada n'était pas le seul pays membre de l'OTAN à ajuster la taille et les capacités de ses forces armées aux réalités de l'après-guerre froide. Le Royaume-Uni avait amorcé à peu près le même virage et pris un certain nombre de décisions concernant son matériel militaire. L'une d'elles a eu une incidence considérable sur les plans de remplacement des sous-marins désuets de la flotte canadienne. En 1993, la flotte de sous-marins de la Marine royale britannique se composait de sous-marins d'attaque nucléaires (SSN) et diesel-électriques (SSK), servant principalement à la lutte anti-sous-marine, ainsi que de sous-marins nucléaires (SSBN) transporteurs de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM)¹⁰. Après l'effondrement de l'Union soviétique, qui amenuisait considérablement la menace pour la paix dans le monde, le gouvernement britannique annonçait, le 5 juillet 1993, dans son livre blanc sur la défense, une série de réductions du potentiel militaire des Forces britanniques. Parlant de la Marine royale, le secrétaire d'État à la Défense, M. Rifkind, a déclaré que « le déclin rapide, au point de vue de la taille et de l'activité opérationnelle, de la flotte de sous-marins de l'ex-Union soviétique fait que nous n'avons plus autant besoin de maintenir la même capacité de lutte anti-sous-marine dans l'Atlantique Nord ». En conséquence de quoi il a annoncé que, en 1995 au plus tard, le nombre de sous-marins d'attaque serait ramené à 12 et que les 4 sous-marins diesel-électriques de classe Upholder seraient retirés du service¹¹. Les Upholder étaient à l'époque relativement neufs, puisque la construction du premier de sa classe avait débuté à la fin de 1983 et que les autres avaient été construits dans la deuxième moitié des années 1980. Après les premiers essais réglementaires en mer, ils étaient entrés en service entre 1990 et 1993, si bien que leur période d'utilisation, dans un cadre opérationnel, était passablement modeste lorsqu'ils furent retirés du service en 1994. Les Upholder présentaient des caractéristiques semblables à celles qu'on retrouvait sur les sous-marins nucléaires, telle une coque perfectionnée munie d'un revêtement anéchoïde compliquant la détection. Ils formaient une nouvelle génération de sous-marins offrant un certain nombre d'avantages par rapport aux vieux Oberon et à la technologie des années 1960.

Les essais en mer du premier sous-marin de sa classe, le HMS *Upholder*, dans les années 1980, ont cependant fait ressortir certains problèmes, dont l'envahissement des tubes lance-torpilles originaux et une perte de courant au moment d'une brusque mise en marche arrière du système de propulsion en situations extrêmes, comme celles auxquelles doivent parfois faire face les

¹⁰ Les sous-marins nucléaires de la Marine royale transporteurs de missiles balistiques (SSBN) constituaient l'essentiel de la force de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni. Au début des années 1990, le Royaume-Uni avait commencé à remplacer ses SSBN équipés de missiles Polaris par de nouveaux sous-marins (de classe Vanguard) transporteurs de missiles Trident. Autrement dit, il avait d'autres projets en cours concernant sa flotte de sous-marins que celui des Upholder.

¹¹ Royaume-Uni, Débats de la Chambre des communes, 5 juillet 1993.

sous-marinières. Les nombreux mois d'attente causés par les défauts de jeunesse constatés au moment de ces essais et la controverse qui en a résulté ont incité le Comité de la défense de la Chambre des communes du Royaume-Uni à entreprendre une étude sur le projet des Upholder. Au paragraphe 34 du rapport qu'il a déposé en 1991, le comité britannique relève une déclaration faite par des représentants du ministère de la Défense du Royaume-Uni, suivant lesquels il ne faut pas s'étonner des problèmes qui ont été décelés, parce que « le premier de sa classe est toujours soumis à des essais en mer particulièrement rigoureux¹² ». Tout en exprimant certaines inquiétudes au sujet des problèmes à l'origine des retards, les auteurs du rapport étaient essentiellement d'accord avec ce point de vue et confiants de voir les Upholder « s'avérer d'excellents sous-marins », une fois qu'auraient été corrigés tous les défauts relevés au cours des essais initiaux¹³. Comme le démontre le paragraphe 28, le Comité se souciait plus de la façon dont le ministère de la Défense avait géré le projet d'acquisition que de la conception technique du sous-marin. Il a contesté la décision du Ministère de s'occuper lui-même de l'installation de différents composants, tels que l'équipement, le système de propulsion et les systèmes d'armes, au lieu de laisser cette responsabilité à l'entreprise qui avait construit le sous-marin. Il semble que l'unité de propulsion et le système de maniement et de lancement de l'armement fonctionnaient bien au cours des tests en usine, mais que les ennuis avaient commencé une fois installés dans les sous-marins. Le rapport laisse entendre que certains des problèmes d'adaptation d'un système à un autre auraient pu être évités si l'intégration des éléments avait été faite différemment. On avait réussi à trouver des solutions à ces problèmes et à apporter bon nombre des modifications requises pendant ou peu après l'étude du comité parlementaire britannique. Toutefois, à l'instar des autres navires nouvellement construits qui en sont à leurs premières années d'activités, les sous-marins Upholder n'étaient pas nécessairement dépourvus de tout ennui lorsqu'ils ont été retirés du service en 1994.

Le rapport du comité britannique évoquait aussi brièvement la possibilité d'une vente à l'exportation des sous-marins de classe Upholder. En 1991, on envisageait surtout de construire d'autres sous-marins Upholder, au lieu de se débarrasser des quatre appartenant à la Marine royale. Au paragraphe 16 du rapport, il est indiqué que, en 1990, le Canada apparaissait déjà comme un acheteur éventuel. Lorsque le Royaume-Uni a décidé de mettre au rancart les Upholder de la Marine royale, on a pensé encore une fois au Canada comme acheteur possible, sauf que cette fois, il ne s'agissait plus de lui vendre de nouveaux sous-marins, mais plutôt les sous-marins existants. Les autorités britanniques ont communiqué avec le chef de l'état-major de liaison des Forces canadiennes à Londres, le brigadier-général Dean (maintenant à la retraite), à l'automne 1993, pour voir si le Canada serait intéressé à acheter les sous-marins¹⁴.

¹² Comité de la défense de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Procurement of Upholder Class Submarines*, 17 juillet 1991.

¹³ *Ibid.*, paragraphe 57.

¹⁴ *Témoignages*, séance n° 8, 15 novembre 2004.

Même si le Royaume-Uni venait d'engloutir des milliards de dollars dans le développement et la construction des quatre sous-marins, il était prêt à les céder à l'un de ses principaux alliés pour une fraction seulement de leur coût total, plutôt que de les envoyer à la ferraille. Selon des témoignages et certains documents publiés depuis, divers pays, dont l'Afrique du Sud, le Portugal et la Grèce, s'étaient montrés intéressés aux sous-marins, sauf que pour toutes sortes de raisons, dont l'étroite collaboration entre les marines canadiennes et britanniques au cours des années, le Royaume-Uni avait présumément accordé le droit de préférence au Canada. M. Ray Sturgeon, sous-ministre adjoint principal (Matériels) au ministère de la Défense nationale pendant la période s'échelonnant entre 1992 et 1994, a expliqué qu'il s'était rendu au Royaume-Uni en mars 1993 avec le vice-amiral à la retraite Cairns, alors commandant du Commandement maritime. Avec le bénédiction du ministre de la Défense nationale, ils voulaient « entamer des discussions préliminaires » avec les autorités britanniques pour leur laisser voir « la possibilité que le Canada soit intéressé¹⁵ ». M. Sturgeon a ajouté que, « compte tenu des circonstances », l'état-major de liaison des Forces canadiennes à Londres n'avait pas pris part aux discussions en question. Cependant, tel qu'il est mentionné précédemment, celui-ci devait être contacté officiellement par un représentant britannique, en l'occurrence le ministre de la Marine, plus tard en 1993¹⁶.

Débat au Canada et étude ministérielle du projet d'acquisition (1993-1996)

L'acquisition possible par le Canada des quatre sous-marins Upholder est devenue de notoriété publique en 1993-1994, à une période marquée entre autres par le retour au pouvoir des libéraux, qui, au terme des élections d'octobre 1993, reprenaient les rênes du pays des mains des conservateurs. Le nouveau gouvernement avait immédiatement entrepris une révision en profondeur de la politique de défense du Canada, ce qui avait mené au dépôt, à l'automne 1994, d'un rapport du Comité spécial mixte de la Chambre et du Sénat sur la politique de défense du Canada. Ce comité était composé de députés des partis libéral, réformiste et bloquiste, ainsi que de sénateurs libéraux et progressistes-conservateurs. Il ne comprenait cependant aucun représentant du Nouveau Parti démocratique. Dans une de ses recommandations, il indiquait qu'il ne pouvait pas être d'accord avec un projet d'acquisition, au coût de 4 à 6 milliards de dollars, de nouveaux sous-marins construits au Canada ou à l'étranger, parce que le Trésor canadien ne pouvait tout simplement pas se permettre une telle dépense. Par contre, le Comité était d'avis que le gouvernement devait sérieusement envisager de faire l'acquisition de trois à six sous-marins diesels-électriques modernes si cela s'avérait « de toute évidence rentable », c'est-à-dire « abordable dans le cadre du budget actuel d'équipement » du ministère de la Défense¹⁷. Dans un rapport

¹⁵ *Témoignages*, séance n° 9, 22 novembre 2004.

¹⁶ *Témoignages*, séance n° 8, 15 novembre 2004.

¹⁷ Rapport du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada, *La sécurité dans un monde en évolution*, octobre 1994, p. 38.

dissident, les députés du Bloc Québécois membres du Comité avaient fait savoir, entre autres choses, qu'ils s'opposaient radicalement à « l'achat de sous-marins par la Marine canadienne comme il est envisagé dans le rapport majoritaire. Même si on a la possibilité d'acheter des sous-marins à bas prix, nous pensons que cet achat entraînera inévitablement d'autres coûts (achat de torpilles, coûts d'entretien et de formation du personnel, frais d'exploitation, frais de mise à niveau des systèmes d'inventaire, etc.), qui feront gonfler les dépenses budgétaires du ministère de la Défense¹⁸ ».

Le rapport majoritaire du Comité spécial mixte a inspiré le *Livre blanc sur la défense de 1994*, qui a fait fond sur la recommandation du rapport concernant les sous-marins en faisant observer que le Royaume-Uni cherchait à vendre ses sous-marins Upholder et que le gouvernement entendait « explorer cette option¹⁹ ». Il était clair que le gouvernement allait approfondir le dossier, mais le Livre blanc faisait aussi mention d'achats d'équipements jugés hautement prioritaires, tels que de nouveaux transports de troupes blindés pour l'armée de terre et de nouveaux hélicoptères de recherche et de sauvetage pour remplacer les Labrador. Il annonçait également des réductions des effectifs militaires et du budget de la Défense, qui faisaient partie de l'ensemble des mesures de réduction du déficit applicables aux dépenses du gouvernement. Ce contexte de compressions budgétaires n'était pas pour favoriser le remplacement hâtif des Oberon, mais l'accent mis par le Livre blanc sur le maintien d'une force polyvalente apte au combat conférait une certaine urgence au projet parce que les Oberon approchaient de la fin de leur durée de vie utile et voyaient leur performance décliner graduellement pour des raisons d'âge et de sécurité. Il s'agissait d'une autre situation où le personnel des Forces canadiennes se voyait contraint de recourir à de vieux équipements, malgré les craintes que ceux-ci pouvaient inspirer aux chapitres de la sécurité et de leur capacité opérationnelle.

Étant donné que le remplacement des sous-marins n'était qu'un des projets d'équipement militaire envisagés à l'époque, il n'a pas tellement capté l'attention du public, d'autant plus que le gouvernement et les autorités militaires n'avaient fait aucune annonce importante concernant ce projet dans les mois ayant suivi immédiatement la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994*. Le lieutenant-général à la retraite Robert Fischer, qui occupait les fonctions de sous-ministre adjoint principal (Matériels) au ministère de la Défense nationale, de juillet 1994 à avril 1996, a d'ailleurs indiqué que le dossier de l'acquisition des Upholder avait suscité « peu d'activité, voire aucune » au cours de cette période²⁰. En fait, le processus d'acquisition avait connu une certaine effervescence, particulièrement en décembre 1994 et en janvier 1995, avant de tomber à plat.

¹⁸ Rapport dissident des députés du Bloc Québécois faisant partie du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada, dans le rapport de ce comité intitulé *La sécurité dans un monde en évolution*, octobre 1994, p. 81.

¹⁹ Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc sur la défense de 1994*, p. 47.

²⁰ *Témoignages*, séance n° 9, 22 novembre 2004.

Dans son témoignage, M. Dean a déclaré que M. David Collenette, qui venait d'être nommé ministre de la Défense nationale, et Robert Fowler, son sous-ministre à l'époque, avaient été informés de la disponibilité des Upholder au cours d'un arrêt à Londres. Même en sachant que le processus d'approbation de l'achat pourrait prendre un certain temps, les autorités britanniques avaient demandé au ministre canadien d'écrire à son homologue britannique pour confirmer l'intérêt du Canada pour les sous-marins. Dans sa lettre datée du 10 décembre 1994 à Malcolm Rifkind, secrétaire d'État à la Défense du Royaume-Uni, M. Collenette indiquait que, le Livre blanc allant dans le sens des recommandations du Comité spécial mixte, il avait enjoint à son personnel d'« examiner plus à fond » avec les autorités britanniques « les détails d'un plan d'acquisition » des quatre Upholder. M. Dean a ajouté que, bien qu'il n'ait jamais vu une copie de la lettre, celle-ci jetait les bases d'une entente de « location-achat » prévoyant la location, puis la vente des sous-marins pour une somme symbolique, en échange de l'utilisation gratuite d'installations au Canada pour l'entraînement des forces britanniques²¹. En réalité, M. Collenette s'était contenté d'indiquer dans sa lettre que les autorités canadiennes et britanniques tâcheraient de confirmer « la possibilité d'accords financiers innovateurs²² ».

La lettre de M. Collenette devait cependant paver la voie à une visite d'inspection des sous-marins Upholder au Royaume-Uni, en janvier 1995, par une équipe de militaires canadiens et de fonctionnaires du ministère²³. MM. Fischer et Dean ont mentionné dans leur témoignage que des militaires canadiens s'étaient rendus au Royaume-Uni au milieu des années 1990, soit pour inspecter les sous-marins, pour recevoir une formation ou pour participer à un échange de personnel militaire entre le Canada et d'autres pays alliés, une pratique encore en usage de nos jours. On sait qu'au moins un officier de Marine canadien avait servi à bord d'un sous-marin Upholder, à titre de membre de l'équipage, dans le cadre d'un échange au début des années 1990. On peut donc supposer que les informations recueillies précédemment sur ce submersible avaient probablement servi à préparer la délégation pour sa visite en janvier 1995. Les autorités militaires britanniques et les représentants du constructeur avaient fourni aux Canadiens des instructions techniques sur les systèmes mécaniques et électroniques, et ils avaient apparemment répondu à la majorité de leurs questions. L'exercice démontrait de toute évidence que le Canada était intéressé à faire l'acquisition des sous-marins et qu'il était sur le point de prendre une décision à cet effet, peut-être dès le mois d'avril 1995.

²¹ *Témoignages*, séance n° 8, 15 novembre 2004.

²² Une copie de cette lettre a été fournie au Comité, avec les autres documents demandés au ministère de la Défense nationale.

²³ Une copie du rapport faisait partie des documents fournis par le ministère de la Défense nationale en réponse à la demande que lui avait adressée le Comité pour obtenir les listes britanniques et canadiennes des défauts que présentaient les sous-marins Upholder.

La délégation avait reçu instruction de ne pas amorcer de discussions financières, mais de comparer les Upholder aux Oberon et de déterminer les questions d'équipement et d'entraînement qu'il faudrait régler pour amener les nouveaux sous-marins au niveau opérationnel voulu pour le service au sein de la flotte canadienne. Certains problèmes avaient déjà été relevés par le comité parlementaire britannique chargé de mener une étude sur les Upholder, de même que par les militaires canadiens ayant effectué une inspection de ces sous-marins au début des années 1990. Le rapport de la délégation de 1995 confirmait en gros le consensus qui prévalait au sein de la Marine canadienne, soit que l'une des principales choses à faire serait de modifier le système d'armes, de manière à équiper les sous-marins des torpilles américaines MK 48 utilisées par tous les navires de guerre canadiens, à la place des torpilles britanniques. Cette modification devait constituer un des principaux éléments du processus de « canadianisation » amorcé au moment du transfert au Canada des Upholder, à compter de l'an 2000. Il semble que les torpilles MK 48, et surtout le système de commande de tir utilisé ou mis au point en vue de son utilisation par les sous-marins Oberon canadiens à l'époque, aient été jugés supérieurs à leurs équivalents britanniques. Le réarmement à l'aide de nouvelles torpilles et les changements aux systèmes de communications auraient été proposés dans le but d'assurer une plus grande interopérabilité avec les forces navales alliées. Certains éléments des Upholder, tels que les systèmes de propulsion et de détection, ressemblaient passablement à ceux des Oberon, ce qui devait faciliter l'entraînement des équipages appelés à travailler dans un nouveau type de sous-marin. La technologie de pointe des Upholder promettait également d'améliorer l'efficacité opérationnelle de la flotte canadienne. Quelques-uns des problèmes mentionnés par les médias depuis 2000, l'année marquant le début du transfert des sous-marins au Canada, des problèmes comme ceux liés aux vannes de coque et de secours d'échappement des émissions diesel, avaient été signalés dès 1995. D'autres problèmes ayant suscité l'attention dernièrement, dont l'isolation des câbles électriques, n'avaient pas été relevés auparavant.

Il semble que la délégation de 1995 était bien disposée à l'égard des Upholder et les avait trouvés en meilleur état que prévu, même s'ils étaient à l'ancre depuis bien des mois. Mais, tel qu'il est indiqué dans une des annexes du rapport de la délégation, l'état de conservation variait d'un sous-marin à l'autre. Ainsi, le HMS *Upholder* (rebaptisé plus tard le NCSM *Chicoutimi*), le premier et plus ancien de sa classe, a été décrit comme étant généralement en bon état, mais nécessitant des travaux importants. Le deuxième de sa catégorie, le HMS *Unseen* (à qui on donna plus tard le nom de NCSM *Victoria*) était celui des quatre qui se trouvait, semble-t-il, dans le meilleur état. Le troisième sous-marin, le HMS *Ursula* (maintenant le NCSM *Corner Brook*), a été jugé dans un état correct, quoique l'entretien des compartiments machines soulevait certaines préoccupations. Enfin, le HMS *Unicorn* (qui porte aujourd'hui le nom de NCSM *Windsor*), le plus jeune du groupe, fut jugé en bon état même si, comme dans le cas du HMS *Ursula*, aucune liste des défauts n'avait été présentée à son sujet par les autorités britanniques. La remise en état des sous-marins afin de les rendre pleinement

opérationnels exigeait manifestement certains travaux, mais cela ne semblait pas faire obstacle à leur acquisition. Le fait que ces sous-marins usagés représentaient alors pour la Marine canadienne pratiquement la seule solution de remplacement possible pour les vieux Oberon a peut-être joué au moment de l'interprétation, par l'état-major de la Marine, des conclusions auxquelles en était arrivée la délégation de 1995.

À la lumière des informations recueillies par la délégation, le ministre de la Défense nationale de l'époque, David Collenette, avait semble-t-il tout lieu de croire que les submersibles britanniques étaient en suffisamment bon état pour satisfaire aux exigences canadiennes et que le prix demandé par les Britanniques respectait les limites établies dans le *Livre blanc sur la défense de 1994*. Il a donc profité d'une réunion du conseil des ministres, en avril 1995, pour plaider en faveur de l'achat des Upholder. Comme l'a expliqué M. Collenette au Comité, le conseil des ministres a plus ou moins donné son aval au projet, bien que le premier ministre Chrétien entretenait quelques réserves²⁴. Il faut dire qu'à ce moment-là, de nombreux secteurs de la société canadienne, dont les milieux sociaux et de la santé, de même que la défense, commençaient à ressentir les effets des compressions budgétaires que le conseil des ministres jugeait nécessaires afin de réduire le déficit national. Le premier ministre, donc, était inquiet de la façon dont les Canadiens réagiraient à l'achat de sous-marins, à une période où on sabrait à qui mieux mieux dans les services sociaux et la santé. C'est ainsi que l'on remit à plus tard l'achat des sous-marins, lorsque le climat politique se prêterait davantage à l'annonce d'un autre projet d'acquisition de matériel militaire, en plus de l'achat de nouveaux transports de troupes blindés et du remplacement des hélicoptères de recherche et de sauvetage, deux projets déjà annoncés dans le Livre blanc. Le témoignage de M. Collenette confirme donc ce que l'on soupçonnait dans les milieux journalistiques et universitaires, soit que le premier ministre Chrétien avait été mêlé de près à la décision de retarder l'acquisition des sous-marins²⁵.

La Marine n'avait d'autre choix que d'attendre, en espérant une amélioration du climat politique pour que le projet puisse aller de l'avant. Elle devait dès lors faire face à une dure réalité : faute d'obtenir les Upholder à bon prix, il lui faudrait renoncer à sa flotte de sous-marins lorsque les vieux Oberon ne seraient plus sécuritaires. On ne savait pas à ce moment-là si le projet d'acquisition allait refaire surface, ni quand. C'est alors qu'a débuté réellement la période pendant laquelle le dossier n'a suscité que « peu d'activité, voire aucune », pour reprendre les termes de M. Fischer. Il semble cependant que la Marine était toujours déterminée à remplacer ses Oberon par les Upholder, et à peu près rien ne laisse supposer

²⁴ *Témoignages*, séance n° 15, 13 décembre 2004.

²⁵ Dans son livre, Julie Ferguson indique que le premier ministre Chrétien avait reporté la décision de faire l'achat des sous-marins, mais que cette intervention de sa part était survenue au printemps 1996. Voir Julie Ferguson, *Deeply Canadian, New Submarines for a New Millenium*, Port Moodie (C.-B.), Beacon Publishing, 2000, p. 156. Pourtant, à la page 185 comme à la page 156, elle écrit que les autorités britanniques, irritées par la décision de retarder l'achat, avaient retiré au Canada son droit de préférence en 1995.

qu'elle-même ou que le Ministère ait réévalué le besoin d'acquérir des sous-marins pendant cette période. Or, au mois d'avril 1995, la plupart des Upholder étaient immobilisés à un quai depuis déjà de nombreux mois, baignant au soleil dans l'eau salée, dans un état d'inactivité complète, sauf pour les quelques fois où les systèmes électroniques étaient mis en marche à l'intention des acheteurs potentiels. Le premier ministre et la Marine auraient dû craindre à ce moment-là les effets d'une période d'inactivité prolongée sur les installations machines de ces navires complexes que sont les sous-marins.

Approbation par le conseil des ministres de l'acquisition des Upholder (1997-1998)

Lorsque Art Eggleton est devenu ministre de la Défense nationale, en 1997, le Ministère attendait encore le feu vert du conseil des ministres pour procéder à l'achat des sous-marins Upholder. Peu après son arrivée à la tête du Ministère et après avoir pris des informations sur le projet d'acquisition auprès des militaires et des fonctionnaires de son ministère, M. Eggleton est allé lui-même voir les sous-marins au Royaume-Uni, en juin 1997. Il a assuré le Comité que les Britanniques n'avaient exercé aucune pression excessive pour accélérer le dossier, sauf qu'ils avaient certainement hâte que le Canada finisse par se décider, puisque d'autres pays continuaient de manifester de l'intérêt pour les sous-marins²⁶. Il a fait observer que la question des pénalités imposées au Canada pour l'annulation, en 1993, du contrat d'acquisition des hélicoptères EH-101, dans lequel étaient impliquées des entreprises britanniques, avait été réglée avant son entrée en fonction et ne constituait donc pas un facteur de décision dans l'achat des sous-marins. En outre, d'autres dossiers d'acquisition d'équipements prioritaires avaient été réglés, tels que le remplacement des hélicoptères de recherche et de sauvetage Labrador. Il restait encore à trouver des fonds dans le budget de la défense pour faire l'achat des sous-marins, à une période où le ministère de la Défense nationale, comme tous les autres ministères fédéraux, subissait d'importantes compressions budgétaires. On réussit à réunir les fonds nécessaires en retirant du service certains des vieux navires de surface attendant d'être remplacés par les nouvelles frégates, ainsi que deux sous-marins Oberon, et en annulant le carénage prévu au calendrier d'un des sous-marins Oberon. M. Eggleton a aussi confirmé que l'idée d'un troc qui permettrait au Canada de « compenser cette dépense avec l'argent que le Royaume-Uni nous remettait » avait été avancée avant qu'il ne devienne ministre de la Défense nationale.

M. Eggleton a déclaré avoir fait une présentation importante sur l'acquisition des sous-marins au conseil des ministres, qui a finalement donné son accord le 31 mars 1998. Le ministère de la Défense nationale a émis un communiqué et de la documentation, le 6 avril 1998, pour annoncer l'acquisition des sous-marins

²⁶ *Témoignages*, séance n° 11, 29 novembre 2004.

Upholder²⁷. On y apprenait que le coût total du projet ne dépasserait pas 750 millions de dollars (ajusté plus tard à 812 millions de dollars pour tenir compte de l'inflation) et que les arrangements financiers comprenaient un contrat de location-achat d'une durée de huit ans, sans intérêt, le troc des paiements de location contre les coûts, pour le Royaume-Uni, de l'entraînement des forces britanniques dans les bases canadiennes de Wainwright, Suffield et Goose Bay, et le versement d'une somme symbolique d'une livre Sterling pour l'achat de chaque sous-marin au terme de la période de location. Le Ministère a aussi émis un autre communiqué, le 2 juillet 1998, pour annoncer la signature de deux contrats importants²⁸, un avec le gouvernement du Royaume-Uni pour la location-achat des quatre sous-marins Upholder, et pour le matériel d'instruction et la documentation technique, et un autre avec la Vickers Shipbuilding and Engineering Ltd. (VSEL) pour le lot initial de pièces de rechange et la formation des équipages canadiens²⁹. On y faisait là aussi mention d'une « entente innovatrice de location-achat, sans intérêts, d'une durée de huit ans, selon laquelle les paiements de location seront échangés contre l'utilisation par les forces britanniques des installations d'entraînement » en territoire canadien.

²⁷ Canada, ministère de la Défense nationale, Communiqué NR-98.018 intitulé « Des sous-marins pour la marine canadienne », 6 avril 1998. Documentation BG-98.017 intitulée « Des sous-marins pour la Marine canadienne », 6 avril 1998.

²⁸ Canada, ministère de la Défense nationale, Communiqué NR-98.052 intitulé « Signature de contrats pour l'acquisition de sous-marins », 2 juillet 1998.

²⁹ Dans les mois qui ont suivi, la société a changé de nom à plusieurs reprises. Elle s'est d'abord appelée Marconi-Marine (VSEL) Ltd., puis Marconi Naval Systems, avant de prendre le nom qu'on lui connaît aujourd'hui, BAE Marine Systems, une des nombreuses propriétés de BAE Systems, elle-même née en 1999 de la fusion de British Aerospace (BAe) avec Marconi Electronic Systems.

CHAPITRE 2: UNE BONNE AFFAIRE POUR LES CANADIENS?

Arguments en faveur de l'acquisition

Près de quatre ans après que le *Livre blanc sur la défense de 1994* ait plus ou moins donné le feu vert au remplacement des Oberon et trois ans après que M. Collenette ait fait sa présentation au Cabinet en 1995, le Cabinet a enfin approuvé l'acquisition des Upholder. Les Canadiens sont par malheur habitués à attendre longtemps les décisions du gouvernement concernant l'acquisition de matériels militaires, mais le délai de trois ans avant de connaître la décision du Cabinet concernant les sous-marins compte parmi les pires exemples. Il est surpassé seulement par les délais mis à remplacer les hélicoptères Sea King. N'oublions pas qu'en 1995, il s'était écoulé près de 10 ans de planification et de préparation avant que le projet de sous-marins n'atteigne l'étape de la signature des contrats. Qu'on estime ce matériel nécessaire ou non, il est frustrant de voir, après tant de temps et d'effort consacrés à préparer l'acquisition d'un matériel, une question d'opportunité politique décider du moment où les militaires canadiens pourront s'en servir. De toute façon, le Comité espère que les mesures que le sous-ministre adjoint (Matériels) nous a dit avoir été prises écourteront et rendront plus efficient le processus d'acquisition³⁰.

Pour ce qui est de la pertinence des capacités qu'offrent les sous-marins dans un monde en mutation rapide, le long chemin ayant mené à la décision d'acquérir les Upholder soulève plusieurs questions concernant le processus décisionnel. Le Comité mixte spécial et le *Livre blanc sur la défense de 1994* ont apporté leur appui mitigé au maintien de la capacité sous-marine du Canada du moment que ce soit au coût le plus faible³¹. Le gouvernement hésitait tout de même à poursuivre le processus d'acquisition à cause des effets possibles sur l'opinion publique plus que des changements intervenus dans le contexte international. Entre-temps, la Marine semblait déterminée à maintenir une capacité sous-marine à tout prix. S'il fallait pour cela racheter les Upholder britanniques, quelles que soient leurs qualités et leurs déficiences, c'était considéré comme la seule option. Comme l'a fait remarquer M. Richard Gimblett, chercheur attaché au Centre for Foreign Policy Studies de l'Université Dalhousie, une marine dotée de plusieurs types de plates-formes (navires de surface, sous-marins, navires de patrouille côtière) offre au gouvernement une variété d'options dès que le Canada est appelé à contribuer

³⁰ *Témoignages*, réunion n° 21, 17 février 2005.

³¹ La contribution parlementaire a pris la forme du rapport majoritaire du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada bien que, comme il a été noté au chapitre 1, le Bloc Québécois ait publié un rapport dissident. Le Comité mixte spécial de 1994 était composé de députés du Parti libéral, du Parti réformiste et du Bloc Québécois et de sénateurs libéraux et progressistes-conservateurs.

aux opérations multinationales occasionnées, par exemple, par une crise sécuritaire internationale³². Dans certaines opérations, lorsqu'il s'agit par exemple d'appliquer les sanctions imposées par les Nations Unies à un État voyou, les navires de surface sont tout désignés pour intercepter et inspecter des navires de charge; dans d'autres, la surveillance furtive par des sous-marins d'unités navales qui posent une menace pour les forces coalisées est mieux indiquée. Le large éventail de capacités ainsi mis à disposition cadre avec l'engagement déclaré dans le *Livre blanc sur la défense de 1994* de fournir des forces plurifonctionnelles aptes au combat.

Certains soutiennent donc que, malgré le temps mis à obtenir l'approbation du Cabinet et les retards du projet, le Canada a fait une bonne affaire en achetant les quatre sous-marins de classe Upholder. Les anciens ministres de la Défense nationale qui ont témoigné devant le Comité et d'autres personnes maintiennent qu'un pays comme le Canada, dont le littoral est étendu et qui dépend du transport maritime pour une bonne part de son commerce international, doit se doter de forces maritimes aux capacités multiples. Le sous-marin passe pour un élément polyvalent des forces maritimes à cause de son aptitude à surveiller de façon furtive la présence de sous-marins étrangers à proximité des eaux territoriales ou l'activité de bateaux de pêche étrangers et d'autres embarcations éventuellement préjudiciables aux ressources et aux intérêts nationaux. Il représente également l'arme la plus efficace dans les opérations de lutte anti-sous-marine, puisqu'il opère dans le même environnement que les intrus qu'il pourchasse. La seule existence d'une flotte sous-marine est considérée comme un moyen de dissuasion efficace contre toute activité pouvant être menée dans les eaux du Canada, dont celles de ses régions nordiques, par des pays désireux de contester sa souveraineté et d'entraver son aptitude à protéger ses ressources naturelles et son environnement. Les occasions où le sous-marin a été employé pour surveiller des bateaux étrangers et recueillir des données sur la surpêche et les autres activités illégales auxquelles ils peuvent se livrer comme l'opération Embuscade de 1993, où un navire de classe Oberon a localisé des dragueurs à pétoncles américains dans les eaux du Banc Georges et surveillé leurs activités, sont citées comme preuve de la valeur du sous-marin comme moyen de surveillance en temps de paix.

N'empêche que le sous-marin est essentiellement un système apte au combat et, comme l'ont fait remarquer des analystes de défense comme Martin Shadwick et Richard Gimblett, il peut contribuer puissamment à protéger les navires de guerre canadiens qui participent loin du Canada à des opérations sécuritaires internationales. Les opérations navales multinationales menées par le passé dans la mer d'Arabie et la mer Adriatique, y compris à l'appui d'opérations de maintien de la paix, assuraient la surveillance de sous-marins étrangers qui menaçaient ou gênaient les manœuvres des navires alliés. Certains experts font observer que, même si les sous-marins du Canada ne faisaient pas partie d'une opération internationale, les forces aériennes et navales du Canada, des États-Unis et d'autres alliés pourraient éventuellement s'en servir pour s'entraîner à la guerre

³² *Témoignages*, réunion n° 20, 15 février 2005.

anti-sous-marine avant le déploiement de la force opérationnelle coalisée dans une région troublée de la planète. En fait, certains témoins ont affirmé que les militaires américains avaient envoyé des messages d'appui à l'acquisition de sous-marins par le Canada étant donné qu'ils pourraient participer à des exercices d'entraînement avec les forces navales américaines. La Marine américaine se sert de sous-marins à propulsion nucléaire mais, selon plusieurs analystes de défense, elle reconnaît que les sous-marins diesel-électriques peuvent menacer sérieusement sa flotte de surface, notamment dans les opérations littorales. Elle considère donc les exercices d'entraînement avec des sous-marins diesel-électriques étrangers comme un excellent moyen de parfaire les compétences des équipages d'aéronefs patrouilleurs et de navires de surface. Les partisans de l'acquisition des sous-marins citent comme preuve que les sous-marins constituent un élément nécessaire de toute flotte militaire équilibrée leur valeur dans la guerre anti-sous-marine et la puissance de feu qu'ils peuvent dégager au cours des opérations de lutte contre le trafic maritime. Le fait que beaucoup de pays, petits et grands, les utilisent a aussi été invoqué à l'appui du projet d'acquisition. On a également fait état de la présence d'un grand nombre de sous-marins partout dans le monde pour illustrer la gravité de la menace à laquelle les navires de surface canadiens et alliés pourraient être exposés au cours d'opérations multinationales³³.

Parmi ceux qui estiment que les sous-marins constituent un élément important de toute force plurifonctionnelle apte au combat, certains pensent que l'acquisition de cette capacité à un prix favorable prouve que c'était une bonne affaire. La location avec option d'achat prévue dans le contrat passé entre le Canada et le Royaume-Uni le 2 juillet 1998 ne devait pas coûter plus de 750 millions de dollars, somme relevée à 812 millions compte tenu de l'inflation³⁴. Donc, pour quelque 800 millions de dollars, le Canada a obtenu quatre sous-marins relativement neufs de classe Upholder d'une conception perfectionnée que certains experts en défense et officiers de Marine comparent favorablement aux sous-marins similaires utilisés par des marines partout dans le monde. Le Upholder a un rayon d'action suffisant pour opérer pendant de longues périodes dans les eaux canadiennes ou à proximité ou pour entreprendre de longs déploiements dans les océans du monde de manière à pouvoir intervenir dans des points chauds éloignés. Comme l'a fait remarquer M. Gimblett, certains autres types de sous-marin diesel-électrique offerts sur le marché sont conçus plutôt pour les opérations côtières et, comparés au Upholder, ne répondraient pas à bon nombre des exigences du Canada en matière d'opérations sous-marines³⁵.

³³ La guerre anti-sous-marine reste une importante capacité de l'OTAN comme le montre l'exercice Noble Marlin 05 auquel ont participé en Méditerranée en mars 2005 des navires, des sous-marins et des aéronefs de dix pays de l'OTAN dont le Canada.

³⁴ Le coût de certains projets liés aux sous-marins a récemment été ajouté au coût d'acquisition et le Conseil du Trésor a approuvé un nouveau plafond de 897 millions de dollars pour le Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, comme on verra plus loin dans ce chapitre.

³⁵ *Témoignages*, réunion n° 20, 15 février 2005.

Les partisans de l'acquisition font remarquer que le Canada a obtenu l'importante capacité sous-marine que procurent les Upholder pour une fraction de ce qu'il lui en aurait coûté pour acheter des sous-marins neufs à un chantier naval étranger ou les faire construire au pays par une entreprise ou un consortium d'entreprises canadiennes. Il a souvent été question pendant les réunions du Comité de la solution retenue par l'Australie, à savoir le choix d'une coque de conception étrangère, en l'occurrence suédoise, la construction en Australie et la conception et la fabrication par des entreprises australiennes de l'équipement électronique et autre, avec tous les problèmes d'intégration qui s'en sont suivis. Comme au Canada, l'acquisition de sous-marins est très controversée en Australie, mais pour des raisons différentes. L'Australie a fait construire six sous-marins de classe Collins à un coût total de plus de 5 milliards de dollars australiens, mais les dépenses prévues pour 2003-2004 comprenaient 773,7 millions de dollars australiens en travaux supplémentaires nécessaires pour corriger les lacunes relevées dans les essais initiaux et dans un rapport du gouvernement australien³⁶. En fait, l'Australie reçoit aussi de la Marine américaine une aide pour rectifier certains des problèmes. Ainsi, l'Australie a acquis six sous-marins neufs pour près d'un milliard de dollars australiens pièce tandis que le Canada en a acquis quatre relativement neufs pour 800 millions de dollars³⁷. Pour les défenseurs de l'acquisition des Upholder, leur prix modeste comparé aux sommes importantes que paient l'Australie et d'autres pays pour faire construire des sous-marins souligne les avantages de l'affaire. On se sert également des problèmes rencontrés par les Australiens pour faire ressortir les écueils que peut comporter la construction de sous-marins et la complexité de la technologie sous-marine ne serait-ce que pour rappeler que les problèmes du Canada avec ses sous-marins ne sont pas uniques.

L'acquisition des Upholder est jugée favorablement par ses défenseurs même si ces sous-marins ont une aptitude très limitée à opérer sous les vastes étendues de glace dans les eaux nordiques du Canada. Quand les sous-marins canadianisés de classe Victoria seront pleinement opérationnels, ils renforceront dans une certaine mesure la présence militaire canadienne limitée dans les eaux de l'Arctique. Ce pourrait être particulièrement important dans le passage du Nord-Ouest où la souveraineté canadienne risque d'être sérieusement contestée dans les décennies à venir par des pays qui considèrent le passage comme une route de navigation internationale. La navigation dans le passage est censée augmenter un jour parce que le réchauffement de la planète aura sans doute pour effet de réduire l'étendue des glaces et la période pendant laquelle elles bloquent la navigation. Bien que les sous-marins diesel-électriques comme le Victoria canadianisé puissent opérer sous les lisières de la couche de glace, ils ne peuvent pas s'aventurer trop loin sous la calotte polaire sans courir de risques croissants. On fait beaucoup de recherche, notamment au Canada, sur les piles à combustible

³⁶ Le premier sous-marin de classe Collins a été commandé en 1996 et le sixième en 2003, mais ce n'est qu'en mars 2004 que la Royal Australian Navy a accepté la «décharge opérationnelle» des six navires. Cela veut dire qu'ils peuvent être utilisés opérationnellement tout en subissant des travaux destinés à corriger certaines des déficiences.

³⁷ Le dollar australien a actuellement presque la même valeur que le dollar canadien.

et les autres sources d'énergie pouvant servir à des systèmes de propulsion anaérobie adaptés aux sous-marins. Le vice-amiral (ret) Cairns a confirmé qu'on a entrepris la recherche sur la propulsion anaérobie au début des années 1990 alors que la Marine cherchait à remplacer les Oberon après l'annulation de l'achat proposé de sous-marins à propulsion nucléaire³⁸. Cependant, même si la propulsion anaérobie se développait au point de pouvoir être installée dans les sous-marins canadienisés de classe Victoria, ce qui pourrait être envisagé dans les années à venir, les navires disposeraient toujours d'une aptitude très limitée à opérer sans danger sous des eaux recouvertes de glace³⁹.

Arguments contre l'acquisition des sous-marins

Tandis que certains considèrent comme un avantage l'aptitude limitée des sous-marins de classe Victoria à opérer sous les glaces et la possibilité de l'améliorer quelque peu par un système de propulsion anaérobie, d'autres y voient une autre indication de leur valeur contestable. Ils ne sont pas convaincus que le Canada a besoin de sous-marins et de leur aptitude limitée à opérer sous les glaces avec ou sans propulsion anaérobie. De toute façon, ils ne considèrent pas les sous-marins comme un moyen important pour le Canada d'affirmer sa souveraineté dans les eaux nordiques. Ils soutiennent que l'affirmation de souveraineté exige une présence militaire visible dans le Grand Nord et que le Canada n'a guère avantage à posséder des sous-marins qui, de toute manière, opéreraient la plupart du temps sous l'eau et hors de vue. Ils croient que les plates-formes visibles comme le navire de surface et l'aéronef manifestent plus efficacement la capacité du Canada à surveiller ce qui se passe dans ses eaux encore qu'ils s'inquiètent de l'insuffisance actuelle des ressources des Forces canadiennes dans les régions nordiques.

Les partisans de l'acquisition répliquent que le simple fait que le Canada possède des sous-marins force les marines des autres pays à l'aviser quand leurs sous-marins doivent passer dans ses eaux ou à proximité, afin d'éviter les collisions entre sous-marins canadiens et étrangers. En étant au courant de la présence de sous-marins étrangers dans ses eaux, le Canada se trouve mieux à même d'assurer sa souveraineté sur son territoire. Cependant, certains critiques ne sont pas convaincus que le Canada doive faire partie du club des pays possesseurs de sous-marins simplement pour être informé du déploiement de sous-marins étrangers à proximité de ses eaux. Au demeurant, selon eux, de nouvelles technologies comme le véhicule aérien sans pilote (UAV) pourraient améliorer nos capacités de surveillance sur de vastes étendues de nos eaux territoriales pour peut-être moins que les frais d'acquisition et de fonctionnement des quatre sous-

³⁸ *Témoignages*, réunion n° 6, 1^{er} novembre 2004.

³⁹ L'installation d'un système de propulsion anaérobie pourrait obliger à percer la coque du sous-marin pour y ménager une prise ou un prolongement renfermant une pile à combustible ou autre source d'énergie semblable, puis à ressouder le tout. Les tests et les installations semblables effectués dans certains pays montrent que c'est faisable.

marins. Cependant, certains analystes de défense comme le professeur Shadwick avertissent que la technologie de l'UAV en est encore à ses balbutiements et qu'il y a encore beaucoup à faire pour améliorer ses capacités de surveillance⁴⁰.

De toute façon, les critiques du projet d'acquisition mettent en question la mesure dans laquelle les sous-marins étrangers posent une menace pour les intérêts du Canada, que ce soit près de ses côtes ou au loin lorsque des navires canadiens participent à des forces multinationales. Comme l'a déclaré Peter Langille, il y a peut-être eu des sous-marins soviétiques dans les eaux canadiennes ou à proximité pendant la guerre froide, mais la menace sous-marine n'est pas aussi grande aujourd'hui⁴¹. En outre, les critiques croient que le navire de surface et l'aéronef de patrouille maritime ont des capacités de guerre anti-sous-marine suffisantes pour détecter des sous-marins étrangers dans les eaux canadiennes ou dans la zone d'opérations d'une force navale multinationale. À leur avis, le Canada n'a pas besoin de sa propre flotte de sous-marins pour détecter les intrus dans ses eaux, et que les forces navales multinationales peuvent s'en remettre au besoin à la protection des sous-marins de pays alliés. Ils jugent insuffisants les arguments présentés pour démontrer la valeur des sous-marins dans la surveillance des bateaux de pêche étrangers et des autres navires se trouvant en eaux canadiennes. Ils concluent que le Canada aurait pu décider de ne pas remplacer les vieux Oberon et éviter de la sorte toutes les implications du maintien d'une capacité sous-marine, y compris les frais de fonctionnement des sous-marins qui s'ajoutent à ceux de la flotte de surface, de l'infrastructure complexe et du système d'entraînement nécessaires pour assurer leur sûreté d'exploitation. Certains vont jusqu'à proposer que, pour faire la part du feu, si on peut dire, le Canada devrait abandonner complètement les opérations sous-marines et se défaire des quatre sous-marins achetés au Royaume-Uni.

Certains critiquent l'acquisition des sous-marins parce qu'ils ont une autre conception de ce que devraient être les priorités de défense du Canada. Ils en contestent l'utilité compte tenu des nombreuses sollicitations auxquelles les Forces canadiennes ont dû faire face au cours des 10 dernières années en termes de participation aux missions de maintien de la paix. Une partie sinon la totalité des fonds consacrés à l'acquisition des sous-marins, même s'ils sont inférieurs à ce qu'aurait coûté leur construction au Canada, auraient pu être mieux employés, soutiennent-ils, à affecter plus de soldats canadiens aux opérations de maintien de la paix et à assurer le soutien naval et aérien de ces opérations. D'autres estiment qu'on aurait mieux servi les intérêts du Canada et de la communauté internationale en achetant des véhicules de combat ou des aéronefs de transport lourd essentiels au succès des opérations de maintien de la paix. Un certain nombre de critiques soutiennent que les coupes sombres opérées dans les budgets de la défense pendant les années 1990 ont mis en péril les capacités terrestres, aériennes et

⁴⁰ *Témoignages*, réunion n° 19, 10 février 2005.

⁴¹ *Témoignages*, réunion n° 20, 15 février 2005.

navales des Forces canadiennes. De leur point de vue, la question n'est pas de savoir s'il aurait mieux valu pour le Canada d'acheter des transports de troupes blindés. Elle est plutôt de savoir si les dépenses militaires suffisent à fournir aux Forces canadiennes toutes les capacités dont elles estiment avoir besoin pour remplir leurs engagements et si les lignes directrices de politique sont assez claires pour les guider dans la sélection des matériels.

Les sous-marins et les priorités de défense du Canada, selon le *Livre blanc sur la défense de 1994*

Le Comité n'avait pas pour mandat de déterminer si le Canada devrait conserver ou non ses sous-marins. Quoiqu'il en soit, il lui est difficile, en l'absence d'une politique de défense claire et à jour, de dégager un consensus sur la question de savoir si le Canada a utilisé au mieux ses ressources en faisant l'acquisition des sous-marins. Beaucoup de choses ont changé dans le monde depuis la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994*, même si le gouvernement maintient que les éléments essentiels de la politique de défense canadienne restent les mêmes qu'en 1994. Il est malaisé de déterminer jusqu'à quel point le matériel nouvellement acquis offre les capacités nécessaires à « une force polyvalente apte au combat » quand on ne sait trop le genre de force militaire qu'il faut au Canada dans la première décennie du XXI^e siècle. Les parlementaires et les analystes réclament un examen de la politique de défense canadienne depuis des années. Après de longs délais, cet examen a été lancé et le Parlement aura l'occasion d'examiner la nouvelle politique. Le fait demeure que, plus de 10 ans après la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994*, le Canada possède maintenant les sous-marins modernes dont ce document prône plus ou moins l'acquisition. Cependant, on ne sait trop dans quelle mesure le Canada en a besoin dans le monde de l'après-11 septembre. Il est vrai que les Canadiens sont beaucoup plus conscients de la nécessité de renforcer la surveillance des côtes pour empêcher l'infiltration éventuelle de terroristes en Amérique du Nord. Les sous-marins peuvent peut-être renforcer les capacités de surveillance des aéronefs patrouilleurs et des navires de surface, mais en 2005, le Canada en a-t-il besoin dans la même mesure qu'en 1995 pour protéger ses navires dans les opérations navales multinationales? Voilà le genre de questions qui peuvent se poser pendant l'étude parlementaire sur la politique de défense du Canada et ses objectifs de politique internationale.

Entre-temps, le projet d'acquisition de sous-marins s'est apparemment poursuivi depuis 1994 sans que le ministère de la Défense nationale et le gouvernement s'interrogent sur la nécessité d'une capacité sous-marine ou la valeur de l'occasion qui s'offrait. Le premier ministre Chrétien ayant décidé de reporter l'acquisition, trois années se sont écoulées entre la publication du Livre blanc en 1994 et la signature des contrats en juillet 1998. Une fois les contrats signés, le processus de livraison, de modification et de mise à niveau opérationnel a subi d'autres retards. Selon M. Alan Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), ministère de la Défense nationale, et le capitaine de corvette Williamson,

gestionnaire de projet, Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, les sous-marins de classe Victoria ne seront pas pleinement opérationnels (c'est-à-dire entièrement canadianisés et testés) avant 2008 environ à cause de retards du processus de réactivation et de canadianisation⁴². Cependant, même si la canadianisation d'au moins un des sous-marins, le NCSM *Corner Brook*, était presque terminée à la fin de 2004, il reste à voir dans quelle mesure leur mise à niveau opérationnel sera retardée du fait qu'ils ont été mis hors service en attendant le rapport de la commission d'enquête sur l'incendie à bord du NCSM *Chicoutimi* et la réparation de ce navire. Comme l'entraînement initial et le recyclage des sous-marinières dépendent jusqu'à un certain point du temps passé à bord d'un sous-marin opérationnel, ainsi que l'ont fait remarquer plusieurs témoins, les retards du processus de canadianisation et la mise hors service des sous-marins auront forcément des répercussions sur l'entraînement. La flotte sous-marine ne pourra donc peut-être pas contribuer à temps plein aux capacités militaires du Canada avant 2010, soit quelque 15 années après l'énoncé de politique qui a préparé la voie à son acquisition.

Le Comité serait peut-être plus convaincu de la nécessité de l'acquisition si les priorités du Canada en matière de défense et le besoin de sous-marins avaient été régulièrement examinés pendant cette période de 15 ans. On reproche parfois aux planificateurs militaires canadiens et étrangers d'envisager les acquisitions de matériel en fonction de la dernière guerre ou de scénarios de guerre froide plutôt qu'en fonction des besoins actuels et futurs. En l'absence d'une politique de défense régulièrement actualisée, les planificateurs militaires ne disposent peut-être pas des lignes directrices claires nécessaires pour réévaluer les besoins en matériels et pour s'assurer que le Canada aura les capacités qu'il faut au moment voulu. Maintenant qu'un examen de la politique de défense canadienne a enfin été entrepris, le Comité espère qu'il débouchera sur des lignes directrices claires à l'usage des planificateurs militaires. Cependant, le temps qui se sera écoulé entre la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994* et la date prévue de la mise à niveau opérationnel des sous-marins souligne la nécessité de mises à jour régulières de la politique de défense. Une fois l'examen en cours terminé, notre pays ne devrait pas attendre pendant une autre dizaine d'années une mise à jour de sa politique de défense. Nos alliés les plus proches ont pour règle de fournir régulièrement à leurs citoyens et à leur parlement une mise à jour de leur politique de défense et de leurs plans de dépenses militaires sur deux ou trois ans. Le ministère de la Défense du Royaume-Uni a publié ces dernières années un certain nombre de documents d'orientation dans le cadre de son examen de défense stratégique, y compris, en juillet 2004, *Delivering Security in A Changing World : Future Capabilities*, qui traite des changements dans la structure des forces et des priorités d'équipement⁴³. L'Australie a publié en 2004 le *Defence Capability Plan 2004-2014* sur son programme de biens d'équipement quatre ans après son

⁴² *Témoignages*, réunion n° 4, 25 octobre 2004 et répété par le capitaine de vaisseau Williamson à la réunion n° 13, 6 décembre 2004.

⁴³ Voir la liste des rapports à www.mod.uk/publications/policypapers.htm.

Livre blanc sur la défense intitulé *Defence 2000 : Our Future Defence Force* et, entre ces deux documents, elle en a produit d'autres, dont une mise à jour de la politique de défense en 2003⁴⁴. Les États-Unis quant à eux lancent en 2005 leur examen quadriennal de la politique de défense. Certains des problèmes rencontrés dans le cadre du projet d'acquisition des sous-marins auraient peut-être pu être évités si la politique de défense du Canada avait été mise à jour à intervalles réguliers. Il ne suffit manifestement pas de s'en remettre uniquement aux documents budgétaires et aux rapports annuels sur le rendement du Ministère pour expliquer aux Canadiens dans quelle mesure les priorités de défense de leur pays sont en phase avec la situation sécuritaire internationale. C'est pourquoi nous recommandons :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement produise tous les quatre ans au moins une mise à jour complète de la politique de défense et en fasse rapport au Parlement afin d'exposer clairement les priorités de défense du Canada ainsi que les capacités et les matériels dont les Forces canadiennes ont besoin pour remplir leurs engagements.

L'accord de troc : une source de confusion

Les défenseurs de l'acquisition font valoir les économies qu'on a réalisées en achetant les Upholder au lieu de se lancer dans un projet de construction de plusieurs milliards de dollars. Cependant, plusieurs détracteurs du projet rappellent qu'il faut prendre en considération la totalité des frais qu'il occasionne lorsqu'on en évalue les mérites. M. Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), a déclaré que le Royaume-Uni s'était chargé de la réactivation des Upholder avant de les céder au Canada⁴⁵. Le Royaume-Uni avait donc défrayé le gros des travaux nécessaires pour corriger les problèmes ou les déficiences repérés pendant la période de réactivation. M. Williams a également expliqué que le coût total de l'accord de location avec option d'achat reste fondamentalement l'accord de 750 millions de

⁴⁴ Voir la liste des rapports à www.defence.gov.au/publications.cfm.

⁴⁵ *Témoignages*, réunion n° 4, 25 octobre 2004.

dollars d'abord annoncé sauf que le total se monte à 812 millions une fois prise en compte l'inflation en cours de projet⁴⁶. Ce total comprend l'argent versé au Royaume-Uni conformément au barème de paiements de location prévu au contrat pour chacun des quatre sous-marins Upholder, mais comme l'a noté M. Williams, le NCSM *Victoria* a été racheté plus tôt que prévu. Il a ajouté toutefois que le coût d'un certain nombre de petits projets liés à l'acquisition des sous-marins (soit 85 millions de dollars en tout), notamment au titre de l'infrastructure de soutien, est venu s'ajouter au coût total du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, nom sous lequel figure le projet dans les documents budgétaires comme la Partie III — Plans et priorités du ministère de la Défense nationale.⁴⁷ Cette mesure a été recommandée dans le rapport de mai 2003 du Chef — Service d'examen du ministère de la Défense nationale qui a été prié d'examiner le projet des sous-marins⁴⁸. C'est pourquoi le Conseil du Trésor a approuvé un nouveau plafond de 897 millions de dollars pour le Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins⁴⁹. Cependant, il s'agit d'un plafond et, selon le rapport d'étape sur les programmes d'équipement qui figure dans la Partie III — Plans et priorités du Budget des dépenses 2004-2005 du ministère de la Défense nationale, le coût total estimatif actuel du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins s'élève à 868 422 000 \$. Ce total, selon M. Williams, comprend les paiements de location d'environ 360 millions pour les quatre sous-marins, plus le coût des simulateurs d'entraînement, le jeu de documents techniques, la canadianisation et les pièces de rechange⁵⁰.

Certains détracteurs notent qu'il faut aussi inclure dans le coût d'acquisition les frais de fonctionnement et de soutien des sous-marins sur leur durée de vie de 20 ans ou plus. D'autres font remarquer qu'on tient compte des frais à long terme au moment de décider d'acquérir des matériels. Dans le débat sur les sous-marins, selon M. Williams, combiner les frais à long terme et le coût d'acquisition, c'est « additionner des pommes et des oranges⁵¹ ». De toute manière, il faut considérer bien des facteurs lorsqu'on envisage les frais à long terme de n'importe quelle acquisition et un tel débat comporte toujours une bonne part de conjectures parce qu'il est difficile de prévoir exactement des variables comme le tempo des

⁴⁶ Le ministère a d'abord estimé que l'acquisition des Upholder coûterait en tout 800 millions de dollars, mais étant données les pressions sur son budget en 1998, il a réduit ce montant à 750 millions. Voir ministère de la Défense nationale, Chef — Service d'examen, *Examen du Programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins*, 7050-11-33 (CS Ex), mai 2003, p. 7/30.

⁴⁷ Le rapport d'étape sur les grands projets d'équipement de la Partie III — Plans et priorités donne la liste des projets connexes totalisant 84,8 millions de dollars, y compris les capacités des côtes Est et Ouest, à la page 9/50.

⁴⁸ Ministère de la Défense nationale, Chef — Service d'examen, *Examen du Programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins*, 7050-11-33 (CS Ex), mai 2003, p. 7/30 à 11/30.

⁴⁹ Le tableau 2a de la Partie III — Plans et priorités du Budget des dépenses 2004-2005 du ministère de la Défense nationale indique que le coût total estimatif actuel du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins était de 868 422 000 \$.

⁵⁰ *Témoignages*, réunion n° 21, 17 février 2005.

⁵¹ *Ibid.*

opérations et les frais de carburant. En outre, comme il est indiqué ci-dessus, il reste à voir dans quelle mesure les sous-marins, joints à d'autres matériels, procureront aux Forces canadiennes les capacités qu'il leur faut pour accomplir les tâches que détermineront les examens actuels et futurs de la politique de défense du Canada. Cela ne veut pas dire que les frais qui seront engagés dans les années qui viennent pour assurer le fonctionnement des sous-marins, y compris au titre de grands réaménagements et de la modernisation probable des capteurs électroniques, ne sont pas un sujet de préoccupation pour le Comité. **Cependant, comme le Comité s'est concentré davantage sur ce qui s'est produit dans le cadre du projet plutôt que sur ce qui pourrait se produire, il est mieux en mesure de se prononcer sur le coût d'acquisition que sur les frais à long terme.**

Peut-être que le débat sur la valeur des sous-marins, après l'incident à bord du *Chicoutimi*, et leur coût réel aurait été moins virulent si leur acquisition n'avait pas été présentée et perçue comme une aubaine. La possibilité d'un accord de troc dont fait état le Ministère dans ses communiqués sur l'acquisition des Upholder a donné à beaucoup de Canadiens l'impression qu'une partie au moins du coût serait compensé par l'argent que nous doit la Grande-Bretagne pour l'usage que ses forces font d'installations d'entraînement situées au Canada. Certains Canadiens peuvent même avoir eu l'impression que l'accord de troc signifiait que les sous-marins seraient obtenus à peu de frais pour le Trésor même si les communiqués précisaient que « le projet des sous-marins coûtera au maximum 750 millions de dollars, soit le quart de ce que cela coûterait pour acheter ou construire de nouveaux sous-marins⁵² ». Le Comité a été surpris d'apprendre qu'en fait il n'y avait pas eu de troc. M. Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), a déclaré que le contrat passé avec le Royaume-Uni faisait explicitement référence à la question du troc au paragraphe 27.3 comme « moyen de simplifier les comptes ». En réalité, le troc n'a jamais fait partie du processus d'acquisition parce que, selon M. Williams, « au bout du compte, on laisse simplement chaque programme fonctionner et se financer de son côté⁵³ ». Dans l'un des programmes mentionnés, le Canada acquiert les Upholder contre de l'argent versé au Royaume-Uni tandis que dans l'autre, il reçoit de l'argent du Royaume-Uni pour l'usage que font les forces britanniques d'installations d'entraînement au Canada. M. Pierre Lagueux, qui a été sous-ministre adjoint (Matériels) de 1996 à juillet 1999, a déclaré avoir eu l'impression, en quittant le Ministère, que le troc faisait toujours partie du contrat d'acquisition⁵⁴. Il ne savait pas pourquoi il n'y en avait pas eu. Pour sa part, M. Eggleton a déclaré ne pas se rappeler pourquoi le troc ne s'était pas matérialisé en tout ou en partie⁵⁵. Il a noté cependant que, même s'il y avait eu troc, les sous-

⁵² Canada, ministère de la Défense nationale, « Des sous-marins pour la Marine canadienne », communiqué NR-98.018, 6 avril 1998.

⁵³ *Témoignages*, réunion n° 4, 25 octobre 2004.

⁵⁴ *Témoignages*, réunion n° 9, 22 novembre 2004.

⁵⁵ *Témoignages*, réunion n° 11, 29 novembre 2004.

marins auraient coûté de l'argent au Canada à cause des frais qu'occasionnent les installations d'entraînement mises à la disposition des forces britanniques.

Au moment de sa seconde comparution, M. Williams a expliqué que le troc ne s'était pas avéré pratique pour diverses raisons, dont le fait que les dates des paiements du Canada au titre des sous-marins ne coïncidaient pas avec les dates des paiements du Royaume-Uni au titre des installations d'entraînement. Il a également été mentionné que, comme le troc ne s'est pas matérialisé, les sommes versées par le Royaume-Uni pour l'usage des installations d'entraînement et par le Canada pour les sous-marins sont clairement indiquées dans les Comptes publics du Canada et que les dépenses sont ainsi plus transparentes⁵⁶. Le fait demeure que beaucoup de Canadiens avaient l'impression que l'accord de troc allait couvrir une bonne partie sinon la totalité du coût d'acquisition. En outre, il est assez troublant d'observer un processus où les responsables canadiens et britanniques consacrent beaucoup de temps et d'énergie à négocier un contrat qui, entre autres, prévoit la possibilité d'un troc pour, presque aussitôt le contrat signé, abandonner l'idée de troc sans y annexer de modification ou autre pièce donnant acte de leur décision⁵⁷. Si certains détracteurs pensent qu'on s'est servi de l'éventualité d'un troc pour rendre l'acquisition des sous-marins plus acceptable par le public canadien, d'autres déplorent qu'on n'ait pas annoncé l'inexistence d'un accord de troc avant qu'elle ne soit révélée à la fin de 2004 pendant l'étude du Comité. Rétrospectivement, M. Williams a déclaré qu'on aurait dû annoncer la décision de renoncer à la possibilité d'un troc pour éviter la confusion et la controverse qui en a résulté. Mais ce qui préoccupe vraiment le Comité, c'est que le gouvernement n'ait rien fait pour corriger la perception, dans le public canadien, qu'il y avait eu troc, même dans les semaines ayant suivi immédiatement l'incendie à bord du *Chicoutimi*. Ce n'est que le 25 octobre, lorsque M. Williams a témoigné devant le Comité, que les Canadiens ont appris que cette solution n'avait pas été retenue. Le gouvernement aurait dû en informer les Canadiens bien avant cette date.

La controverse sur la possibilité d'un troc fait ressortir à tout le moins l'importance de la clarté dans les discussions sur le prix d'acquisition des matériels militaires et les coûts de soutien. À un projet d'acquisition déjà décrit dans les déclarations du gouvernement et du ministère comme une aubaine permettant d'acquérir des sous-marins pour le quart de ce qu'aurait coûté leur construction, on a ajouté la possibilité d'un troc et l'accord de location avec option d'achat comme moyens de faciliter son acceptation par l'opinion publique. Certes, le projet a été annoncé pendant une période de modération des dépenses de l'État et bien d'autres priorités militaires et sociales se faisaient concurrence. Cependant, comme on a annoncé à son de trompette les économies qu'il permettrait de réaliser, le projet a prêté le flanc à la critique lorsque la difficile tâche de transférer des matériels militaires d'un pays à l'autre a rencontré encore plus de problèmes que

⁵⁶ *Témoignages*, réunion n° 21, 17 février 2005.

⁵⁷ On a modifié le contrat après juillet 1998 pour apporter des changements au barème des paiements, mais sans faire mention apparemment de la décision de renoncer à la possibilité de troc.

prévu. L'acquisition des sous-marins illustre donc très bien la nécessité d'expliquer clairement aux Canadiens les capacités dont les Forces canadiennes ont besoin pour remplir les missions qui leur sont confiées et la contribution à ces capacités des matériels militaires choisis. D'où, encore une fois, l'importance d'une politique de défense claire et régulièrement mise à jour et la nécessité de fournir une information meilleure et plus abondante sur les équipements militaires dont le Canada se porte acquéreur, notamment sur les coûts que cela entraîne.

À certaines réunions, y compris celle du 3 novembre 2004 lorsque le ministre de la Défense nationale a comparu au sujet des prévisions de dépense de son ministère, il a été sous-entendu que les parlementaires canadiens auraient dû savoir que les sous-marins allaient coûter à l'achat 750 millions de dollars (812 millions compte tenu de l'inflation) avec ou sans troc. Il a été affirmé que l'information sur le coût des sous-marins figurait dans le rapport sur le rendement 1998-1999 du ministère de la Défense nationale et dans les années suivantes dans la Partie III — Plans et priorités du budget des dépenses du Ministère. Cependant, le rapport sur le rendement du Ministère est déposé plusieurs mois après le 31 mars, date où l'exercice visé prend fin, et c'est seulement dans la Partie III — Plans et priorités pour l'exercice 1999-2000 que figure pour la première fois de l'information sur le «Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins», le grand projet d'équipement numéro M2549 traitant de l'acquisition des Upholder. En d'autres termes, mis à part les communiqués de la mi-1998 sur l'acquisition et la signature des contrats, ce n'est qu'à l'automne 1999 que les coûts d'acquisition des sous-marins figurent dans des documents sur les dépenses du Ministère déposés au Parlement⁵⁸. En outre, dans les documents de la Partie III pour 1999-2000 et les années suivantes, il n'est pas indiqué si la possibilité de troc s'est matérialisée ou non. Vu l'information limitée que donnent les documents du budget des dépenses sur ce projet, il était difficile aux parlementaires de savoir si tout ou partie des coûts d'acquisition des Upholder étaient, comme le laissent entendre les communiqués du Ministère, compensés par l'argent versé par le Royaume-Uni pour les installations d'entraînement au Canada.

Au demeurant, le contrôle des dépenses du ministère de la Défense nationale et des autres ministères et organismes pose plusieurs problèmes complexes. Il est facile de dire après coup que les parlementaires auraient dû connaître tous les détails de tel ou tel projet d'équipement, mais le projet des sous-marins montre bien comment peuvent être mal comprises les incidences d'un grand projet d'acquisition d'équipement sur le budget de défense et les capacités militaires. En outre, rien ne garantit qu'il n'y aura plus de malentendus de ce genre concernant d'autres grands projets d'équipement de l'État puisque la version imprimée de la Partie III — Plans et priorités du budget des dépenses du Ministère ne contient plus de rapport d'étape complet sur les grands projets d'équipement

⁵⁸ Les budgets supplémentaires des dépenses A, B et C pour 1998-1999 déposés en 1998 ou au début de 1999 sont muets sur l'acquisition des sous-marins.

depuis qu'elle est accessible sur Internet⁵⁹. Vu l'importance des grands projets d'équipement pour l'efficacité et la transformation des Forces canadiennes et le professionnalisme et la sécurité de leur personnel, l'information fournie sur les grands projets d'équipement de défense de l'État devrait être substantielle. La controverse sur l'acquisition des sous-marins montre combien il importe d'expliquer les raisons des acquisitions de gros équipements militaires et leurs incidences sur le budget de défense. C'est pourquoi nous recommandons :

RECOMMANDATION 2 :

Que le gouvernement informe le Parlement de tous les changements importants apportés aux prévisions de dépenses ou aux méthodes de paiement concernant tous les projets d'acquisition et de soutien d'équipements militaires majeurs qui ont reçu l'approbation effective du Conseil du Trésor.

⁵⁹ Voir 2004-2005 www.vcds-dev.ottaw-hull.mil.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/rpp/rpp_f.asp.

CHAPITRE 3: LE PROJET A-T-IL ÉTÉ BIEN GÉRÉ?

Transition complexe entre l'ancien et le nouvel équipement

Remplacer de l'équipement ancien et obsolète par un nouvel équipement à la fine pointe de la technologie est l'un des plus grands défis auxquels sont confrontées les forces armées modernes. Le succès de l'opération est tributaire dans une grande mesure d'un processus de sélection préparé et exécuté avec soin et en temps opportun. Divers facteurs entrent en ligne de compte, entre autres les capacités militaires dont a besoin un pays pour se défendre et protéger ses intérêts, les forces et les faiblesses du matériel proposé par les fabricants ou les pays pour remplacer l'équipement désuet, le prix du nouvel équipement et le soutien qu'il faudra prévoir durant son cycle de vie en plus du reste des exigences imposées au budget de la défense. L'entraînement dispensé au personnel appelé à utiliser le nouveau matériel constitue un autre élément important du processus de transition. Les membres de l'équipage des nouveaux aéronefs, navires ou véhicules de combat doivent posséder le niveau d'excellence requis non seulement pour veiller au bon fonctionnement de ces plateformes dans leur environnement particulier, que ce soit dans une situation de combat ou en temps de paix, mais également pour assurer leur retour à la base en toute sécurité chaque fois qu'elles sont utilisées. Ils doivent également avoir été entraînés au travail d'équipe et en avoir fait l'expérience afin de pouvoir coordonner le fonctionnement des divers éléments de leur plateforme, dont les systèmes de propulsion, de détection et d'armes. Les améliorations technologiques importantes apportées au cours des dernières décennies ont permis de réduire la charge de travail des membres de l'équipage qui utilisent et entretiennent les différents systèmes des aéronefs, navires ou véhicules. Ces engins, détecteurs et autres systèmes, toutefois, demeurent complexes et ceux qui les utilisent et les entretiennent doivent recevoir un entraînement très poussé pour pouvoir les exploiter efficacement dans des circonstances les plus difficiles.

L'acquisition des sous-marins Upholder du Royaume-Uni a marqué, pour la Marine canadienne, le début d'une période de transition difficile entre les anciens sous-marins et les nouveaux. Bien que les sous-marins Upholder de construction récente renferment beaucoup de composants de la technologie des années 1980, ils incorporent quand même bon nombre d'améliorations technologiques comparativement aux anciens sous-marins Oberon, dont la technologie remonte aux années 1950 et 1960. À part le système de propulsion, on relève beaucoup de similitudes avec les derniers sous-marins à propulsion nucléaire tels les sous-marins britanniques de classe Trafalgar. Quoi qu'il en soit, tout ce qui a trait aux sous-marins, qu'ils soient diesels-électriques ou nucléaires, suppose des complexités qui s'ajoutent à la tâche déjà difficile de remplacer l'ancien équipement par du neuf. Les bâtiments de guerre de surface comme les frégates et les destroyers sont des navires compliqués comprenant de nombreuses pièces

d'équipement, y compris les moteurs, les génératrices et les pompes nécessaires pour résister aux rigueurs de la navigation en haute mer. Ils sont également dotés de systèmes de détection et d'armes ayant leurs propres exigences de soutien et d'entretien pour participer à des opérations de combat. Les sous-marins sont aussi complexes que les bâtiments de guerre de surface et sont, de plus, équipés pour pouvoir mener des opérations furtives en toute sécurité sous l'eau, notamment une coque perfectionnée et des procédures opérationnelles bien rodées. Bref, la nature même de l'exploitation des sous-marins exige un niveau minimum d'état de fonctionnement des différents systèmes et beaucoup d'entraînement et d'expérience chez les membres de l'équipage.

Il ne fait aucun doute que les planificateurs de la défense et les officiers supérieurs de la Marine au Canada se sont rendu compte que remplacer les anciens sous-marins Oberon par les sous-marins Upholder plus modernes serait une tâche complexe. Il y a trop d'exemples dans l'histoire militaire du Canada et d'autres pays où il a fallu réparer les nombreuses déficiences du nouveau matériel militaire pour croire que le remplacement de l'ancien équipement ne poserait aucune difficulté. Comme l'a fait remarquer un témoin, les médias ont publié plusieurs articles au début des années 1990 au sujet des problèmes rencontrés lors de la mise en service des nouvelles frégates. Les vraies déficiences ont été corrigées il y a longtemps et plus personne ne parle des déficiences imaginaires. Les planificateurs et les officiers s'attendaient donc à éprouver des difficultés durant la période de transition entre les anciens et les nouveaux sous-marins.

Tout semble indiquer toutefois que les planificateurs et les officiers supérieurs de la défense ont sous-estimé la complexité du projet de remplacement des sous-marins Oberon par les sous-marins Upholder. Ils ont peut-être fondé leurs estimations sur des renseignements incomplets et des évaluations parfois trop optimistes de l'état des nouveaux sous-marins de classe Victoria, dans leur ensemble ou en partie, et de l'incidence des retards sur l'instruction et d'autres aspects de la transition. Par exemple, M. Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), a souligné qu'on avait initialement prévu que les coûts opérationnels de la « canadianisation » des sous-marins Upholder seraient à peu près les mêmes que ceux des sous-marins Oberon. Il a affirmé : « C'était peut-être naïf de notre part, mais c'est ce que nous espérions, en partie parce que l'un des avantages de cette classe, évidemment, est qu'elle nécessite moins de personnel, ou de marins, pour faire fonctionner le navire⁵⁹ ». On s'attend maintenant à ce que les coûts opérationnels des sous-marins Upholder canadianisés soient environ 25 p. 100 de plus que ceux des sous-marins Oberon par rapport à l'estimation initiale. Par conséquent, le rapport de mai 2003 du Chef — Service d'examen du ministère de la Défense nationale laisse entendre qu'il faudra peut-être réduire le nombre de jours d'opération en mer à moins de trouver les fonds nécessaires pour financer les

⁵⁹ *Témoignages*, séance n° 4, 25 octobre 2004.

opérations et l'entretien⁶⁰. Donc, la capacité des sous-marins à s'acquitter de la tâche pour laquelle ils ont été achetés pourrait être beaucoup plus limitée que prévu parce que l'on a sous-estimé les coûts opérationnels. Même si des fonds additionnels étaient alloués pour financer les coûts opérationnels supérieurs, ces fonds risquent d'être le fait d'un simple réaménagement de l'enveloppe budgétaire de la Marine au détriment d'autres capacités et de l'état de préparation de nos forces maritimes. D'une façon ou d'une autre, cela rendrait moins convaincants les arguments en faveur de l'acquisition des sous-marins pour la capacité accrue qu'ils peuvent fournir à la flotte canadienne.

Les conséquences de la longue période d'inactivité des sous-marins Upholder au Royaume-Uni ont également été sous-estimées ainsi que le temps prévu pour corriger les déficiences relevées avant et après que le Canada en prenne possession. Le capitaine (Marine) M. F. Williamson, directeur du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, a dit au Comité qu'avant la remise des sous-marins Upholder au Canada, durant la période de préparation ou de réactivation, le plan était de les livrer individuellement à six mois d'intervalles. Mais les représentants et les entrepreneurs britanniques « se sont vite rendu compte que la somme de travail requise pour remettre les sous-marins dans un état acceptable était plus grande ». Le capitaine Williamson a ajouté, en parlant des représentants britanniques, que « [l]a période de réactivation [...] a été plus longue qu'ils l'auraient voulu, mais nous n'avons jamais sacrifié la sûreté au profit du temps⁶¹ ». Personne ne met en doute le fait que peu importe le retard accusé, le processus de réactivation devait être bien fait afin que tous les sous-marins et leurs nombreux systèmes complexes soient fonctionnels pour pouvoir traverser l'océan Atlantique. Le Comité est préoccupé toutefois par le nombre d'éléments figurant dans la liste des réparations à faire d'après les certificats de réception signés par les représentants canadiens et britanniques pour chacun des quatre sous-marins Upholder lorsqu'ils ont été remis au Canada. La délégation de militaires et de fonctionnaires du Ministère qui s'est rendue au Royaume-Uni pour inspecter les sous-marins Upholder en 1995 avait relevé certains problèmes. Toutefois, comme l'ont souligné des témoins ayant l'expérience des opérations navales, il arrive souvent que les pièces de l'équipement électronique ou autre des navires en mer ne soient pas toujours en parfait état. Certaines pièces sont plus importantes que d'autres pour garantir la navigabilité d'un bâtiment ou, en fait, d'un aéronef. À moins que le rapport de la commission d'enquête sur l'incendie à bord du HMCS *Chicoutimi* ou d'autres études ne prouvent le contraire, les sous-marins pourraient prendre la mer, semble-t-il, malgré les problèmes à régler ou les réparations à faire. Quoi qu'il en soit, le Comité étudiera avec intérêt le

⁶⁰ Ministère de la Défense nationale, Chef – Service d'examen, Examen du Programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins, 7050-11-33, mai 2003. Le rapport, partiellement caviardé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, est disponible à http://www.dnd.ca/crs/rpt/reports_f.htm.

⁶¹ *Témoignages*, séance n° 13, 6 décembre 2004.

rapport de la commission d'enquête. Au cours de ses propres travaux, certains de ses membres ont exprimé des inquiétudes au sujet de l'objectivité de la Marine dans son enquête sur l'incident survenu à bord du *Chicoutimi*, étant donné l'implication de celle-ci dans l'acquisition des sous-marins. Tel qu'il était indiqué dans l'introduction, le Comité pourrait produire d'autres rapports sur le sujet si celui de la commission d'enquête lui apparaissait insatisfaisant.

Une instruction qui ne s'est pas déroulée selon les plans

La remise en service des Upholder ayant pris plus de temps que prévu, le *Chicoutimi*, le dernier des quatre sous-marins à être remis au Canada, a amorcé son voyage transatlantique en octobre 2004, soit six ans après la signature des contrats, en juillet 1998. Les délais dans la remise en état des sous-marins et le processus de canadianisation ont inévitablement retardé l'instruction des sous-mariniers canadiens. Le niveau de formation des équipages canadiens a soulevé des inquiétudes par suite de l'incendie survenu à bord du *Chicoutimi*, mais certains des problèmes mentionnés avaient trait à des périodes précises du processus de conversion. Au moment de la signature des contrats, en 1998, il avait été entendu que les sous-mariniers se rendraient sur place, c'est-à-dire au Royaume-Uni, apprendre le fonctionnement des différents systèmes des Upholder et acquérir l'expérience nécessaire pour ramener ceux-ci jusqu'à leurs nouveaux ports d'attache au Canada. Rendus ici, et après le processus de canadianisation, les nouveaux sous-marins devaient servir à des exercices en mer afin que les sous-mariniers canadiens puissent maintenir leurs compétences et développer le maximum d'efficacité opérationnelle. Les divers simulateurs prévus dans les contrats et destinés à l'instruction des équipages canadiens étaient censés être livrés au Canada et transportés à Halifax pour que l'instruction puisse s'y poursuivre. Déjà assez complexe sur papier et supposant une série d'étapes ordonnée, le processus d'instruction s'est transformé en une longue suite d'échéances ratées, d'activités décalées et de délais prolongés.

En raison du temps qu'il a fallu attendre avant d'obtenir du Cabinet la permission de faire l'acquisition des Upholder, le nombre de sous-mariniers d'expérience et dûment formés au sein de la Marine a diminué à la fin des années 1990, alors que s'était amorcé le retrait progressif des vieux sous-marins Oberon. Des sous-mariniers chevronnés ont quitté les Forces canadiennes pendant la période plus longue que prévue entre la mise au rancart des Oberon et l'arrivée des Upholder. Il a donc fallu former de nouveaux sous-mariniers pour compléter les équipages devant se rendre au Royaume-Uni pour y recevoir l'instruction de conversion nécessaire, conformément aux ententes qui avaient été conclues. C'est à cette période que, de l'avis de certains critiques du processus d'acquisition, tels que Peter Kavanagh, ancien capitaine de sous-marin dans la Marine canadienne, maintenant à la retraite, l'instruction des nouveaux sous-mariniers laissait parfois à

désirer, surtout en ce qui a trait au temps de service en mer⁶². Il s'agissait de ce que certains ont appelé la période d'acquisition du dauphin, c'est-à-dire de l'insigne accordé à un nouveau sous-marinier au terme de sa formation réglementaire, l'équivalent des ailes pour un nouveau pilote. On a entendu des témoignages contradictoires au sujet du niveau d'instruction à cette étape du processus de conversion, mais M. Kavanagh et d'autres observateurs estiment que l'instruction des sous-mariniers s'est améliorée depuis. Qu'il y ait eu urgence ou non pour former de nouveaux sous-mariniers afin qu'ils puissent recevoir l'instruction de conversion au Royaume-Uni, bon nombre des marins canadiens envoyés au Royaume-Uni ont dû attendre des mois dans ce pays, leur instruction faite, avant que les Upholder ne soient finalement remis en état. En raison des délais causés par le processus de remise en état et l'apport des correctifs nécessaires, la canadianisation des Upholder a pris du retard. D'autres facteurs ont aussi ralenti le processus de canadianisation, dont les exigences élevées auxquelles devaient répondre la Marine et les installations de maintenance de la flotte par suite de l'Opération Apollo, la contribution du Canada à la lutte contre le terrorisme déclenchée au lendemain des attentats du 11 septembre. On se souvient que la Marine avait, pour l'occasion, déployé des navires dans le golfe d'Oman et la mer d'Arabie. La cadence des opérations entre 2001 et 2003 figure également parmi les causes imprévues de retards. Par conséquent, même si la majorité des sous-marins avaient été livrés au Canada, il a été impossible de leur faire passer autant d'heures en mer qu'on aurait voulu pour que nos sous-mariniers d'expérience puissent maintenir leur niveau de compétence et que les nouvelles recrues puissent apprendre à maîtriser les rudiments du métier. Il est vrai que les simulateurs permettent d'effectuer plus d'instruction dans des installations à terre qu'à l'époque des Oberon. Le Comité a pu examiner ces simulateurs au cours de sa visite à Halifax, en novembre 2004. Il n'en demeure pas moins qu'il a fallu plus de temps que prévu pour faire venir ces appareils au Canada, depuis le Royaume-Uni. Et leur installation et leur mise en opération à Halifax ont entraîné des retards supplémentaires dans le calendrier d'instruction.

Bref, il semble que presque tout ce qui pouvait mal tourner dans l'instruction des nouveaux sous-mariniers canadiens comme des sous-mariniers chevronnés a effectivement mal été. Ajoutons à cela d'autres problèmes. Par exemple, même si la Marine canadienne avait depuis longtemps l'habitude de coopérer avec la Marine royale britannique, les planificateurs canadiens n'avaient pas compris toutes les implications de la décision prise par celle-ci, en 1996, de confier à Flagship Training Limited, une entreprise privée britannique, l'instruction de tous les marins britanniques, pas seulement les sous-mariniers. C'est cette même entreprise qui devait fournir l'instruction de conversion aux sous-mariniers canadiens au Royaume-Uni. D'après un des documents sur le sujet fourni au Comité par le ministère de la Défense nationale, la Marine canadienne était habituée de traiter d'égal à égal avec la Marine royale pour régler des questions d'instruction, et elle voyait tout à coup diminuer le nombre de ses options maintenant qu'il lui fallait

⁶² *Témoignages*, séance n° 17, 3 février 2005.

traiter à la fois avec une société privée et la Marine royale⁶³. Le fait que les procédures en usage dans la Marine royale n'étaient pas aussi courantes que prévues dans la Marine canadienne et que, cinq ans après le retrait du service des Upholder par les Britanniques, une bonne partie du savoir-faire et de la documentation concernant le fonctionnement de cette classe de sous-marins et l'instruction qu'il exige s'était envolée, suscitaient d'autres problèmes⁶⁴.

Une des grandes différences quand on achète de nouveaux équipements militaires, au lieu de vieux équipements, c'est que le fabricant continue habituellement de fabriquer ces mêmes produits qu'il vend au Canada et qu'il est en mesure de fournir, seul ou avec l'aide d'autres sociétés, l'instruction de conversion dont ont besoin les militaires canadiens pour les utiliser. Le Canada a fait l'acquisition des quatre seuls sous-marins de la classe Upholder à avoir été fabriqués et, au moment de l'achat, ceux-ci étaient restés inutilisés depuis environ cinq ans. Même si une instruction générale de sous-mariner était facilement accessible, parce que la Marine royale se servait toujours de sous-marins nucléaires, il était plus problématique de fournir aux équipages canadiens une instruction particulière sur les Upholder. Cela ne veut pas dire que l'instruction de conversion était inadéquate, car la Marine royale et la Marine canadienne ont des normes rigoureuses en ce qui a trait aux opérations sous-marines et au niveau d'instruction requis. Cependant, cet épisode démontre encore une fois dans quelle mesure on avait sous-estimé la complexité de la conversion des sous-marins Oberon à ceux de la classe Upholder. Et une des conséquences de cela a été de retarder encore davantage le passage à l'état de capacité opérationnelle totale de ce qu'on appelait maintenant les sous-marins de la classe Victoria. Dans son rapport du mois de mai 2003, le chef du Service d'examen faisait observer que « compte tenu des retards de la remise en service des sous-marins et de leur incidence sur la capacité de la Marine de former des sous-mariners, les niveaux de dotation requis pour les sous-marins de la classe Victoria ne seront pas atteints avant 2007, c'est-à-dire au moins un an plus tard que prévu⁶⁵. » Et ce pourrait être encore plus tard en raison de la période d'inactivité des sous-marins en attendant les conclusions de la commission d'enquête sur l'incendie à bord du *Chicoutimi*. Cette période d'inactivité aura sûrement des répercussions sur l'instruction puisqu'il n'existe actuellement aucun sous-marin opérationnel sur lequel les sous-mariners canadiens pourraient acquérir l'expérience en mer nécessaire.

Toujours dans son rapport de mai 2003, le chef du Service d'examen indique qu'il faut passer six semaines d'instruction en mer, sur un sous-marin opérationnel, avant d'aspirer au titre de sous-mariner qualifié. Le Comité a cependant entendu

⁶³ Document fourni au Comité par le ministère de la Défense nationale, *Training Timeline. Training Milestones Introducing the Victoria Class Submarine*, deuxième diapositive dans la partie traitant de l'instruction du personnel de la Marine.

⁶⁴ *Ibid.*, diapositives sur les documents d'instruction.

⁶⁵ Ministère de la défense nationale, chef du Service d'examen, *Examen du programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins*, 7050-11-33 (CS Ex), mai 2003, p. 19/30.

des témoignages contradictoires sur la quantité de temps en mer que nécessitent l'instruction initiale et le recyclage des sous-marinières. Les simulateurs représentent de précieux outils de formation, mais ils ne peuvent pas remplacer entièrement le temps en mer. En outre, il semble important d'habituer l'équipage à travailler en équipe, afin de garantir l'opération efficace du sous-marin. Au cours de discussions avec des sous-marinières à Halifax et ailleurs, les membres du Comité ont eu l'impression que ceux-ci étaient bien entraînés et dévoués à leurs tâches. Toutefois, étant donné les questions soulevées à propos de l'instruction des sous-marinières et les leçons apprises pendant la formation de recyclage au Royaume-Uni et après le transfert des sous-marins au Canada, la Marine devrait examiner attentivement ses plans d'instruction. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3 :

Que la Marine canadienne entreprenne une révision immédiate de son programme d'instruction des sous-marinières, afin de s'assurer qu'il produise un nombre suffisant de sous-marinières qualifiées et qu'il comporte une période d'instruction en mer pour obtenir l'expérience requise à bord d'un sous-marin opérationnel. Le chef d'état-major des Forces maritimes fournira au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants un compte rendu de cette révision.

RECOMMANDATION 4 :

Que le temps d'instruction en mer à bord d'un sous-marin opérationnel dans le cadre de l'instruction initiale et du recyclage des sous-marinières soit maintenu au niveau actuel ou augmenté, si cela était jugé nécessaire par suite de la révision du programme d'instruction des sous-marinières canadiens.

Au cours de nos réunions sur l'acquisition des sous-marins, l'incident à bord du *Chicoutimi* a donné lieu à certaines discussions sur l'instruction offerte au personnel de la Marine en matière de lutte contre les incendies. Une telle instruction étant sans doute donnée, des opinions divergentes ont été exprimées au sujet du réalisme de cette instruction. Il semblerait que l'on fasse parfois usage pour l'occasion de fausse fumée, ce qui ne correspondrait pas vraiment au genre de situations auxquelles le personnel de la Marine, et tout particulièrement les sous-marinières, peuvent se voir exposés à bord d'un navire. L'histoire de la Marine canadienne a été ponctuée de quelques cas d'incendie et, n'eurent été l'expérience et le courage des équipages, le feu aurait pu se propager au point d'atteindre des proportions incontrôlables et d'entraîner la perte du navire. Il faut néanmoins revoir les procédures et l'instruction dans un domaine aussi important pour la survie d'un navire et de son personnel que la lutte contre les incendies. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5 :

Que la Marine revoie l'instruction en matière de lutte contre les incendies offerte à tout son personnel à bord des sous-marins et veille à ce que les simulations d'incendie à bord de sous-marins soient aussi réalistes que possible et représentent bien les conditions qui pourraient exister au cours d'un incendie réel à bord d'un sous-marin.

Le besoin d'une analyse rigoureuse des risques

Si l'instruction a connu son lot de problèmes, ce n'est qu'un des nombreux aspects de l'acquisition des sous-marins à ne pas s'être déroulé selon les plans. On s'était rendu compte de la complexité du passage des Oberon aux Upholder au moment de faire l'acquisition de ces derniers, mais il est clair qu'on n'avait pas envisagé tous les risques. Le chef du Service d'examen du ministère de la Défense nationale a peut-être exprimé cette idée mieux que quiconque dans son rapport de mai 2003. Il y fait observer, au paragraphe 2.8 que « ce projet met en évidence l'importance qu'il y a de faire une analyse rigoureuse des risques et de définir des stratégies d'atténuation correspondantes⁶⁶. » Dans un encadré jouxtant ce paragraphe, il ajoute qu'à l'occasion de projets futurs, une analyse indépendante de la part d'un tiers permettrait peut-être de mieux préciser les risques. Le Comité partage l'idée que, peu importe si la décision d'acheter les sous-marins était bien fondée ou non, on doit se rappeler les leçons tirées à cette occasion au cours des projets futurs d'acquisition d'équipement. Il est cependant très malheureux que le gouvernement ait eu à dépenser autant d'argent pour apprendre ces leçons. Certains problèmes auraient pu être évités si la politique de défense du Canada avait été plus claire et actualisée régulièrement à l'époque où la Marine envisageait différentes options pour le remplacement de ses vieux Oberon. On se serait évité des ennuis en évaluant régulièrement les complexités du projet d'acquisition de sous-marins usagés. Il est très louable de faire preuve de dynamisme, mais on devrait toujours procéder à une réévaluation objective des avantages et des inconvénients avant de donner suite à un projet d'acquisition lorsqu'il semble que les problèmes pourraient devenir hors de contrôle et retarder considérablement l'obtention des capacités convoitées.

L'acquisition des sous-marins n'est qu'un exemple des dangers qu'il y a de se lancer dans des projets d'acquisition d'équipement majeur sans tenir compte de toutes les implications et de tous les risques possibles. Bon nombre des études menées par le Bureau du vérificateur général ont fait état de problèmes liés à la gestion des acquisitions d'équipement majeur. Notre comité s'est aussi penché sur le processus d'acquisition dans son rapport de juin 2000 et bon nombre de ses recommandations d'alors demeurent valables aujourd'hui et devraient être prises en

⁶⁶ *Ibid.*, p. 6/30.

considération par le ministère de la Défense nationale, le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, lequel est directement impliqué dans ce processus, et le gouvernement. À ce sujet, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6 :

Que, tel qu'il était recommandé par le Comité au terme de son étude sur les acquisitions de juin 2000, tous les grands projets de l'État dont le coût estimatif dépasse 100 millions de dollars proposés par le ministère de la Défense nationale soient renvoyés au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, en vue d'un éventuel examen parlementaire.

RECOMMANDATION 7 :

Que le Parlement trouve le moyen d'accorder plus de temps et de ressources au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants afin que celui-ci puisse faire l'examen des grands projets de l'État proposés par le ministère de la Défense nationale.

RECOMMANDATION 8 :

Que les recommandations contenues dans les récents rapports et mises à jour émanant du Bureau du vérificateur général concernant le processus d'acquisition du ministère de la Défense nationale soient examinées aussi rapidement que possible en vue de leur mise en œuvre éventuelle et signalées au Comité.

RECOMMANDATION 9 :

Que tous les projets d'acquisition d'équipement majeur du ministère de la Défense nationale soient l'objet d'une analyse rigoureuse et détaillée des risques, conformément aux recommandations du Bureau du vérificateur général et que les conclusions de ces analyses soient transmises au Comité.

RECOMMANDATION 10 :

Que l'information sur l'état d'avancement des projets d'acquisition d'équipement majeur fasse partie intégrante des documents formant la Partie III (Plans et priorités) du Budget du

ministère de la Défense nationale, au lieu d'être accessible seulement au moyen d'un lien Internet, et que le ministère, en consultation avec le Conseil du Trésor, étudie la possibilité d'ajouter dans ces documents de l'information sur la raison d'être des acquisitions.

RECOMMANDATION 11 :

Que le Bureau du vérificateur général envisage d'entreprendre une étude de tous les travaux de modernisation et de carénage effectués sur les sous-marins de la classe Victoria pendant toute la durée de leur service.

CONCLUSION

Notre examen des divers éléments de l'acquisition de sous-marins pour les Forces canadiennes a fait ressortir, entre autres, les risques que comportent l'acquisition et l'utilisation de ces navires. Des décideurs au niveau du gouvernement et du ministère de la Défense nationale ont sans doute reconnu que l'acquisition de sous-marins usagés de source étrangère et le passage des vieux sous-marins aux neufs, avec tout l'entraînement et les efforts nécessaires pour les rendre opérationnels, ne pouvaient pas se faire sans risques. Cependant, avec un peu de recul, il est clair que l'on a sous-estimé ces risques dans une large mesure. Le programme très complexe préparé pour l'entraînement des sous-marinières canadiens envoyés au Royaume-Uni afin de ramener les sous-marins à leur nouveau port d'attache, ainsi que pour la canadienisation des navires, a pris du retard dès le début. Certaines personnes impliquées dans la planification de l'entraînement et du processus de canadienisation ont peut-être entretenu des doutes au sujet de ce programme trop ambitieux, mais une fois le processus d'acquisition enclenché, il n'était plus possible de réviser les plans ni de réévaluer les raisons de l'acquisition.

Cette vision trop optimiste de la rapidité avec laquelle on pouvait transférer les sous-marins Upholder au Canada et les rendre complètement opérationnels au sein de la flotte canadienne s'est soldée par toute une série de retards frustrants pour les Canadiens. Bien sûr, l'acquisition de ces sous-marins n'est pas l'unique projet d'équipement militaire à connaître des problèmes et des retards. Cependant, la majeure partie des projets d'acquisition ont pour but d'obtenir de l'équipement neuf conçu ou modifié pour répondre aux besoins du Canada, et les fabricants participent habituellement à l'entraînement du personnel militaire canadien et apportent les correctifs nécessaires en cas de problèmes, selon les conditions de la garantie. L'acquisition des sous-marins Upholder ressemblait sous certains rapports aux autres achats d'équipement, sauf que l'achat d'équipement usagé présente des risques additionnels. Lorsque le Canada achète un nouvel aéronef militaire, le constructeur a souvent vendu des appareils semblables aux forces armées d'autres pays et peut donner son appui et publier des avertissements au sujet des problèmes que d'autres utilisateurs ont identifiés. Or, en faisant l'acquisition des sous-marins britanniques Upholder, le Canada se trouve maintenant à avoir les seuls exemplaires de ces navires et c'est à lui qu'incombe l'entière responsabilité pour l'utilisation efficace et sécuritaire de ces équipements. Aucun autre pays ne pourra offrir de l'aide et des conseils pendant leur durée de vie utile car personne d'autre n'utilise cette classe de navires. Évidemment, ce n'est pas la première fois que le Canada utilise des navires de guerre qu'il est le seul à posséder. La Marine canadienne a beaucoup d'expérience en ce qui concerne les opérations avec des frégates et des destroyers de conception canadienne qui ne sont pas utilisés par d'autres marines. Cependant, étant donné la complexité des sous-marins, c'est toute une responsabilité que d'assurer le fonctionnement en toute sécurité de tels navires et la Marine fait face à un grand défi en voulant

assumer seule cette responsabilité pendant toute la durée de vie utile des sous-marins de la classe Victoria.

Si le Comité est préoccupé par la façon dont on a géré l'acquisition des sous-marins, il ne met pas en doute l'engagement et la détermination des sous-mariniers canadiens. Les décideurs ont peut-être péché par excès d'optimisme dans plusieurs éléments de cette acquisition, mais ce sont les équipages des sous-marins qui ont dû subir les conséquences des retards dans le programme d'entraînement et le processus de canadianisation des sous-marins Upholder, une fois ceux-ci arrivés au Canada. Les membres du Comité ont rencontré des sous-mariniers canadiens lors de la visite d'un des sous-marins, le NCSM *Windsor*, à Halifax et aussi à d'autres occasions. La visite du sous-marin et des simulateurs nous a donné un petit aperçu des conditions de vie à bord d'un sous-marin opérationnel. Si les navires de surface font face à de nombreux défis pendant les opérations, les tempêtes en mer causant souvent des situations plus dangereuses que les confrontations avec des forces ennemies, les sous-marins doivent affronter d'autres dangers en navigant sous la surface de la mer. Les problèmes qui ont marqué le projet d'acquisition des sous-marins ne doivent susciter aucun doute quant au courage et à la détermination des sous-mariniers canadiens.

Néanmoins, concernant le travail du Comité lui-même, le Comité s'inquiète de l'attitude du ministère de la Défense nationale. Bien que l'on ait promis d'aider le Comité dans son examen du projet d'acquisition et qu'on lui ait fourni les documents demandés, la livraison laissait un peu à désirer. Tel qu'il est mentionné dans l'Introduction, il y a eu des retards dans la livraison des documents demandés et d'autres dans la traduction, un élément essentiel pour assurer la distribution des documents à chacun des membres du Comité. Il y avait sans aucun doute des coûts liés à la traduction des contrats complexes et d'autres documents, mais ces dépenses se justifient dans le cadre de l'examen parlementaire des décisions du gouvernement et pour faire part des préoccupations des Canadiens. De toute façon, certains de ces documents, comme les contrats, auraient déjà dû être disponibles dans les deux langues officielles. Le 3 février 2005, le Comité a exprimé ses préoccupations face aux retards et à l'utilisation des coûts de traduction pour expliquer ces retards et profite de l'occasion pour réaffirmer sa position sur cette question. Le 12 avril 2005, le Comité a adopté une motion reproduite ci-après à titre de recommandation 12 :

RECOMMANDATION 12 :

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants est déçu et fâché de l'inertie et de l'obstruction systématique dont a fait preuve le ministère de la Défense nationale lorsqu'il s'agissait de produire les documents bilingues nécessaires au bon fonctionnement du Comité. Le Comité a trouvé cela exaspérant dans l'accomplissement de son travail. À plusieurs reprises, le ministère a proposé de ne

déposer que la version anglaise des documents demandés. Les raisons données pour expliquer le retard à fournir des documents bilingues se rapportaient aux coûts prohibitifs et au manque de temps pour traduire des documents techniquement complexes. Comme les travaux du Comité s'en sont trouvés nettement ralentis et que des documents aussi importants que le contrat, la liste des déficiences des sous-marins et la liste de mesures correctives ont été déposés quatre mois après avoir été demandés et que certains autres ne l'ont toujours pas été, il est recommandé que le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants dépose une lettre de plainte auprès du ministère de la Défense nationale et fasse part à la commissaire aux langues officielles de sa préoccupation concernant la facilité d'accès aux documents traduits

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale Général Raymond R. Henault, chef d'état-major de la Défense Vice-amiral Bruce MacLean, chef d'état-major des Forces Maritimes	20/10/2004	3
Ministère de la Défense nationale Alan Williams, sous-ministre adjoint, Matériels Capitaine de vaisseau M.F. Williamson, gestionnaire de projet — gestion des classes de navires/sous-marins	25/10/2004	4
À titre personnel Vice-amiral (à la retraite) Peter Cairns	01/11/2004	6
À titre personnel Brigadier-général (à la retraite) Darrell Dean Ray Sturgeon	15/11/2004	8
À titre personnel Lieutenant-général (à la retraite) Robert Fischer Pierre Lagueux	22/11/2004	9
À titre personnel L'honorable Art Eggleton	29/11/2004	11
Ministère de la Défense nationale Capitaine de vaisseau M.F. Williamson, gestionnaire de projet — gestion des classes de navires/sous-marins	06/12/2004	13
À titre personnel Gerry O'Keefe	13/12/2004	15
À titre personnel L'honorable David Collenette	03/02/2005	17
À titre personnel Peter T. Kavanaugh	10/02/2005	19
À titre personnel Professeur Martin Shadwick Richard Gimblett Howard Peter Langille	15/02/2005	20

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale Alan Williams, sous-ministre adjoint, Matériels Commodore Roger Westwood, Gestion du programme d'équipement maritime	17/02/2005	21
Conseil des métiers et du travail du chantier maritime du gouvernement fédéral (est) Dean Reid, président Tom Denautl, vice-président Lorne Brown, secrétaire de séance Brian Anthony, trésorier		

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Richard Gimblett

ANNEXE C – VISITE

Le 17 et 18 novembre 2004

visite du site du HMCS Dockyard, Halifax, N.S. et du sous-marin de classe Victoria
HMCS WINDSOR

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 120 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité (*séances n° 3, 4, 6, 8, 9, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 30 et 31*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pat O'Brien, député

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Acquisition des sous-marins britanniques : Un achat insensé

INTRODUCTION

Cette opinion complémentaire s'inscrit dans les paramètres fixés par le Comité permanent de la Défense et des Anciens combattants au début de l'étude se rapportant aux sous-marins. Il nous semble important de les rappeler :

1. Évaluation des besoins en matériel des Forces canadiennes
2. Le processus d'acquisition
3. Le processus de prise de décision
4. La formation des sous-mariniers canadiens

Les recommandations du Comité font largement état des paramètres 2 et 4. En voici la ventilation:

- Formation (3 recommandations)
- Acquisition (5 recommandations)
- Politique de la Défense (1 recommandation)
- Accroissement des ressources au Comité (1 recommandation)
- Modernisation et carénage (1 recommandation)
- Bilinguisme (1 recommandation)

On constate très vite que le rapport ne tient pas compte de l'évaluation des besoins en matériel des Forces canadiennes, pas plus que du processus de prise de décision.

De plus, dans le rapport, on prend bien soin de documenter le processus d'acquisition sur une base générale, plutôt que sur la base spécifique de l'étude qui nous intéresse, c'est-à-dire les sous-marins. Toutefois, la formation des sous-mariniers, quant à elle, est bien documentée et articulée.

Le Bloc Québécois, dans cette opinion complémentaire, se doit donc d'insister sur l'évaluation du besoin de sous-marins, ainsi que sur le processus de prise de décision, passé inaperçu dans le rapport du Comité.

ÉVALUATION DU BESOIN DES SOUS-MARINS

Au cours de l'étude, des témoins sont venus soutenir devant le Comité la nécessité

pour le Canada d'avoir des sous-marins. Le Bloc Québécois tient à réfuter ces arguments.

1- Nécessité militaire

1.1- Lutte anti-sous-marine

D'aucuns invoquent leur importance pour la lutte anti-sous-marine. Le Bloc Québécois rejette cet argument. En effet, les principales menaces sous-marines étaient d'origine soviétique. Il appert que depuis la fin de la guerre froide, la capacité sous-marine de la Russie est en continuelle régression.

La menace de nos alliés peut-elle être retenue ? Nous n'en sommes pas convaincus. Le Bloc Québécois doute fort de voir un jour un sous-marin allié venir couler un navire canadien, et réciproquement.

1.2- Confrérie sous-marine

D'aucuns invoquent l'importance de faire partie de la confrérie sous-marine pour recueillir des informations sur les plans de navigation dans les eaux canadiennes. L'argumentation invoquée est à deux niveaux. D'une part, éviter les dangers de collision sous-marine et d'autre part, protéger la souveraineté de nos eaux.

Nous rejetons ces arguments. D'abord, si le Canada n'avait pas de sous-marins, il n'y aurait pas de danger de collision. D'autre part, sur la question de la souveraineté, nous pensons que pour l'exercer, il faut être visible et non furtif comme l'exige l'emploi des sous-marins.

Le Bloc Québécois considère qu'il n'est pas nécessaire de posséder des sous-marins pour accéder aux informations sur la présence de navires étrangers dans les eaux canadiennes. Le Canada devrait exiger ne serait-ce que par courtoisie que toute plateforme navale étrangère soit signalée au ministère de la Défense.

1.3- Entraînement à la lutte anti-sous-marine

D'aucuns invoquent l'importance des sous-marins canadiens dans l'entraînement de la lutte anti-sous-marine. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, le Bloc Québécois ne croit pas à la menace sous-marine. Donc l'argumentation d'un programme de lutte à la menace sous-marine ne peut pas tenir selon nous et ce serait faire payer trop cher aux contribuables canadiens de se doter de sous-marins juste pour entraîner la marine américaine à ce type de lutte.

2- Nécessité constabulaire

Certains témoins ont tenté de convaincre le Bloc Québécois de l'importance des sous-marins pour protéger le littoral de nos côtes et de lutter contre le trafic illicite. Analysons ces deux raisons.

2.1- Protection du littoral

Le Bloc Québécois considère qu'il existe une menace réelle d'infiltration d'individus ou de matériel non bienvenus au Canada. Il est vrai aussi que le Canada avec ses trois mers a un immense littoral à protéger. La solution pour le Bloc Québécois réside davantage dans l'utilisation d'avions de reconnaissance et dans les UAV (véhicule non habité) que dans les coûts extravagants des sous-marins.

Le nombre de sous-marins (4) et la superficie du territoire à couvrir, de même que leur vitesse de déplacement, inciterait n'importe quelle personne mal intentionnée à défier le système de détection littoral. Les probabilités de détections étant presque nulles. L'utilisation des UAV cependant seraient beaucoup plus efficace et surtout beaucoup moins coûteuse. Ces appareils ont un rayon d'action et des vitesses de déplacements bien supérieurs à ceux des sous-marins. En augmentant leur nombre, ils peuvent facilement couvrir l'ensemble du littoral et en peu de temps.

2.2 Contrôle du trafic illicite navigable

La même explication que la surveillance du littoral s'applique ici. Les navires indésirables, particulièrement sur la côte ouest où un seul sous-marin est opérationnel, ne considèreront pas les sous-marins comme une menace à leurs activités illicites. Cette situation serait différente avec une panoplie de UAV qui seraient en patrouille constante. Leur nombre et leur vitesse d'action auraient un effet dissuasif encore plus fort.

3. Nécessité pour la protection de la souveraineté dans le Grand Nord

Ici deux écoles de pensées s'affrontent. Celle qui met de l'avant qu'une présence appréhendée et invisible protégerait la souveraineté et l'autre école qui pense qu'il faut être le plus visible possible pour sauvegarder la souveraineté. Le Bloc Québécois est de la seconde école. D'ailleurs, les Forces canadiennes entreprennent régulièrement des exercices dans le Grand Nord pour souligner haut et fort leur présence. Les mouvements de troupes et les survols constants d'avions de reconnaissance nous semblent un moyen beaucoup plus opportun de claironner sa souveraineté qu'une vague menace invisible.

De plus, comme les sous-marins diesel électriques n'étant pas dotés d'une capacité anaérobie¹, il leur est interdit de s'aventurer trop loin sous la calotte polaire.

PROCESSUS DE PRISE DE DECISION

1. Équipe de négociation faible

Une simple lecture de certaines dispositions nous porte à croire que l'équipe de négociation canadienne a agi avec amateurisme. En effet, les négociateurs ont accepté, dans l'article 13, que ce soit le droit anglais qui régisse le contrat. Ce faisant, ils se plaçaient sur le terrain des Britanniques. Ces négociateurs ont aussi accepté l'article 27.6 qui prévoit qu'en cas de défaut de paiement du Canada, le gouvernement britannique est en droit de résilier le bail et d'exiger la totalité des sommes restant à être versées. Cependant, c'est surtout l'article 34.1 qui pose problème. En effet, il dispense le Royaume-Uni d'offrir des garanties en ce qui concerne la conception et la construction des sous-marins alors que, de son côté, le Canada reconnaît que la conception des sous-marins est éprouvée. Cet article laisse peu de jeu pour d'éventuels recours contre le vendeur.

2. Valse de décisions du gouvernement

Bien que le Bloc Québécois soit conscient que le livre blanc de 1994 prévoyait l'achat de sous-marins, il faut quand même prendre note que les députés du Bloc Québécois ont soumis un rapport dissident volumineux sur l'ensemble de cette politique². À cette époque, le Bloc Québécois s'opposait déjà à l'achat de sous-marins. Depuis longtemps, le Bloc Québécois insiste sur la nécessité de revoir la politique sur la Défense. En effet, si le gouvernement fédéral avait eu une vision à long terme et avait planifié ses achats, il n'aurait pas gaspillé plus de 3/4 de milliard de \$ en fonds publics pour ces sous-marins que même le gouvernement australien ne voulait pas !

Ce qui est notable également, c'est la suite de rebondissements négatifs qu'ont

¹ Les systèmes anaérobiques permettent aux sous-marins diesels électriques conventionnels de rester en plongée pendant de plus longues périodes. Normalement, les sous-marins diesel-électrique doivent remonter en surface afin de recharger les batteries à l'aide du moteur diesel, ce qui cause un grand risque de détection car on doit hisser le tube d'air pour permettre l'admission d'air aux moteurs diesel et de mettre en service le système d'évacuation des gaz d'échappement. Avec le système anaérobie cela permet le fonctionnement des moteurs diesel tandis que le sous-marin est entièrement immergé, c.-à-d., sans employer une prise d'air.

² Rapport dissident des députés du Bloc Québécois faisant partie du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada, dans le rapport de ce comité intitulé *La sécurité dans un monde en évolution*, octobre 1994, p. 92.

entraînés les décisions et non décisions du Premier ministre et du Conseil des ministres.

Les délibérations du Conseil des ministres étant secrètes, il faut quand même se poser plusieurs questions.

D'abord, est-ce qu'il fallait absolument se doter de sous-marins pour remplacer les vieux Obérons? Quelle a été l'évaluation du conseil des ministres en ce qui a trait à l'importance d'une capacité sous-marine?

Est-ce que la marine canadienne a bien renseigné le Conseil des ministres ou était-elle obnubilée par l'obligation de cet achat au point de fermer les yeux sur l'aspect négatif et l'état réel des sous-marins de type Victoria ?

Pourquoi les sous-marins de type Victoria uniquement et ne pas avoir considéré d'autres types de sous-marins de d'autres nations ?

Pourquoi maintenir une capacité sous-marine alors que les budgets du ministère de la Défense étaient considérablement réduits et que d'autres priorités étaient plus essentielles ?

Pourquoi avoir soulevé une possibilité de troc, c'est-à-dire obtenir les sous-marins en échange de l'emploi de nos bases à des fins d'entraînement pour les troupes britanniques, alors que la réalité n'a pas été celle-là ? En effet, le gouvernement fédéral a décidé de payer selon un calendrier de paiements échelonnés sur plusieurs années. Le gouvernement n'a jamais remis les pendules à l'heure à l'effet que le troc n'avait pas eu lieu.

LES DERNIERS 100 MILLIONS \$

Finalement, le Bloc Québécois a tenté en vain de convaincre le Comité de la nécessité de se garder un levier de négociation en retenant le dernier paiement de 150 millions \$ pour une tentative d'entente de gré à gré avec le gouvernement britannique. Le porte-parole à la Défense du Bloc Québécois a même écrit au ministre de la Défense, le 30 mars 2005, pour le convaincre de s'entendre de gré à gré avec son homologue britannique ne pas verser la tranche de 45 millions \$ prévu dans le calendrier des paiements. La correspondance est restée lettre morte. Il apparaît important pour le Bloc Québécois de revenir à la charge auprès du ministre canadien de la Défense afin qu'il avise son vis-à-vis britannique que le Canada propose à la Grande-Bretagne l'ouverture de négociation de gré à gré dans le but que la Grande-Bretagne reconnaisse sa responsabilité dans la tournure dramatique des événements et, conséquemment, qu'elle renonce à percevoir les derniers 100 millions\$.

PROCÈS-VERBAL

Le 13 avril 2005
(Séance n^o 31)

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 21, dans la pièce 362 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de Pat O'Brien, président.

Membres du Comité présents : Claude Bachand, l'hon. Larry Bagnell, l'hon. Bill Blaikie, Rick Casson, Betty Hinton, l'hon. Judi Longfield, Dave MacKenzie, l'hon. Keith Martin, Pat O'Brien, Gordon O'Connor, Gilles-A. Perron et Anthony Rota.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Michel Rossignol, analyste. *À titre individuel* : Joseph P. Culligan, consultant.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée le 18 octobre 2004, le Comité reprend son étude sur l'acquisition de sous-marins par les Forces canadiennes.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé: Acquisition des sous-marins de la classe Victoria par le Canada.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion complémentaire du Bloc Québécois, à condition qu'elle ne dépasse pas cinq (5) page et soit remise en version électronique au greffier du Comité, au plus tard à 4 h, le vendredi 15 avril 2005.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité prenne les dispositions nécessaires à la tenue d'une conférence de presse le lundi 18 avril 2005.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Il est convenu, — Que les témoins suivants : Lgén Dumais, Sous-chef d'état major de la Défense, Vam Maddison et Vam Buck, Chef de l'état major de la Défense soient invités à comparaître relativement au Chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale du Canada : Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle.

À 17 h 07, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Angela Crandall