

ÉRICKA LAVOIE
5777091

Tir à la corde
L'agence civilo-militaire et le processus d'approvisionnement militaire du F-35

Mémoire soumis à
Dr. Philippe LAGASSÉ
API6999

Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa
Le 25 mars 2015

And yet what are we to do about this terribly significant business of "other people," which gets bled of the significance we think it has and takes on instead a significance that is ludicrous, so ill-equipped are we all to envision one another's interior workings and invisible aims? – Philip Roth

TABLE DES MATIÈRES

1. RÉSUMÉ	5-6
2. INTRODUCTION	7-9
3. CADRE THÉORIQUE DE FEAVER	10-41
Le cadre théorique principal civil-agent militaire	10-12
La problématique de la relation civilo-militaire	13-15
L'interaction stratégique et le caractère hiérarchique de la relation.....	15-17
Hiérarchie démocratique	18
La divergence des préférences	18-19
La question des préférences	19-20
Préférences du principal	20-22
Préférences des agents militaires	22-29
Buts relationnels et fonctionnels	29
L'asymétrie d'information	30
Sélection adverse	30-31
Aléa moral	31-33
Différentes compétences	34-35
Moyens employés pour s'influencer	35-38
Mécanismes de contrôle du principal	32-35
Punitions	39
En résumé	39-41

4. LE REMPLACEMENT DES AVIONS DE CHASSE CF-18 :	
LE CHOIX DU F-35.....	42-82
Contexte des approvisionnements militaires au Canada :	
interaction stratégique et hiérarchie	42-46
L'interaction stratégique	46-49
Hiérarchie	49-52
Cadre législatif et procédural des approvisionnements militaires au Canada	
.....	52-57
Mécanismes de surveillance de 2006 à 2012 pour le remplacement des CF-18	
.....	58-61
Les buts relationnels et fonctionnels dans le remplacement des CF-18	
.....	61-64
Les intérêts du gouvernement	64-70
Les intérêts de l'ARC	70-71
Les préférences de l'ARC et du gouvernement	71
L'asymétrie d'information : la sélection adverse et le F-35	72-81
Seconde phase d'interaction stratégique : le remaniement	81-85
5. CONCLUSION	86-87
6. ANNEXES	88-96
7. BIBLIOGRAPHIE	97-101
8. RÉFÉRENCES	102-104

RÉSUMÉ

La décision de procurer 65 avions de chasse F-35 au Canada afin de remplacer sa flotte vieillissante de CF-18 est le fruit d'une relation d'agence particulière selon Feaver : la relation civilo-militaire entre le gouvernement et l'Aviation Royale Canadienne. Par l'application du cadre théorique de Feaver, nous faisons la démonstration des dynamiques civilo-militaires et de leur influence sur les résultats concernant les approvisionnements militaires canadiens. Dans le cas du F-35, l'ARC a dérobé du cadre établie, des buts relationnels et fonctionnels fixés par le gouvernement. Elle a fournie de l'information partielle aux civils qui a servie de justification à l'achat du F-35 à fournisseur unique, information qui reflétait ses intérêts pour l'appareil plutôt que ceux pertinents aux besoins des missions et des besoins opérationnels du Canada. Par sa détention d'une compétence experte, l'ARC a pratiqué des techniques d'asymétrie d'information, créant un problème de sélection adverse des conseils censés servir le Cabinet dans sa compétence politique et décisionnelle. Puis, nous démontrons que le gouvernement a appliqué des mécanismes de surveillance peu intrusifs et inefficaces au départ de l'interaction stratégique, surtout les patrouilles de policières. Les contrôles institutionnels de vérification ont fonctionné et détecté la dérobade de l'ARC et des agents fonctionnaires du gouvernement, qui déroutaient la séquence du cadre législatif et procédural. Le manque de surveillance est lié à un rapprochement d'intérêts spécifiques liés à la participation du programme JSF entre le gouvernement et l'ARC. Finalement, nous croyons que le gouvernement a changé son fusil d'épaule en resserrant la surveillance et l'intrusion sur les actions de l'ARC dans ses tâches

d'évaluation des options. Ainsi, un remaniement de l'approvisionnement de la défense et des relations civilo-militaires indiquent une baisse de confiance du gouvernement envers l'ARC pour accomplir le travail délégué.

INTRODUCTION

La gestion du pouvoir coercitif est un enjeu fondamental de la vie politique et sociale. Cet enjeu présente de nombreuses problématiques à toutes les démocraties, dont le Canada fait récemment l'expérience en ce qui a trait au renforcement de ses capacités de défense par la promesse d'investissements d'envergure historique. À cet effet, nombre de failles ont été révélées dans le processus d'approvisionnement en défense tout au long de son histoire. Auparavant, l'acquisition de l'hélicoptère maritime Sikorsky était tristement décrit par des critiques de la défense comme "le pire processus d'approvisionnement de l'histoire canadienne". Récemment, ce titre a été décerné au processus d'approvisionnement concernant le F-35A. Le gouvernement canadien est à nouveau sous le feu de la rampe, notamment par la découverte de dérobade des militaires dans ce processus et le manque de diligence appropriée exercée par les ministres. Grâce aux nombreux mécanismes de contrôle et de vérification parlementaires, ces failles ont pu être mises à jour. Les militaires auraient contourné le déroulement conventionnel d'achat d'aéronefs prévu pour le remplacement de la flotte des CF-18 vieillissants. Une rétention et une distorsion d'information s'est produite, due à un manque d'analyse des options et de documentation importants pour l'approbation de l'achat par TPSGC. Ainsi, l'approvisionnement militaire de grands projets de l'État présente des "problèmes internes" majeurs au sein de ce processus et ce, notamment en ce qui concerne les relations entre les différents acteurs fédéraux impliqués. Ces problèmes sont essentiels à aborder, car ils ont des conséquences économiques, opérationnelles et politiques à longue échelle pour les moyens dont dispose le gouvernement canadien pour mener à bien sa vision stratégique de défense nationale.

Ce travail propose d'analyser les relations civilo-militaires selon le cadre théorique du principal-agent développé par Peter D. Feaver, ce qui en constituera la première partie. Selon certains auteurs, la problématique provient de la relation qu'entretiennent les bureaucrates, les politiciens et les militaires dans le processus d'approvisionnement en équipement de défense. Les facteurs explicatifs disent qu'ils appartiennent à des ministères ayant des cultures différentes, tant sur le plan des intérêts que sur le plan de l'autorité et des responsabilités. L'essence de cette relation repose sur le déroulement d'une interaction stratégique entre deux acteurs, ce qui produit des choix de comportements (surveillance, travail ou dérobade). De la perspective du principal, l'histoire de l'approvisionnement militaire se mêle à des intérêts économiques, diplomatiques et partisans. À celle-ci interagit la perspective de l'agent, plus étroite dans ses intérêts fondamentaux, tantôt défiante, tantôt collaboratrice avec le principal, mais qui doit être alignée par divers mécanismes de surveillance et de punition avec la perspective du principal plus élargie, à la hauteur de son rôle d'élue.

La question se pose donc: est-ce que les militaires canadiens dérobent ou travaillent dans le processus d'approvisionnement militaires en remplacement du CF-18 ? Pour y répondre, nous tenterons également d'établir quelles sont leurs préférences respectives et si elles convergent ou divergent ? Est-ce que le principal surveille de manière intrusive ou non-intrusive ? Quels sont les mécanismes de surveillance employés par les civils afin d'inciter les militaires à travailler ? Pourquoi les militaires peuvent dérober et comment y parviennent-ils ? Finalement, quels sont les effets de la relation civilo-militaire canadienne telle que décortiquée par Feaver dans le contexte des

de l'étude de cas d'approvisionnement militaire ci-haut et que nous apprennent-ils sur les failles du processus au Canada? Toutes ces questions seront abordées dans l'étude de la décision d'acheter le F-35 sans processus de soumissions de la seconde partie.

CADRE THÉORIQUE DE FEAVER

Le cadre théorique principal civil-agent militaire

Notre cadre théorique choisi va appliquer la relation principal-agent développée selon Feaver afin d'expliquer certaines problématiques dans le processus d'approvisionnement militaire canadien. Ce cadre théorique se définit comme une étude de la relation dans laquelle une personne possédant de l'autorité (le principal) en délègue à une autre (agent) pour agir. C'est la délégation des politiciens (principal civil) aux militaires canadiens (agents) dans la relation civilo-militaire. Les civils ayant une **autorité** légitime sur celle de leurs agents militaires tout au long de **l'interaction stratégique**, ils ont une prépondérance décisionnelle quant à la formulation des politiques de défense et leur mise en œuvre. Ils décident des **buts relationnels et fonctionnels** de la relation. Les militaires façonnent des options à fin de décision pour le principal grâce à leur expertise technique, ce qui lui confère un avantage et contribue à **l'asymétrie d'information**. Le principal doit gérer cette incertitude informationnelle quant aux options présentées par l'agent. Les agents créent les problèmes de **sélection adverse** et d'**aléa moral** liés à cette asymétrie et indisposition de l'information pour le principal quant aux activités de l'agent. De plus, la **divergence des préférences et des intérêts** résulte en une divergence de perspectives sur la décision à prendre et s'ajoute ainsi au déséquilibre. La différence dans l'ordre des préférences est causée à la base par des intérêts et donc des stratégies distinctes. Les agents militaires ont ceci de particulier d'avec les agents économiques traditionnels qu'ils partagent un **souci** pour le résultat de

leur travail avec leur principal, lié à un intérêt de professionnalisme d'honneur, et non par profit personnel. La performance liée au travail est motivée différemment et n'est pas inversement proportionnel à l'effort comme l'agent économique. Les militaires ont une opinion forte de la manière dont la sécurité nationale pourra être obtenue et différemment fondée par leurs intérêts de la perspective des politiciens et civils. Les tensions ainsi induites dans le déroulement de la relation affectent potentiellement le processus d'approvisionnement, car elles créent une marge, un espace dans lequel les agents perçoivent que leur préférence à dérober plutôt qu'à travailler est rendue possible par un contexte de variables et de probabilités. Le militaire a à sa disposition certains moyens pour pratiquer la dérobade. Il peut ralentir (**dérobade latente**) voire bloquer (**limiter ou éliminer** les options potentielles présentées) la mise en œuvre de décisions qu'il juge allé à l'encontre de ses propres préférences. Il peut également pratiquer une **distorsion de l'information** sur les coûts et qui influence les options afin de favoriser celle qu'il désire. Pareillement, le principal peut contrer les problèmes engendrés par la problématique en exerçant davantage de surveillance et de contrôle (**mécanismes intrusifs à non intrusifs**) sur son agent afin de le dissuader ou de l'empêcher de se dérober du travail et, ultimement, de ses objectifs.

La problématique de la relation civilo-militaire

La relation civilo-militaire selon le cadre théorique principal-agent de Feaver est une question de décisions de comportement orientées par des préférences. Chaque variable conditionne, en entrant dans la réflexion coût-bénéfices des acteurs, et

s'osmose aux autres variables pour donner une réponse: le choix du comportement à adopter. Chaque acteur a un ordre de préférences comportementales logiquement préétablies et associées à ces formules de variables. Par exemple, le principal a pour préférence numéro un que le travail soit effectué par l'agent de la manière qu'il l'a déterminée; le militaire a pour préférence première de dérober. Ainsi, grâce à son cadre théorique, Feaver fournit des conditions, des variables qui permettent de déchiffrer la rationalité des acteurs et d'associer ces variables avec le résultat choisi par chaque acteur en rendant plus ou moins probable le travail et la dérobade pour l'agent.

Comment les concepts relationnels élaborés par Feaver nous permettent-ils de comprendre l'origine de la problématique principal-agent? Le cadre théorique de Feaver explore la question de départ dans toute relation d'agence, c'est-à-dire l'origine de la problématique. D'abord, pourquoi le principal doit-il s'assurer que l'agent ne dérobe pas ? Pourquoi rationalise-t'il, malgré les coûts, de surveiller le comportement de l'agent? Cette question générale jette les fondations expliquant pourquoi le principal vit une problématique dans la délégation à l'agent. La problématique est expliquée par quatre concepts chez Feaver. Il y a deux concepts structurant, soit l'interaction stratégique étant le mouvement de la relation et la hiérarchie, qui impose une asymétrie de l'autorité dans celle-ci. Il y a également deux concepts qui viennent troubler la relation, soit la divergence des préférences entre le principal et l'agent et l'asymétrie d'information. Cela engendre la problématique, car le militaire a à sa disposition des manières de dérober tandis que le principal politicien peut mettre en place des mécanismes de contrôle afin d'inciter l'agent militaire vers le travail.

L'interaction stratégique et le caractère hiérarchique de la relation

Feaver définit la relation civilo-militaire de façon particulière à l'aide de ses concepts. Au début de l'interaction stratégique, il y a délégation du principal à un agent pour obtenir un bénéfice. Deux éléments structurent la relation : l'interaction stratégique et la hiérarchie. L'interaction stratégique débute alors avec le principal qui choisit les mécanismes de contrôle et de surveillance. Puis, l'agent choisit le travail ou la dérobade, cette dernière étant potentiellement captée et/ou suivie d'une punition du principal.¹ Celui-ci peut alors réajuster les mécanismes de contrôle. L'interaction stratégique s'agit d'un jeu dans lequel les deux acteurs, principal et agent, évoluent dans un contexte avec des variables, ce qui forme un environnement pour l'observation et l'analyse des acteurs afin que ceux-ci puissent déterminer leur prochain "mouvement", le comportement à adopter. Conséquemment, cet environnement avec ses variables formulent des options, des choix de comportement prévisibles pour les acteurs. C'est l'application formelle de la théorie principal-agent aux relations civilo-militaires selon Feaver. Les deux acteurs observent donc l'environnement en place dans le jeu au moment de prendre une décision comportementale, et influençant l'un et l'autre, ce qui en fait une interaction stratégique.

Le principal est d'abord actif, car il donne ou non des directives à l'agent et met en place des variables de contrôle de l'agent. Les directives et les variables forment une marge d'autonomie dans laquelle le militaire choisira ou non de dérober. Les militaires ont donc deux options stratégiques : travailler ou se dérober ("shirking") du travail. Le

“shirking” est le terme exact choisi par Feaver pour définir son concept de l’agent qui dérobe¹ et évite de faire un travail assigné selon les directives, les intérêts et les préférences indiquées par le principal. Il s’agit également de l’issue finale de l’interaction stratégique et des calculs coûts-bénéfices entre les deux acteurs, du concept central déterminant le résultat de la relation d’agence. En effet, soit le militaire dérobe, soit il travaille.

Ainsi que l’agent, le principal réagit et réajuste en surveillant et en contrôlant des variables de l’environnement décisionnel. Ainsi, dans le cas de cette relation, l’interaction devient stratégique lorsqu’un calcul de trois catégories générales de variables s’effectue. En effet, un calcul rationnel additionne l’intérêt de l’acteur en question (ses préférences), les coûts liés aux options et les préférences de l’autre acteur envisagées. L’interaction est stratégique, car il inclut des éléments de prévision. Les acteurs fondent leurs décisions en tenant compte des actions possibles de l’autre: «each “moves” based on its own preferences for outcomes and its expectations of how the other side is likely to act.»² Il y a trois présupposés derrière cet aspect rationnel essentiel de la théorie. D’abord, on suppose que les acteurs ont conscience des coûts et bénéfices associés aux options de comportement, bref, qu’ils savent quels intérêts seront servis par l’adoption de quels comportements de manière optimale. Puis, qu’ils les placent en ordre selon leurs préférences respectives avec des résultats associés et finalement, qu’ils «peuvent choisir un comportement qui les mènera au résultat favorisant leurs préférences (bénéfices moins les coûts calculés).»³ D’autres variables sont également

¹ Dérobade sera le terme utilisé au long de ce travail pour équivaloir le terme “shirking”.

désignées par Feaver, notamment les coûts de la punition pour le militaire (p), les probabilités de détection de la dérobade associées au niveau de surveillance (intrusif ou non intrusif) (a,b) et la probabilité de punition si détectée (g).⁴ Ces variables influencent les prédictions de coûts et bénéfices perçues par les acteurs et déterminent les résultats.

Hiérarchie démocratique

Les contextes démocratiques ont ceci de particulier pour décrire la relation civilo-militaire : un ordre d'autorité légitime politique qui découle du principal sur l'agent et non l'inverse. La relation civilo-militaire au Canada a également un caractère hiérarchique, c'est-à-dire que le principal a autorité sur l'agent dans la délégation: «[...] basic form, a strategic interaction within a hierarchical setting.»⁵ Il y a donc un ordre de supériorité entre les deux acteurs, signifiant que non seulement les intérêts du principal l'emportent sur ceux de l'agent, mais surtout que pour ce faire, le principal s'attend à obtenir de l'agent qu'il serve ses intérêts et non les siens. Les acteurs ne sont pas "de jure" égaux dans la relation selon le caractère d'autorité légitime léguée aux civils dans une démocratie : «[...] civilians enjoy the privileged position ; civilian have legitimate authority over the military, whatever their de facto hability to control the military may be.»⁶ C'est la règle d'or de la relation civilo-militaire en démocratie. Les militaires comprennent et acceptent cet aspect hiérarchique, qui ne fonctionne toutefois qu'avec leur volonté et leur consentement.

La hiérarchie constitue ainsi une constante dans la relation que les préférences des civils (principal) exprimées, que les décisions et actions souhaitées du principal ont priorité sur celles des militaires (agents). Cependant, un autre élément de la hiérarchie démarque les civils des militaires : «Civilians have a right to be wrong.». Autrement dit, les civils peuvent prendre des décisions concernant l'approvisionnement militaire qui pourraient risquer et ultimement nuire à la politique de défense nationale ou déplaire aux agents militaires. Ces derniers peuvent être d'avis contraire, mais ont la responsabilité de se conformer à la décision prise par les civils.⁷ Malgré une liberté de perspectives et d'opinions contraires, celles-ci doivent être formulées et exprimées dans les limites de comportement désignées par le principal. Les militaires doivent alors exprimer leur désaccord via la formulation de recommandations et d'options, et ce, dans les moyens indiqués par le principal. Les civils font les choix définitifs sur la formulation des politiques de défense, les décisions les concernant ainsi que sur leur mise en œuvre. Cela s'applique aux processus d'approvisionnement militaire.

De plus, les décisions à prendre par le principal ont une incidence importante sur les intérêts de l'agent, sur la réalisation de ceux-ci ou non. Le principal et l'agent ont des intérêts divergents, tout en étant interdépendants du résultat du travail de l'un et l'autre. Cette tension, cette perturbation, fait en sorte qu'un ordre est apporté à la relation par le concept de hiérarchie. En situation de 'marchandage', le principal a l'autorité décisionnelle sur son agent. Cela est loin d'être négligeable en termes de conséquences, mais aussi d'incitatif à dérober. En cas de désaccord, l'aspect des buts relationnels l'emporte sur la possibilité d'être dans le tort du principal si exprimée par

les militaires, car le principal a son propre principal auquel il est redevable de se justifier. Il n'est pas de l'autorité de l'agent d'exiger des justifications du principal, ni donc d'usurper des décisions politiques (autorité légitime et décisionnelle). Le principal se justifie à son propre principal et l'agent à son principal, et non l'inverse. La hiérarchie donne un aspect directionnel absolu et rigide à la relation civilo-militaire, une certitude pour naviguer l'incertitude existante en matière de défense et qui rend possible la dissension de l'agent. Le fonctionnement de la relation est donc basé sur une règle d'or, un principe, qui ne peut être transgressé afin d'évaluer le comportement de l'agent. Les civils ont le droit de se tromper et le maintien de l'aspect hiérarchique de la relation doit être maintenu, même si les militaires sont absolument convaincus d'avoir raison et leur principal tort. C'est ce que signifie contrôle civil des forces armées. Le contrôle civil ne s'exerce pas simplement en termes négatifs, soit par l'absence de l'usage de la force militaire pour imposer sa volonté aux civils (coup d'État), mais aussi en termes positifs. L'agent respecte dans l'interaction stratégique l'autorité prioritaire, légitime et décisionnelle du principal en politique de défense. De plus, la hiérarchie signifie que l'autorité légitime est détenue par le principal, que cette conviction de l'agent se traduise en termes réels ou non et, d'une certaine façon, indépendamment de son exercice. La relation civilo-militaire est donc unique à cause des éléments qui viennent la compliquer et des éléments qui, en ajout à ces complications, veulent la structurer et l'ordonner.

La divergence des préférences

À ces deux éléments qui structurent la relation civilo-militaire se superposent deux autres concepts qui viennent cimenter la problématique. Selon Feaver, la problématique pour le principal suite à la délégation est créée par deux éléments perturbateurs : la divergence des préférences respectives du principal et de l'agent, ainsi que l'asymétrie d'information. Ces deux éléments viennent compliquer la relation civilo-militaire. En effet, il n'y aurait pas de problèmes d'agence existant si le principal et l'agent partageaient les mêmes perspectives, les mêmes intérêts et si le principal avait la certitude absolue d'avoir l'information sur ce que fait l'agent (ses actions et son expertise). Ils viennent troubler la relation et fournissent l'enchaînement d'une explication au besoin des civils de surveiller et d'assurer le contrôle des militaires.

La question des préférences

Le souci constant, au cœur du principal lorsqu'il délègue à l'agent est de s'assurer qu'il obtient sa préférence : le militaire travaille selon les directives et résultats voulus par le principal. Quel est le rôle du concept des préférences dans le cadre théorique de Feaver? En étant divergentes, les préférences constituent le point singulier de départ expliquant partiellement pourquoi le principal est incertain du comportement de l'agent. L'autre partie de l'explication réside dans le concept d'asymétrie d'information expliqué plus loin. Examinons quelles sont les préférences des deux

acteurs et comment s'articule la divergence de celles-ci avec les autres concepts proposés par Feaver.

Préférences du principal

L'importance de la divergence des préférences est issue de ce qu'elle explique la problématique. La problématique de l'agence est issue du désaccord entre les deux acteurs sur les moyens et les fins pour garantir la sécurité nationale. Les désaccords sont causés par les rôles différents que doivent jouer le principal et l'agent dans le cas de la relation civilo-militaire. En effet, le principal a d'autres intérêts, une compétence politique et des responsabilités à la représentativité plus vaste que ceux des militaires. Nous voulons ainsi distinguer le concept de "préférence" de celui "d'intérêt". Feaver utilise les deux de façon interchangeable, mais nous les distinguons pour plus de clarté. Les préférences désignent les résultats de comportement en ordre de préférence pour chacun des acteurs (travail ou dérobade et autres variables) dans l'interaction stratégique, tandis que les intérêts sont issus de leurs fonctions particulières et constituent des facteurs de bénéfice ou de coût dans le calcul aboutissant à un choix de comportement, de préférence. Les intérêts expliquent donc le résultat du choix de comportement (travail, dérobade, surveillance) et l'ordre des préférences du principal et de l'agent. Le principal a pour intérêts de demeurer en contrôle politique et d'obtenir une défense nationale adéquate selon sa vision stratégique. À cette fin, ses intérêts dépendent du travail de l'agent suite à la délégation. Ce qui est premièrement désirable pour le principal en termes de préférence est que l'agent travaille, puis que les coûts liés

à la surveillance soit bas. Afin que les préférences civiles soient respectées, deux catégories d'objectifs doivent être suivies: les objectifs fonctionnels et les objectifs relationnels. En effet, Feaver distingue une préférence première pour le principal, mais qui ne peut aboutir en véritable "travail" de la part de l'agent que si celui-ci satisfait aux deux types de buts. De manière générale, la préférence première du principal est pour un agent qui travaille. Le "travail" se définit comme le comportement volontaire d'un agent dont les actions sont «à la satisfaction du principal».⁸

Préférences des agents militaires

Quant à l'agent militaire, sa compétence est plus spécialisée et se limite à l'expertise de l'exercice de la force afin d'assurer la sécurité nationale, tel que décidé par le principal. Ils ont pour préférence première de dérober et de poursuivre leurs intérêts et ce, au plus bas niveau de surveillance. Contrairement au principal, ils placent le travail non pas en priorité, mais en second, préférant le travail à la dérobade avec punition, indiquant une préférence pour l'absence de punition et ainsi interprétée comme étant plus coûteuse que de travailler. Les intérêts des militaires sont clairs et certains sont ancrés solidement avec la réalité de leur volonté à sacrifier leur vie (rôle). Entre autres, ces intérêts incluent d'avoir l'offensive, les moyens de l'offensive et éviter le danger inutilement pouvant coûter la vie. Puisqu'ils peuvent s'attendre à entrer en combat et être confrontés à un sort violent en mission, ils souhaitent naturellement éviter d'être désavantagés dans la possibilité d'une confrontation. L'offensive, les ressources et la prudence constituent des intérêts. Les militaires doivent être assez forts

pour remplir les missions indiquées par les civils et souhaitent ainsi être adéquatement équipés : «the military agent would be more likely to inflate threats and inflate requirements».⁹ Cela mène logiquement à une tendance à employer des moyens pour obtenir de l'équipement ainsi qu'à une préférence pour l'offensive. Assez forts pour obéir, ils doivent toutefois demeurer subordonnés au principal civil. Un de leurs intérêts consiste aussi à être reconnu pour leur rôle unique au sein de la société canadienne. Leur contrat avec l'État est unique en ce sens qu'il repose sur le principe de la responsabilité illimitée. Cette volonté d'être prêt à sacrifier leur vie, que les civils ne sont pas automatiquement disposés à faire, les distingue. Ce sacrifice est équilibré avec des notions comparables d'honneur et de reconnaissance, de légitimité de leur rôle dans la société canadienne. Ce sacrifice est aussi équivalent avec un enjeu moral pour le principal de refuser l'opinion militaire dans les affaires civiles. Puis, ils préféreraient ne pas faire l'objet d'interférence du principal et apprécie l'autonomie dans leur travail et ce, en tension avec le besoin de contrôle politique des civils.¹⁰ Conséquemment, ils ont une préférence pour les mécanismes de surveillance moins intrusifs.¹¹

De plus, les militaires ne sont pas des agents se comportant au sens traditionnel de la littérature économique sur la théorie de l'agence, soit fuyant le travail sans réel coût ou bénéfice évalué en fonction de la qualité en soi du résultat de leur travail. Le résultat du travail leur bénéficie et ils partagent ainsi un intérêt, un souci non seulement pour l'obtention de la sécurité nationale, mais la stratégie derrière celle-ci. Cela signifie qu'ils ont une vision, une idée et une compréhension propre de ce que devrait être la politique de défense du Canada. Au-delà du résultat même d'une décision en matière de

politique de défense, les militaires en tant qu'agents ont, au contraire de l'agent économique, un intérêt sur les moyens à adopter pour y parvenir. Ils ont donc une fondation rationnelle pour entrer en désaccord avec le principal. Ils valorisent le résultat de la décision à prendre, car les décisions relevant de l'autorité du principal affectent leurs intérêts propres et la sécurité nationale. Si le bénéfice associé à un comportement de dérobade est plus élevé que le coût et autres variables, il constitue un motif pour dérober plutôt que travailler. Autrement dit, si un intérêt est présent dans l'environnement décisionnel, il constituera un bénéfice dans le calcul rationnel. Ces cinq intérêts indiquent des tendances qui soutiennent la rationalité des militaires à dérober plutôt que travailler.

La divergence des préférences explique pourquoi les agents considèrent ou envisagent même la possibilité de dérober plutôt que de travailler. C'est le fondement rationnel des bénéfices dans le calcul, des intérêts propres poursuivis et d'une perspective propre à l'agent recherchés à travers la délégation du principal. Les bénéfices moins les coûts donnent un résultat, l'avantage associé avec le choix d'un comportement plutôt qu'un autre.¹²

Buts relationnels et fonctionnels

Les buts relationnels signifient que le principal a le contrôle des aspects de la relation avec son agent. Il prend les décisions importantes et essentielles, ou à caractère politique, concernant à la fois le domaine de la politique de défense et le domaine de la

relation. Par exemple, il définit et contrôle les sujets et le niveau de la délégation à l'agent; il prend les «décisions clés en matière de politique publique.»¹³ Les buts fonctionnels sont plus simples à distinguer. Ils concernent plutôt les actions de l'agent, tel que dicté par le principal (le "quoi et le comment d'une action"). Si l'agent agit entièrement en fonction de la directive donnée par le principal au meilleur de ses capacités, dont le "quoi" et le "comment" d'une action, il remplit les buts fonctionnels et choisit le travail plutôt que la dérobade. Le "travail" se définit comme le comportement volontaire d'un agent dont les actions sont «à la satisfaction du principal».¹⁴ Le principal ayant pour préférence première le travail de l'agent, il doit donc satisfaire à la fois les buts fonctionnels et relationnels tels que définis par le principal.

Dans le modèle de Feaver, on part de la prémisse que le principal remplit ses responsabilités dans la délégation. Suite à cela, l'agent a la décision de travailler ou de dérober. Qu'arrive-t-il lorsque l'acteur ayant l'autorité décisionnelle n'exprime pas clairement ses intérêts, le "quoi" et le "comment" du travail ? «[...] the military would be deciding policy and making decisions that by rights belong to the civilian political masters.»¹⁵ Les buts relationnels et fonctionnels signifient un travail interdépendant, donc que les décisions ou l'absence de décisions du principal ont des effets sur le choix de comportement de l'agent ainsi que son travail et vice-versa. En effet, l'agent a besoin de directives précises dans la délégation. Il a besoin d'information concernant les intérêts du principal et évaluer s'il travaille ou dérobe. Le principal, en ayant le contrôle de la relation fonctionnel et relationnel, a pour responsabilité

d'exprimer ce qui constitue et ce qu'il entend par "travail" et satisfaction de ses préférences, soit les buts fonctionnels et relationnels. Dû à la hiérarchie, le principal décide des sujets de la délégation (buts relationnels), sans toutefois déléguer des décisions de nature politique à l'agent militaire et revenant légitimement au principal.

Ainsi, les militaires peuvent être en contrôle "de facto" de la relation si les civils abdiquent trop de leur contrôle et délègue trop d'autorité aux agents. Cela peut se produire si le principal ne trouve et n'applique pas le bon équilibre de mesures de contrôle et de surveillance, s'ils laissent les militaires "travailler le système"² et usurper "de facto" leur autorité politique et décisionnelle. L'agent militaire, avec sa divergence d'intérêts, a une préférence pour des actions qui favorisent ses intérêts (dérobade) et donc une divergence de préférence pour la dérobade. Lorsque le principal ne donne pas assez de directives sur ce qu'ils souhaitent comme comportement ou résultat de la part du militaire, ou s'ils ne surveillent pas assez l'agent de manière à le décourager de choisir la dérobade plutôt que le travail, alors il y a une marge dans laquelle l'agent peut "travailler le système" en fonction de ses intérêts. Cette marge est issue du vide de responsabilité décisionnelle et du manque de surveillance. Dans l'application formelle du modèle de Feaver, elle est constituée des variables de probabilités qui influencent le calcul coût-bénéfices de l'agent et déterminent le résultat de comportement, soit la préférence et son ordre. Cette marge est aussi partiellement³ contrôlée par le principal et influence la perception du militaire, ce qui détermine si le militaire opte de dérober ou non.

² En référence à Bland dans "Chiefs of Defence staff"

³ Certaines variables de probabilité, telle que "g", sont des facteurs exogènes et hors de contrôle du principal.

Des militaires qui répondent aux deux types de buts relationnels et fonctionnels décidés par les civils travaillent. La dérobade se produit lorsqu'un ou plusieurs des buts appartenant à un ou les deux catégories est dérogé. Nous comprenons que cela signifie deux choses dans l'interaction civilo-militaire. D'abord, les militaires peuvent avoir trop d'emprise illégitime sur la politique de défense au détriment du contrôle politique des civils. Cela affecte l'aspect relationnel lorsqu'au départ la marge de manœuvre des civils est mince lorsqu'ils donnent des directives aux militaires. La part de délégation est alors trop élargie et limite le contrôle effectué par les civils équivalant presque à une abdication, un coup d'état "de facto". Les militaires respectent alors le "comment" et le "sujet" des directives (aspect fonctionnel des responsabilités) et donnent ainsi l'impression de travailler et non de se dérober. Feaver prévient alors que la qualité de l'aspect relationnel des rôles est plus difficile à cerner.¹⁶ En effet, des agents peuvent suivre au pied de la lettre des instructions fonctionnelles tout en ne respectant pas l'aspect relationnel et en travaillant pas à satisfaction du principal. Par exemple, les agents militaires peuvent techniquement soumettre un énoncé des besoins opérationnels aux civils, sans que celui-ci dans son contenu ne reflète les intérêts du principal, mais plutôt ceux des militaires.

Cependant, cela signifie une seconde explication qu'on aimerait ici introduire comme une nuance. Qu'en est-il du résultat de la politique de défense? En effet, que signifie la dérobade en termes de réussite ou d'échec pour la relation civilo-militaire et pour la politique de défense? Travailler à la satisfaction du principal est défini par le respect des directives, non par l'atteinte d'un résultat peu importe les moyens entrepris

de manière rebelle par l'agent et les buts relationnels et fonctionnels brimés en cours de route. La dérobade est un concept directement associé au choix de comportement de l'agent, non défini par le résultat encouru par le comportement de l'agent sur l'objet des intérêts : la politique de défense. En effet, il existe une possibilité dans l'interaction stratégique que deux choix de comportement encours le même résultat pour l'atteinte de la politique de défense. Ce qui importe selon Feaver n'est pas alors l'atteinte de l'objet, mais comment cette atteinte s'est effectuée à satisfaction du principal. C'est ce que signifient l'intérêt et la préférence du principal : que l'agent travaille tout simplement.

C'est exactement ce que veut signifier et prévenir un but relationnel comme barème de mesure de la dérobade. Interpréter s'il y a dérobade ou non ne se fait pas en fonction du résultat obtenu peu importe le comportement adopté par l'agent, mais plutôt essentiellement en fonction de ce choix de comportement. Dérober ou travailler encours la possibilité de mener au même résultat en termes de politique de défense, mais dérober se définit par le respect de l'autorité du principal et non par l'obtention de ce qu'il veut. Travailler signifie donc pour Feaver de "faire ce que le principal demande" plutôt que "d'obtenir ce que veut le principal". Cette distinction est très importante, car elle explique pourquoi Feaver affirme que les civils ont "le droit de se tromper", ce qui n'est pas sans conséquences et enjeux importants dans la poursuite de la politique de défense. En effet, si le civil ne possédait pas le droit de se tromper et si l'agent pour travailler à satisfaction du principal se définissait plutôt comme l'obtention du résultat plutôt que la façon de l'obtenir, alors l'agent militaire pourrait agir contrairement aux directives du principal, en justifiant vouloir garantir le résultat selon sa perspective

divergente et donc en risquant d'y mêler ses intérêts propres, plutôt que la relation civilo-militaire. Le droit à l'erreur, avec la hiérarchie, possédés par le principal agissent comme des garde-fous qui permettent d'interpréter si un agent dérobe ou non, malgré l'atteinte d'un résultat. Ce sont ce à quoi réfèrent les buts à la fois fonctionnels et relationnels. Ils éliminent la possibilité que l'agent dicte et décide pour le principal comment celui-ci devrait atteindre ses intérêts. En effet, là où la dérobade se produit est lorsque l'agent interprète les directives du principal, de bonne ou de mauvaise foi, et détermine quelles sont les "vraies" manières d'obtenir les intérêts des civils selon la perspective de l'agent et la manière de faire pour les satisfaire. Ils peuvent substituer leurs intérêts pour ceux du principal. Le travail signifie que les agents doivent faire confiance au principal en tant que maître de sa stratégie pour atteindre ses préférences. La possibilité est réelle que celui-ci a tort et donc peut avoir tort, et ne peut être empêché dans ses décisions par l'agent.

Feaver considère qu'une meilleure relation civilo-militaire n'est donc pas équivalente ou liée avec une hausse du résultat concret ou de la qualité stratégique. Il advient de la responsabilité du principal d'assumer les conséquences des décisions prises sous son autorité, notamment le "comment" et le "quoi" que doivent faire les militaires dans leur travail, et de la stratégie adoptée pour parvenir à la sécurité nationale. Il équivaut plutôt un échec avec des agents qui dérobent, ce qui peut être fonctionnel ou relationnel sans nécessairement signifier un échec quant au résultat stratégique. En effet, les militaires peuvent se comporter tel que dictés par le principal sur le "quoi" et le "comment" (but fonctionnel) et toujours respecter leur autorité

décisionnelle (but relationnel) sans toutefois parvenir à un résultat satisfaisant les préférences des civils : «Civilians should get what they ask for, even if it is not what they want.». Le principal est responsable de l'exactitude et de la complétude des directives fournies à l'agent militaire. En termes concrets et à titre d'exemple, cela signifie que l'on pourrait obtenir une stratégie d'approvisionnement qui suit les intérêts du principal, mais que le comportement des agents dans son élaboration relève de la dérobade et ne suit pas les directives du principal. À l'opposé, cela signifie que les agents militaires suivront à la lettre les directives fonctionnelles et relationnelles du principal, qu'ils travaillent, mais que le principal n'obtiendra pas la stratégie d'approvisionnement qu'il préférerait. Le résultat de la relation relève de la responsabilité décisionnelle du principal, que l'agent dérobe ou travaille. La préférence première pour le principal pour un agent qui travaille ne signifie pas qu'il obtiendra ses intérêts, comme la satisfaction quant à l'obtention d'une politique de défense adéquate.

Puis, cela veut dire que les élus ont l'autorité de se tromper, mais la responsabilité subséquente de répondre de leurs erreurs et ainsi d'autres mécanismes d'agence sont mis en place pour assurer que le gouvernement en tant qu'agent soit redevable à son propre principal. Troisièmement, si un résultat n'est pas à la hauteur des attentes du principal et que l'agent n'a pas dérobé au travail, alors la responsabilité incombe aux décideurs et planificateurs de la stratégie. Les moyens décidés n'ont pas mené aux fins et les décideurs sont imputables, pas les agents. Malheureusement, dans un jeu relationnel interactif aussi complexe que celui des civils et des militaires, les lignes sont souvent loin d'être aussi claires.

Cependant, les civils en étant responsables de l'aspect décisionnel de la relation se doivent de remplir celle-ci et de ne pas la déléguer ou l'abdiquer aux militaires. L'absence de prise de décisions politiques ou le refus de faire des choix difficiles, mais nécessaires, par les civils afin de rendre le processus d'approvisionnement fonctionnel peut repousser vers le bas cette responsabilité sur les militaires qui alors, illégitimement et par soucis de fonctionnalité ou autre intérêt telles que leur préférences, prennent contrôle de certains aspects décisionnels du processus d'acquisition militaire. Toutefois, Feaver énonce clairement que les civils sont également en charge de décider quelles décisions demeurent sous leur contrôle et quelles décisions devraient être déléguées aux militaires.

L'asymétrie d'information

Nous venons d'explorer pourquoi les agents ont des préférences qui divergent du principal, mettant en place l'incitatif à dérober. Point central à la compréhension de la problématique principal-agent, l'asymétrie d'information contribue à comprendre par la suite comment les militaires ont cette possibilité. L'asymétrie d'information signifie que l'information est imparfaite pour le principal et désavantage celui-ci lorsque comparé à l'agent et son travail. «Les agents sont mieux informés que le principal.»¹⁷ De l'asymétrie d'information, deux problèmes sont créés qui exigent la mise en place de mécanismes de contrôle : la sélection adverse et l'aléa moral.

Sélection adverse

Elle est liée au fait de ne pas savoir ou de ne pas pouvoir prévoir les intentions de l'agent. La sélection adverse signifie que l'agent a la possibilité, due à l'asymétrie d'information, de ne pas divulguer toute l'information qu'il possède. Pour le principal, il devient difficile de distinguer l'information qui sert ses intérêts de l'information qui sert plutôt les intérêts de l'agent. D'abord, la sélection adverse crée un problème de fausse représentation de l'agent. L'agent a avantage à se représenter comme possédant les qualités et les inclinations recherchées par le principal, et ce, malgré le contraire. Elle se produit puisque le principal fait face à un 'risque de sélection' créé par l'asymétrie d'information. En effet, il est difficile pour le principal de savoir si l'agent se montrera plus enclin à travailler plutôt qu'à dérober et cette information est parfois inaccessible. L'agent connaît ses préférences propres, sait si elles divergent du principal, mais a pour incitatif d'obtenir de l'autonomie et des ressources en se voyant déléguer des tâches. Puis, puisqu'il est incertain de l'information reçue, le principal ne peut déterminer ou sélectionner les conseils reçus en fonction de ses intérêts de ceux reçus en fonction des intérêts de l'agent.

Aléa moral

Puis, il y a le risque de l'aléa moral, c'est-à-dire qu'une fois que l'agent a obtenu la délégation, il n'a pas d'incitatifs assez forts ou que ceux-ci ne sont pas alignés de manière à encourager le travail plutôt que la dérobade. Le militaire peut alors se dérober

du travail jusqu'à un certain point sans être détecté ou sanctionné par le principal. Ce concept nous dit que le simple fait de donner l'opportunité de dérober à un agent crée un changement de comportement, un incitatif à dérober créé par cette simple possibilité. Une fois la délégation engagée, cet acte à lui seul enclenche un changement de comportement chez l'agent qui est risqué en termes de coûts pour le principal.¹⁸ Contrairement à la sélection adverse, l'aléa moral ne concerne pas la sélection des avis militaires ou des militaires eux-mêmes en tant qu'agent, mais plutôt l'impossibilité de savoir si, de manière générale et certaine, l'agent travaille ou dérobe. La problématique existe non seulement parce qu'il y a divergence des préférences, mais aussi parce qu'il est trop coûteux pour le principal de surveiller parfaitement son agent et de contrer l'asymétrie d'information. En effet, s'il était plus avantageux ou non coûteux pour le principal de constamment surveiller l'agent, d'être au courant de ses moindres faits et gestes, il n'y aurait pas de problème principal-agent, car il n'y aurait pas d'incertitude. L'agent serait alors convaincu que la dérobade serait capturée et/ou punie, décourageant les bénéfices en comparaison des coûts de poursuivre son propre agenda.

Différentes compétences

Le principal est incertain des actions de son agent. Outre la divergence des préférences et des intérêts, les civils et les militaires sont différents sur un autre aspect : les compétences. Ce qui rend l'asymétrie d'information si importante selon Feaver est que le principal et l'agent ont aussi des compétences distinctes. Feaver explique que les civils ont une autorité décisionnelle, mais surtout une compétence à juger des risques en

y attribuant une valeur : «[...] the agent is not competent to judge risks even if he has special, even unique, technical competence.»¹⁹ Le principal possède donc une compétence dite politique. Il est compétent dans sa gestion et son jugement des risques au nom de la population, car il est élu dans ses fonctions pour représenter les valeurs de la population et émettre des décisions en lien avec ce système de représentativité. Le système dans lequel la relation civilo-militaire évolue et le problème principal-agent se forme en est un de démocratie et non de technocratie.²⁰ Cette distinction est importante, car elle est souvent controversée et l'objet de réfutation de la part des agents militaires. En effet, pourquoi des civils moins experts en le domaine décisionnel et ayant le droit à l'erreur peuvent-ils dicter le travail des agents militaires, au point de risquer leur vie en théâtre d'opération? Le système construit et attribue l'autorité et la légitimité en fonction de l'élection représentative, déléguant la compétence décisionnelle de jugement de valeur et d'association avec les risques aux civils, non aux militaires. Il s'agit d'un argument et d'une justification de processus, car l'entente au départ justifie ou sanctionne les actions subséquentes. Feaver rappelle que ni les civils, ni les militaires ne sont des juges parfaits²¹ de ce qui est requis pour la sécurité nationale, et qu'il importe peu qui a tort ou raison en la matière de la politique de défense : les civils ont le contrôle en principe "de jure" de la relation et des militaires. Ce système explique pourquoi le principal est le civil au départ, et pourquoi l'agent est le militaire. La compétence de jugement des valeurs et des risques justifie que le principal ait le dernier mot en matière de décisions politiques et définissant les termes de la relation avec l'agent.

De plus, les militaires possèdent une expertise technique sur l'exercice de la force qui n'est pas complètement à disposition du principal sans leur collaboration. Les civils ont besoin de la collaboration volontaire des militaires, qui acceptent les termes de la relation. La relation en est une d'interdépendance. «Part of the military obligation is to advise civilians on the military implications of proposed courses of action.»²² Le principal entre dans un contrat qui met l'agent en charge d'appliquer sa compétence presque exclusive, soit l'usage de la force selon les directives du principal. Le principal en retire une efficacité issue de la spécialisation particulière à l'agent. À défaut de posséder cette expertise, le principal doit se fier ou se méfier de l'avis fourni par son agent. De plus, à défaut de ne pouvoir surveiller parfaitement les actions de l'agent, le principal doit s'en remettre au même choix, au même dilemme. Les asymétries d'information tendent à favoriser l'agent par rapport au principal²³, mais l'agent en ayant des intérêts qui diffèrent et la relation en étant une d'interdépendance, le militaire peut se montrer méfiant au même titre que le principal. En effet, l'agent peut-il faire confiance au principal de ne pas le responsabiliser de l'ensemble des erreurs de jugement commises et d'éviter l'imputabilité en les utilisant comme des boucs émissaires lorsque leurs actions sont sous examen?²⁴ L'agent peut-il espérer que le principal remplira sa part des responsabilités stratégiques ou parfois ses promesses, notamment en procurant le matériel nécessaire aux engagements commis? «[...] there is sufficient information hidden from the military agent to warrant fear of a 'stab in the back' from civilian leaders»²⁵.

Moyens employés pour s'influencer

L'asymétrie d'information explique comment les militaires ont la possibilité de dérober. Les différents types de dérobade expliquent comment ils peuvent concrètement la mettre en œuvre. Les militaires ont un pouvoir de rétention ou de distorsion de l'information. Ils peuvent ainsi influencer les décisions à prendre du principal, particulièrement en ce qui a trait aux coûts associés aux options. Ils peuvent donc soit favoriser ou limiter les voies envisagées par le principal et ce, indépendamment des coûts pour le principal et en fonction de leurs intérêts propres. Parce que le principal décide au départ de l'interaction stratégique du niveau et des mécanismes de contrôle et de surveillance, par la suite les agents peuvent tenter d'imposer leurs idées dans la mise en œuvre d'une politique décidée par les civils ou de la saboter en ralentissant sa mise en œuvre.

Selon Kasurak et d'après Feaver, les agents militaires ont trois moyens généraux de dérober et dérouter l'autorité décisionnelle du principal pour l'orienter vers leurs intérêts, ce qui constitue une usurpation.²⁶ Premièrement, les agents ont la possibilité d'exagérer les coûts liés aux options qu'ils défavorisent, et ainsi d'influencer le cours d'une politique. Deuxièmement, par des moyens et processus bureaucratiques, ils peuvent "naviguer le système" et mettre des bâtons dans les roues du principal. Ils peuvent tenter de ralentir voire empêcher la mise en œuvre d'une politique, soit une forme de dérobade "latente". Finalement, ils peuvent bloquer une décision en faisant appel à des acteurs externes, pouvant exercer de la pression politique dissuasive (hausse

les coûts liés aux options, ou ‘‘mains liées’’) en faveur des intérêts des agents. Ces acteurs sont souvent les médias, l’opposition politique ou le public.

Mécanismes de contrôle du principal

Les buts relationnels et fonctionnels signifient qu’il est de l’autorité légitime et décisionnelle pour le principal de contrôler les agents. Ils signifient aussi qu’il est de la responsabilité de trouver le juste équilibre de mesures à prendre pour dissuader et s’assurer que l’agent travaille plutôt que dérobe. Tel que mentionné ci-haut, puisque le principal est en contrôle de la relation, il a alors logiquement la responsabilité de veiller à ce que les agents militaires suivent sa direction. Le principal a donc des options stratégiques pour assurer le contrôle de l’agent : les mécanismes de surveillance.

Le calcul coût-bénéfices de l’agent s’effectue selon les types de mécanismes mis en place par le principal afin d’orienter le comportement de l’agent et le surveiller. «The probability of being caught is a function of the monitoring system»²⁷ Ces mécanismes de contrôle sont efficaces sur deux aspects de l’agent : ses actions concrètement possibles et son calcul rationnel. Ils peuvent être efficaces en limitant concrètement la marge de manœuvre de l’agent, par exemple, son accès aux décideurs ou à certains processus décisionnels. Les mécanismes peuvent aussi agir sur son raisonnement. Ils cherchent à manipuler la perception de la détention d’information par le principal et à réduire en termes réels les asymétries d’information. La collecte d’information hausse ainsi les variables de probabilité de détection, de surveillance dans le calcul de l’agent

(a,b et g.)²⁸. Elles alertent également le principal et peuvent concrètement limiter les actions de l'agent. En envoyant un message clair, dissuasif que la dérobade sera détectée et/ou punie, les mécanismes cherchent à inciter celui-ci à calculer son comportement vers le travail ou de dissuader son calcul des bénéfices versus les coûts. En effet, un principal plus attentif et mettant plus d'efforts dans l'exercice de la surveillance (b et g, plutôt que a)⁴ augmente les chances de décourager la dérobade en y associant davantage de chances d'être d'abord détecté, puis punie pour l'agent, réduisant la marge de probabilité que l'agent dérobe.

Afin de minimiser les deux problèmes de l'asymétrie d'information, le principal doit toutefois assumer les coûts engendrés de surveillance, ingérence et punition. Le principal veut éviter deux types de coûts, les coûts électoraux en termes de temps et d'argent, ainsi que les coûts de politique publique, soit l'écart entre la politique désirée par le principal et la politique obtenue.²⁹ Il y a des coûts engendrés par les mécanismes de surveillance, mais aussi des conséquences à ne pas surveiller assez. Le principal doit fixer son équilibre : «[...] the solution to problems of agency lies in devising the optimal monitoring scheme»³⁰ Au coût de ne pas bénéficier d'une expertise technique déléguée et d'un exercice expert de la force se mesure le coût de déléguer tout en payant le prix du contrôle pour réduire la sélection adverse, l'aléa moral et ultimement le risque de dérobade.

⁴ Voir Annexe B : variables de probabilité liées à la surveillance et la punition

Les mécanismes de contrôle ont donc deux objectifs, soit obtenir de l'information de l'agent et inciter l'agent à travailler. Ces mécanismes de contrôle adressent les problèmes de sélection adverse et de l'aléa moral causés par l'asymétrie d'information. De nombreux mécanismes de surveillance sont à disposition du principal, en débutant par la définition du contrat de travail. Feaver définit un spectrum de mécanismes, du moins au plus intrusif. Le principal peut y inclure des incitatifs à travailler plutôt qu'à dérober, en y spécifiant des récompenses et punitions liés à l'un ou à l'autre. Il peut filtrer et promouvoir les agents assignés à certaines responsabilités déléguées et ce, en fonction de leur tendance comportementale et leur inclination à accepter ou à rejeter le contrôle civil.³¹ Les mécanismes deviennent réellement intrusifs avec l'introduction de tierces parties, de systèmes d'alarme en place pour alerter soit le principal ou son principal lorsque l'agent est soupçonné de dérober. En place, ils dissuadent également les agents en haussant la probabilité d'être capté en cas de dérobade. Les vérifications institutionnelles sont définies par la capacité d'un acteur de bloquer voire empêcher les actions de l'autre (veto). Par contre, les contrôles institutionnels viennent avec un coût : un manque de discernement. Ces contrôles ne discrimineront pas entre le bon travail et la dérobade en rendant les deux plus difficiles à accomplir pour l'agent.³² Par exemple, pour l'approvisionnement militaire, cela peut signifier des étapes additionnelles et ordonnées pour obtenir des approbations préalables et des autorisations de dépenser dans la gestion d'un projet d'acquisition. Les agents militaires doivent alors démontrer aux autorités civiles qu'ils suivent les directives établies afin de progresser et passer aux étapes suivantes dans leur travail. Ainsi, une autre forme de contrôle consiste à effectuer des enquêtes et vérifications régulières

cherchant à collecter de l'information à la fois sur le comportement de l'agent (aléa moral), et à la fois sur la qualité de son travail (sélection adverse). Cela inclut les obligations de rapporter de l'information mandatée par l'exécutif et le législatif. «They function to increase access to military information as a whole.»³³ Finalement, le moyen le plus intrusif de contrôle dont dispose le principal est de s'octroyer les actions et décisions préalablement déléguées aux agents militaires.

Un avertissement important est soulevé par Feaver toutefois concernant l'efficacité des mécanismes de contrôle. Le principal dans le contexte de la défense a deux types d'agent à sa disposition : les agents armés et les agents non-armés. Les agents non-armés réfèrent aux civils de la fonction publique, qui appuient le gouvernement en débutant par les fonctionnaires des agences centrales, du ministère de la défense nationale et de travaux publics et services gouvernementaux. Les agents civils agissent pour mettre en œuvre les politiques décidées par le gouvernement, de manière neutre et experte, et parfois pour surveiller leurs collègues agents militaires. L'efficacité des mécanismes de contrôle repose sur la divergence des intérêts de ces deux types d'agent et peut être déroutée lorsque les agents censés surveiller font de la collusion d'intérêts, et partagent des intérêts et préférences avec les agents militaires. Le principal doit garder en tête qu'il y a risque de collusion avec les agents militaires.

Punitions

Au niveau des punitions, nous distinguons deux catégories. D'abord, nous avons remarqué que le simple fait d'appliquer des mécanismes de contrôle de plus en plus intrusifs pour l'agent constitue en soi une forme de punition. Cela est en lien avec le fait que les militaires ont une préférence pour l'autonomie, agissant à la fois comme le bâton et la carotte. À un agent qui dérobe, on retire de son autonomie; à un agent qui travaille et moins risqué en termes de confiance, on peut le rendre plus efficace et réduire les coûts du principal en lui donnant de l'autonomie. Puis, certaines catégories de punition sont externes au principal et internes à la profession militaire, telle que la justice martiale. Les punitions peuvent ne pas être appliquées, indépendamment de la détection de dérobade ou non. Elles sont dépendantes au départ de la détection, mais pas nécessairement automatiques, car elles engendrent des coûts au principal. Elles sont également déterminées par des facteurs externes, tels que la popularité des militaires auprès de la population, la personnalité des dirigeants ou un contexte de menaces externes élevé qui rend la collaboration de l'agent plus précieuse, plus bénéfique.

En résumé

Le principal vit de l'incertitude engendrée par les quatre concepts de Feaver à l'origine de la problématique de la relation civilo-militaire. Cette incertitude est nécessairement liée à la dualité délégation-contrôle, et de trouver le juste équilibre de

mesures de contrôle sans que la délégation ne soit rendue trop coûteuse en termes de surveillance.

De Feaver, nous croyons qu'il faut surtout retenir deux facteurs essentiels à sa théorie de l'agence pour expliquer la dynamique relationnelle civilo-militaire. Il s'agit du concept de l'asymétrie d'information et de la divergence des préférences, car sans ceux-ci, la relation ne serait pas aussi problématique et ne mériterait pas autant notre attention. En effet, si l'information était accessible par les deux acteurs l'un sur l'autre, la stratégie ne serait pas aussi vitale ou nécessaire à leurs décisions de comportement. Nous croyons également que cela se transpose comme un enjeu vital du processus d'approvisionnement militaire canadien. Puis, si leurs préférences étaient alignées, l'interaction ne serait également pas aussi stratégique et il n'y aurait pas lieu de se demander comment la délégation devrait se dérouler. Finalement, les coûts associés à la surveillance haussent le dilemme pour le principal, car elle rend tout simplement coûteuse le règlement du problème agent-principal.

Malgré l'apparente complexité du cadre théorique, la question qui résume l'ensemble de notre problématique est la suivante : les civils ont-ils obtenus un comportement de travail de la part des militaires concernant la politique d'approvisionnement canadienne en matériel de défense ? Dans les deux cas, pourquoi et comment ? Les effets de la dérobade de l'agent sont importants pour les processus d'approvisionnement militaires canadiens, parce que l'agent a pour rôle essentiel de fournir un service, une compétence particulière dont l'intention à la fois relationnelle et

fonctionnelle est de faciliter le travail du principal, et non l'inverse. L'inverse se produit pour le principal, car un agent "libre" occasionne des problèmes additionnels à ceux déjà existants, ajoutant à la complexité technique d'un processus long et fastidieux d'approvisionnement militaire. L'équilibre ne doit donc pas être brisé entre les avantages procurés par la délégation d'un travail à l'agent versus les problèmes que la problématique de délégation occasionne.

Le remplacement des avions de chasse CF-18 : le choix du F-35

«Subordinates tend to propose policies that benefit their own interests rather than the interests of the superiors.» - Peter D. Feaver

Notre hypothèse primaire, selon le cadre théorique de Feaver, concerne notre cas d'étude suivant : le remplacement des CF-18 Hornets par le F-35. Les agents militaires ont dérobé des directives du principal dans le processus d'approvisionnement visant le remplacement de ces appareils, mais le principal a potentiellement manqué de contrôle et de surveillance, constituant un manquement à ses responsabilités relationnelles. Notre seconde hypothèse en ce qui a trait aux processus d'approvisionnement canadien en défense est aussi fort simple. L'agent militaire, indépendamment du résultat concret pour l'approvisionnement occasionné par le choix de comportement du militaire (dérobade ou travail), nuit au processus d'approvisionnement militaire à travers sa relation avec le principal dès qu'il y a dérobade. Un agent qui choisit de dérober nuit au processus d'approvisionnement en créant des problèmes relationnels en soi, qui compliquent l'approvisionnement militaire dans son processus.

Dans cette section, l'application du cadre théorique de Feaver permet aussi d'évaluer selon notre hypothèse si le principal a fourni des directives claires concernant ce qu'il souhaite, s'il a surveillé ou dissuadé efficacement l'agent dans l'interaction stratégique et s'il a puni les agents. Rappelons que la divergence des préférences permet de cibler pourquoi les deux acteurs sont en désaccord potentiel, donc pourquoi les agents militaires dérobent et pourquoi le principal les dirige et surveille étroitement

ou non. Quant à elle, l'asymétrie d'information lorsque reconstituée avec les documents et les faits des événements concernant le F-35 explique comment l'agent militaire dérobe ou travaille, et comment le principal détecte et punie ou non ce comportement. L'ensemble de variables dans le déroulement de l'interaction stratégique permettent d'expliquer pourquoi et comment les agents militaires dérobent ou choisissent plutôt de travailler à la satisfaction de son principal politique.

Selon notre hypothèse, les agents militaires ont dérobé des directives du principal dans le processus d'approvisionnement du F-35 visant le projet de remplacement des CF-18. Pour analyser s'il y a eu dérobade, nous emploierons la ligne d'arguments suivante. Notre premier argument est que le principal avait initialement confiance en l'information fournie et au processus suivi pour fin de décision par ses agents militaires et ses agents fonctionnaires. Cela signifie potentiellement que le principal partageait des préférences plus rapprochées avec ses militaires de l'Aviation Royale Canadienne (ARC) et ce, en partageant des intérêts pour le programme JSF. Notre démonstration s'emploiera à illustrer, entres autres, que les discours des ministres énoncent un accord avec les critères déterminés par les agents militaires de l'Aviation Royale Canadienne concernant les critères opérationnels (avion de cinquième génération et seul de sa classe, furtivité) et un argument moral de soutien aux pilotes de l'ARC, soit la survie. De plus, ces mêmes ministres ont publiquement défendus le choix de la stratégie d'approvisionnement à fournisseur unique, avec des avantages de participation au programme JSF. Cette décision était fondée sur des analyses partielles de l'ARC et fournis sans suivre l'ordre approprié.

Puis, nous argumentons dans cette démonstration qu'il a y a eu un remaniement du processus de remplacement des CF-18 et que celui-ci signifie que le gouvernement revisite l'interaction stratégique en éloignant ses intérêts et ses préférences de celles de l'agent. La création de nouvelles structures de contrôle et de surveillance des agents militaires suite à la découverte de l'inversement de la relation civilo-militaire par le rapport du printemps 2012 du Vérificateur Général du Canada (VGC) signale un changement dans la relation et un détachement du gouvernement des intérêts de l'ARC, mais plus difficilement des intérêts liés à la participation au programme JSF. Le principal percevait donc des intérêts propres à participer au programme JSF autres que ceux de l'ARC et qui appartiennent aux intérêts plus vastes du principal.

Le rapport du VGC démontre que le principal a potentiellement manqué de contrôle et de surveillance sur ses agents militaires. Ce que le remaniement démontre est un bris de confiance du gouvernement envers ses agents militaires et fonctionnaires. Notre argument est que la relation civilo-militaire a subi un choc suite aux révélations du rapport et à l'activisme subséquent du parlement et des médias pour exposer le manque de surveillance du gouvernement. La confiance du Cabinet envers les militaires s'est affaiblie, démontrant l'asymétrie d'information et l'aléa moral de Feaver. Avec une confiance diminuée, une baisse d'autonomie pour les agents militaires en charge des évaluations des besoins opérationnels s'est mise en place et les mécanismes sont devenus plus intrusifs. C'est le remaniement du processus de remplacement des CF-18, notamment signalé par la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense. Autre exemple, ce remaniement a inclus l'établissement de mesures de surveillance intrusive

pour les agents. Le principal a fait appel à des tierces parties dans l'interaction stratégique et placé entre les deux acteurs avec le Panel d'examineurs indépendants. Celui-ci cherchait à régler les problèmes engendrés par l'asymétrie d'information : «la qualité des renseignements obtenus par les ministres des agents militaires de l'ARC permet-elle à ceux-ci de prendre une décision éclairée sur le remplacement des CF-18?»³⁴ Le mot clé additionnel étant ‘'impartial'''. Le frein mis dans le processus qui aurait mené à l'achat du F-35 signale un éloignement, un écart, entre les préférences du gouvernement et celles des militaires. À davantage de coûts, le principal a revisité les termes initiaux de l'interaction stratégique. Les préférences du gouvernement après 2012 se sont réalignées avec le cadre législatif existant et un cadre procédural plus intrusif concernant le processus d'approvisionnement militaire et ce, dans un effort de faire diminuer les coûts politiques.

La démonstration est séparée en deux phases d'interaction stratégique. Ainsi, nous expliquerons les mécanismes de surveillance fixés par le gouvernement pour les variables de probabilité (a,b,g,p) qui influencent l'agent. Nous détaillerons donc le contexte de départ (interaction stratégique) pour les processus d'approvisionnement militaires majeurs au Canada et la hiérarchie existante. Puis, nous expliquerons quelles étaient les préférences du principal et la divergence ou le rapprochement avec celles des militaires. Ensuite, nous expliquerons comment les militaires ont dérobé et quels étaient les mesures de surveillance du principal pour l'en dissuader. Finalement, nous expliquerons comment le principal a rectifié la situation, démontrant ainsi que sa préférence de départ était convergente puis divergente de celle du militaire, ce qui

prouve que ce dernier a bel et bien choisi de dérober et de ne pas satisfaire à ces exigences dans le cas du F-35.

Contexte des approvisionnements militaires au Canada : interaction stratégique et hiérarchie

La hiérarchie contribue au contexte dans lequel la relation civilo-militaire se déroule. Tel que vu précédemment dans le cadre théorique, l'interaction stratégique caractérise la relation dans un jeu dans lequel le gouvernement et les ministres en tant que principal analyse la situation, la probabilité de dérobade, leurs avantages à surveiller de façon intrusive ou non, les coûts associés aux options et priorisent ces options.

L'interaction stratégique

Toutefois, les mécanismes de surveillance intrusifs sont coûteux en termes d'ingérence. Ils peuvent rendre le travail de l'ARC plus difficile, quitte à s'assurer qu'elle effectue son travail. Le gouvernement a donc une préférence de ne pas surveiller trop intrusivement l'ARC s'il croit qu'elle accomplira quand même son travail dans ces conditions. L'interaction stratégique nous permet d'analyser les conditions de départ de la relation entre le gouvernement et l'ARC.

Dans le cas du F-35, notre hypothèse nous dit qu'il y a eu deux phases d'interaction stratégique. La première phase a vu le gouvernement choisir de ne pas

surveiller de manière intrusive ses agents et la seconde a vu le gouvernement changer les variables de probabilité (de a à b, g et non p) pour inciter l'agent à ne pas dérober. Les variables de probabilité sont liées aux modifications des mécanismes de surveillance, fixés par le gouvernement de l'ARC. Cela indique que le principal apprend à observer et à interagir selon les actions de l'agent dans l'interaction stratégique. Dans l'interaction stratégique, le gouvernement a délégué des tâches liées au processus de remplacement du CF-18 aux agents militaires et l'ARC afin d'obtenir leur expertise technique quant aux diverses évaluations à produire. L'interaction stratégique a débuté lorsque le gouvernement Harper a pris le pouvoir en 2006. Il a alors évalué les coûts et bénéfices associés aux divers mécanismes de surveillance et de punition des FAC à sa disposition dans le dossier de remplacement de la flotte de chasseurs.

Quel allait être son degré de surveillance avec les agents militaires? Nous argumentons que le gouvernement dans son ensemble en tant que principal a peu surveillé ses agents militaires (comme fonctionnaires) dans le processus ayant mené à choisir le F-35. Ainsi, cela explique les deux possibilités d'application formelle du cadre de Feaver pour expliquer la réaction du militaire dans l'interaction stratégique. Le militaire choisit de dérober s'il n'est pas (a) ou est surveillé intrusivement (b) lorsque les avantages de la dérobade moins les probabilités d'être détecté et puni et le coût de la punition sont plus grands que le choix de travailler. Il fallait que les probabilités d'être détecté (g) et puni soit basses, ainsi qu'un faible coût de punition (p) en cas de détection. La qualité de la surveillance initiale du gouvernement et le rapprochement des intérêts en ce qui concerne la participation au programme JSF.

Le Cabinet percevait alors des avantages et des intérêts plus grands à surveiller de manière moins intrusive tout en obtenant le travail de l'ARC. Nous croyons que le Cabinet a effectué une surveillance peu intrusive, car les intérêts de l'ARC ressortent clairement dans le choix du F-35, mais surtout dans le processus ayant mené à ce choix. Si ses intérêts ressortent plutôt que ceux du gouvernement, il a réussi à dérober. Cela démontre que l'équilibre initial de surveillance était trop faible. Cependant, le gouvernement a hérité des mécanismes de surveillance déjà en place par le prédécesseur, alors comment peut-on affirmer que le principal a exercé moins de surveillance si les mécanismes de départ semblent les mêmes ? Les mécanismes existants sont influencés par la perception du principal de leur nécessité.

Selon Feaver, la perception du gouvernement dans l'interaction stratégique peut être influencée par la variable exogène (g) de la probabilité de punir en cas de dérobade, incluant le style du politicien. Nous croyons que le gouvernement a évalué qu'il pouvait faire confiance en l'information fournie, en étant satisfait, considérant les avantages du programme JSF. Un gouvernement peut avoir davantage d'affinités et percevoir plus de bénéfices à se rapprocher des intérêts de ses agents militaires qu'un gouvernement précédent, diminuant la probabilité de la variable (g) qui est celle de punir ainsi que le coût (p) d'une punition pour les militaires. Ainsi, les mêmes mécanismes de surveillance en place peuvent être affaiblis par un manque de renforcement, de priorisation ou une satisfaction du rendement de ces mécanismes perçus par le leadership politique. Nous évaluons la confiance selon deux explications potentielles :

l'expérience de l'interaction stratégique et l'alignement des préférences. Un ministre avec moins d'expérience de la relation civilo-militaire et qui évalue que ses intérêts sont représentés par le comportement de l'agent militaire fait confiance en ses forces armées pour exercer leur travail. Puisque la surveillance a des coûts, il jugera alors devoir exercer moins de méfiance et donc ressentira moins la nécessité d'exercer les mécanismes intrusifs pour hausser la probabilité de détecter la dérobade et diminuera la probabilité de punition.

L'agent militaire peut alors réagir aux conditions posées par le gouvernement. Il évalue sa marge d'action et sa préférence se porte vers ses intérêts, un comportement de dérobade, si non détecté ou punie a une probabilité et un coût plus bas que le travail à la satisfaction du principal. Ces variables de probabilité s'additionnent alors pour l'agent militaire de l'ARC, qui perçoit alors des avantages et incitatifs à dérober et défendre ses intérêts plutôt que ceux du gouvernement selon le cadre législatif et procédural. Les besoins de l'avion de chasse tels que désirés par l'ARC sont alors acceptés, ou confondus par le gouvernement avec les besoins opérationnels tels qu'ils devraient plutôt être établis selon le cadre législatif et procédural en lien avec les missions énoncées par le gouvernement dans la Stratégie de Défense le Canada d'abord de 2008.

Hiérarchie

Ainsi, même si le gouvernement fixe ses directives, l'interaction stratégique ne se déroule pas dans un vide, mais plutôt dans un contexte restreignant à l'endroit du

gouvernement et des militaires. Le gouvernement Harper a hérité de ce fait d'un cadre hiérarchique précis en 2006 avec les FAC. Il a hérité de la responsabilité et de l'autorité légitime de principal qui contrôle et surveille les FAC et l'ARC dans le remplacement des CF-18. Le gouvernement décide de la politique de défense nationale, incluant les moyens et les fins. Il a l'autorité de décider s'il faut remplacer les CF-18 par des F-35 et par processus à fournisseur unique ou compétitif.

Cet héritage vient avec un contexte. Les deux acteurs interagissent selon un cadre législatif contraignant dans l'interaction stratégique. Le cadre hiérarchique, législatif et procédural est une constante et une ancre dans l'interaction stratégique. Il protège les intérêts du gouvernement qui sont plus vastes que ceux de l'ARC. Elle nous permet d'affirmer et de déterminer que l'ARC a dérobé et qu'il y a eu manque de surveillance exercé par le MDN et TPSGC. Il nous permet de déterminer si le gouvernement s'est trompé, a manqué à sa responsabilité de surveillance selon son droit à l'erreur, mais selon son propre principal le parlement.

Dans la relation civilo-militaire canadienne, le principal est le politicien, et plus précisément dans notre cas les élus du gouvernement et les ministres formant le Cabinet. Selon Kasurak, le Cabinet est responsable de la direction de la politique de défense au Canada et les ministres sont responsables de mettre en œuvre cette direction. Le Cabinet et les ministres politiques des différents ministères sont donc des civils, des principaux dans la relation. Malgré que trois ministres nous intéressent plus particulièrement, il ne faut pas négliger l'aspect de responsabilité collective exercée par

l'ensemble des ministres du Cabinet et le rôle du Premier ministre sur les décisions de la politique de défense nationale et les approvisionnements militaires.

Les approvisionnements militaires concernent plus particulièrement trois ministères : Industrie Canada, Travaux Publics et Services Gouvernementaux du Canada (TPSGC) et le Ministère de la Défense Nationale (MDN). Les trois ministres qui dirigent ces ministères ont une responsabilité individuelle des activités exercées selon les pouvoirs qui leur sont octroyés par la Couronne.³⁵ Selon la Loi sur la Défense nationale, le ministre de la Défense nationale étant chargé des enjeux du MDN et de la gestion et de l'administration des Forces armées canadiennes,³⁶ il exerce un rôle de premier plan dans le contrôle civil des agents militaires, donc dans l'interaction stratégique. Au sein de l'établissement de la défense, le groupe d'agents civils fonctionnaires qui interagissent avec des agents militaires et s'occupent de l'approvisionnement sont regroupés sous le Sous-Ministre adjoint (Matériels). Le SMA (Matériels) se rapporte au Sous-ministre et non au Chef d'état-major de la défense (CEMD). Le rôle du SMA (Mat) est d'être une fonction d'analyse critique de l'information produite par l'ARC. Il s'assure qu'il n'y a aucun biais dans les exigences opérationnelles et que l'industrie est en bonne position de livrer un produit qui répond à ces critères.³⁷ Par exemple, en communiquant tôt avec TPSGC et Industrie Canada, le MDN peut prévenir que la Demande de propositions (DDP) formelle soit trop restreinte si l'Énoncé des besoins opérationnels (EBO) de l'ARC favorise un candidat. Une ébauche de DDP peut alors être questionnée par les entreprises avant d'être finalisée et envoyée à ceux-ci. Du côté militaire, le CEMD est le principal conseiller militaire au

Cabinet et au Premier ministre. À cet effet, il est également responsable d'approuver l'Énoncé des besoins opérationnels produit par les militaires.³⁸ Il conseille également le ministre de la défense nationale sur ses enjeux, incluant l'approvisionnement militaire.³⁹

Si le principal civil de l'agent militaire est le gouvernement, ce dernier a pour principal le parlement. Le parlement exerce une fonction critique et de surveillance du gouvernement, exerce un rôle en matière de législation de défense nationale et un contrôle financier du budget annuel présentant les initiatives puis l'approbation des projets pour des dépenses supplémentaires par le SCT. Il choisit d'approuver les initiatives d'approvisionnement militaires du gouvernement en le surveillant, et de désaccord, la Chambre des Communes peut retirer sa confiance et défaire un gouvernement. De manière concrète, le contrôle civil des forces armées est représenté par le Gouverneur général au nom de la Reine du Canada, mais exercé par le gouvernement sous la surveillance du parlement.⁴⁰ Le parlement joue un rôle dans les coûts politiques voire électoraux évalués par le gouvernement lorsque ce dernier décide de contrôler plus ou moins étroitement les agents militaires. Si les membres du gouvernement ont le droit de se tromper par rapport aux décisions concernant le F-35, ils sont responsables de leurs erreurs et redevables à leur propre principal de celles-ci.

Cadre législatif et procédural des approvisionnements militaires au Canada

Au Canada, le gouvernement qui se porte au pouvoir n'a pas carte blanche pour établir la politique concernant les approvisionnements de défense. C'était le cas pour le

gouvernement Harper en 2006 lorsqu'il a hérité du dossier F-35, car un cadre législatif guide encore les actions de la fonction publique, des agents militaires et du gouvernement. Ce cadre définit les buts relationnels et fonctionnels dans la relation civilo-militaire canadienne concernant l'achat du F-35. Au Canada, les approvisionnements sont des questions politiques et le gouvernement détermine si une «capacité constitue un pilier de la politique du Canada en matière de défense.»⁴¹ Avec ce cadre législatif, les différents ministères responsables des activités d'approvisionnement ont des procédures à suivre dans la gestion de projets d'acquisition concernant la gestion des risques, des dépenses et des approbations par les autorités légitimes. Ces procédures ont des étapes clés requérant des approbations clés⁴² pour être menés selon une politique qui non seulement achète le bon équipement pour les FAC, mais encourage la confiance du public et du parlement envers le gouvernement en procurant un avion de chasse selon les besoins du Canada décidés par ce même gouvernement. De nombreuses politiques et lois entourent le processus de remplacement du CF-18 afin d'assurer l'obtention du meilleur rapport qualité-prix et de la meilleure valeur pour chaque dollar investi par les contribuables canadiens.

Dans les grandes lignes du processus d'approvisionnement pour le matériel de défense, Williams dessine un portrait d'ensemble formé de cinq 'micro processus'. Au cœur de ce système est l'Énoncé des besoins opérationnels (EBO) qui est rédigé par le service militaire concerné par le remplacement des avions de chasse, soit l'ARC. Ce qui est important de retenir pour nos arguments sur le F-35 est que le principal repose sur l'expertise des agents militaires de l'ARC pour certains de ces micro processus et que

celles-ci se déroulent bureaucratiquement et presque entièrement de manière interne au MDN. Ces cinq micro processus sont l'approbation du capital, l'Énoncé des besoins opérationnels, le choix d'une stratégie d'approvisionnement, la Demande de propositions finale envoyée aux fournisseurs potentiels et l'évaluation des soumissions. L'approbation du capital du projet dépend de l'obtention de l'approbation auprès du SCT et du Cabinet pour l'autorité préalable de dépenser et de progresser aux prochaines étapes de gestion du projet de remplacement du CF-18. Selon les politiques du SCT, les autorisations doivent s'obtenir sur la base de pièces justificatives. Les deux phases du processus d'approbation du capital que sont l'analyse des options et la phase de définition sont les plus importantes à la relation civilo-militaire des approvisionnements en général, car elles développent et dépendent de l'EBO qui lui, fait progresser les autres micro processus. Le gouvernement dépend donc énormément du contenu informationnel de l'EBO rédigé par les militaires pour les acquisitions majeures de matériel militaire, autant pour les capacités opérationnelles que les enjeux politiques et économiques. Dans un tel système qui a servi à choisir le F-35, si la surveillance n'est pas efficace, elle ne peut dissuader les militaires de dérober à moins d'associer des coûts punitifs élevés si détectés.

Lors de la première phase d'interaction stratégique, le remplacement des CF-18 a débuté comme un projet d'approvisionnement géré au sein du MDN. Puisque les projets d'immobilisations requièrent la dépense de fonds publics pour démarrer et passer aux étapes suivantes, ils requièrent l'approbation de l'autorité qui veille à la saine gestion des coffres de l'État et donne les lignes directrices concernant

l'approvisionnement aux ministères, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). «Dans l'exercice de la surveillance, les membres du Conseil du Trésor limitent le pouvoir de dépenser exercé par les ministres concernant l'approbation des projets.»⁴³ De plus, la politique du SCT pour les achats de plus de \$100 millions, nommés Grands Projets de l'État ou de la Couronne,⁴⁴ a changé pour la Politique de gestion des projets⁴⁵, mais la nouvelle Politique sur la gestion de l'approvisionnement n'a pas encore été approuvée ni publiée. Selon la Politique de gestion des projets des mécanismes de surveillance doivent être mis en place avec une «[...] capacité adéquate de gestion des projets tenant compte du niveau de complexité et de risque du projet et intégrant le processus décisionnel lié aux projets .»⁴⁶ Les approbations du Cabinet et du SCT requièrent de l'information provenant du ministère requérant sur la manière dont l'approvisionnement rencontre le mandat du MDN et des Forces Armées Canadiennes (FAC). Les politiques du SCT visent à déterminer et gérer les risques liés aux projets d'envergure tel que le remplacement des CF-18. Selon les mêmes politiques, ces risques doivent être communiqués aux décideurs dans une séquence appropriée. Les gestionnaires des projets d'immobilisations et d'approvisionnement du MDN doivent soumettre des rapports périodiques au SCT afin d'en assurer le suivi financier et de gérer les risques associés au projet.⁴⁷

Le MDN collabore avec l'autorité contractuelle qu'est TPSGC pour l'ensemble du gouvernement fédéral en déterminant et lui communiquant ses besoins en matière de matériel de défense. Lorsqu'un projet d'approvisionnement est débuté, le MDN est donc en charge de l'évaluation technique liée aux options et à l'équipement disponible sur le

marché, tandis que TPSGC se charge du contrat et d'approuver la stratégie d'approvisionnement, basée sur les évaluations effectuées par le MDN, telles que le démontre la matrice des responsabilités de TPSGC.⁴⁸ La Loi sur la production de défense confère au ministre de TPSGC le pouvoir exclusif de faire l'acquisition du matériel de défense demandé par le ministère client de la Défense nationale.⁴⁹ Le rôle de TPSGC est donc de collaborer avec le ministère client, la Défense nationale, et de veiller à l'intégrité du processus afin qu'il soit juste, rigoureux et transparent.

Au sein du MDN, l'ARC travaille donc à fournir des évaluations techniques à la satisfaction du principal civil, et en collaborant avec des agents civils fonctionnaires. «Within DND, the military is responsible for defining its requirements.»⁵⁰ Sous l'orientation du Vice-Chef d'état-major de la défense, le Chef du Développement des forces préparent des évaluations des options et des évaluations des besoins des missions déterminées par le gouvernement conservateur dans sa SDCD. Dans le cas du remplacement du CF-18, l'équipe était composée des agents militaires de l'ARC : «ce sont des militaires issus de divers milieux professionnels dont la tâche est de fournir des conseils aux dirigeants sur les options pour la définition, la conception et la construction des capacités pour les 5 à 30 années à venir.»⁵¹ Puis, le SMA est en charge de fournir la solution au ministre de la défense nationale. Ces options sont alors transmises et débattues au Cabinet pour fin de décision et d'approbation. À titre de suivi, les gestionnaires de projet des ministères impliqués (TPSGC, MDN, Industrie) doivent soumettre des rapports au SCT aux étapes-clés pour obtenir les fonds et l'approbation préliminaire suivant les étapes du processus. Industrie Canada est consulté dans le

processus pour déterminer les offres et produits des fournisseurs disponibles sur le marché et leur contribution potentielle aux retombées industrielles et technologiques pour l'Énoncé des besoins opérationnels (EBO). Industrie Canada est l'autorité gestionnaire de la Politique des retombées industrielles et régionales. Pour TPSGC, son autorité gestionnaire de l'allocation de contrats doit s'exercer en fonction du Règlement sur les marchés de l'État (RME). L'article 5 de la RME énonce l'exigence d'avoir recours à un processus compétitif pour des biens dépassant \$25 000 dollars⁵², par le biais de soumissions, et établit ainsi la règle en matière de stratégie d'approvisionnement militaire, faisant du recours aux fournisseurs uniques l'exception. L'article 6 de la RME précise les conditions dans lesquelles l'octroi d'un contrat à un fournisseur est possible.

La description du cadre législatif, hiérarchique et procédural nous permet donc de déterminer si le gouvernement a utilisé ses mécanismes de surveillance de manière intrusive ou non, efficace ou non, dans la première ronde d'interaction stratégique. Ce cadre permet d'interpréter s'il y a effectivement dérobade ou travail, puisqu'il décrit aux agents militaires comment ils devraient mener leurs tâches et dans quelle optique. Le cadre fait partie des buts relationnels et fonctionnels entourant le remplacement des CF-18.

Mécanismes de surveillance de 2006 à 2012 pour le remplacement des CF-18

Tel que vu dans le cadre théorique précédent, le gouvernement a à sa disposition des mécanismes de surveillance. Notre argument n'est pas que ces mécanismes étaient inexistantes lorsque le gouvernement conservateur est entré en relation et contrôle des agents militaires et du dossier F-35. Au contraire, des politiques de surveillance étaient en place, entre autres par les politiques du SCT, directives ministérielles et législation décrites dans le cadre précédent. Aussi, notre démonstration est qu'ils n'ont pas été efficaces, d'où notre conclusion que le choix du gouvernement a choisi des mécanismes non intrusifs. L'essentiel de notre preuve à cet effet est retrouvée dans l'évaluation produite dans le Rapport du printemps 2012 du VGC sur 'Le remplacement des avions de combat du Canada'.

Quels étaient les mécanismes du gouvernement de 2006 à 2012 ? Nous exploiterons ici la liste des mécanismes fournie,⁵ en se concentrant surtout sur les incitatifs collectifs plutôt qu'individuels. Ce sont les mécanismes de tierce parties d'alarme, de contrôles institutionnels et de patrouilles de police. Les tierces parties d'alerte sont demeurées presque inchangées et sont en quelque sorte hors du contrôle du gouvernement. Elles agissent davantage comme des systèmes d'alerte externes et qui surveillent les activités du gouvernement dans son ensemble concernant le remplacement du CF-18. Elles n'en sont pas devenues moins efficaces, comme le démontre le travail des médias depuis 2012. Les contrôles institutionnels consistent en

⁵ Voir Annexe A : Liste de mécanismes de contrôle et de punition

le rôle qu'ont joué les entités menant les activités du gouvernement comme les agences centrales. Ils réfèrent aux garde-fous internes et appartenant au gouvernement. Ils réfèrent à la capacité du gouvernement même en tant que principal à mettre des vétos pour contenir les asymétries d'information des agents militaires dans le remplacement du CF-18. Ce sont différents processus d'approbation au sein du ministère de la défense nationale, mais aussi du Cabinet, du SCT et de TPSGC. Nous avons décrit ci-haut les rôles que jouent habituellement ces entités en ayant un "veto" institutionnel qui peut ralentir voire bloquer le remplacement des CF-18 au fil des étapes du processus. Des vetos institutionnels étaient donc inclus tout au long du processus traditionnel d'approvisionnement, et donc dans le remplacement des CF-18.

Les principaux mécanismes de surveillance appartenant au gouvernement et que sont les contrôles institutionnels n'ont pas été efficaces, menant à la décision d'acheter le F-35. De plus, le MDN en son sein repose davantage sur les mécanismes de surveillance de patrouille de police pour détecter et dissuader un comportement de dérobade de l'ARC. Faisant partie de cette catégorie, le Vérificateur Général du Canada et le Bureau du Directeur parlementaire jouent un rôle de vérification indépendante pour l'ensemble des activités du gouvernement concernant le dossier F-35. Autre fonction de patrouille policière, on compte le ratio de fonctionnaires agissant comme des agents non-armés pour le gouvernement contre le nombre de militaires. Au sein du groupe du SMA (Matériels), le ratio civil-militaire est ainsi de 70 civils pour 30 militaires avec un effectif total d'environ 4500 agents.⁵³ L'efficacité de ce mécanisme relève de la relation qu'entretiennent les fonctionnaires avec les militaires. Leurs intérêts sont-ils assez

divergents pour éviter de la collusion avec les militaires ou considèrent-ils les militaires comme des clients. Permettent-ils que les agents défendent leurs intérêts avant ceux du gouvernement ?

Comme le démontre Gosselin et Bland, les gouvernements successifs ont historiquement augmenté le nombre de fonctionnaires et le transfert de responsabilités aux ‘‘agents non-armés de l’État’’ au MDN,⁵⁴ résultant en l’état de patrouille policière d’aujourd’hui. Ces responsabilités incluent notamment la gestion des approvisionnements militaires dans les sphères supérieures du MDN par la création du SMA (Matériels). En voulant renforcer les mécanismes de contrôle civil et resserrer le contrôle civil des forces armées, les civils fonctionnaires se sont vus transférer des responsabilités et sont devenus des «éléments centraux du cadre civilo-militaire [...] pour soumettre à l’examen, encadrer et surveiller les forces armées. Ils seraient les yeux et les oreilles des ministres au sein d’un MDN aux activités opaques. Selon Bland, cet état de patrouille policier qui consiste à placer des fonctionnaires entre les militaires et les politiciens crée l’illusion d’un contrôle efficace des agents militaires,⁵⁵ comme nous l’argumentons pour le cas du F-35. Ce contrôle dépend de l’efficacité avec laquelle les fonctionnaires et cadres supérieurs sont parvenus à faire respecter les intérêts du gouvernement par les agents militaires en étant une fonction d’analyse critique, et d’assistance au Cabinet pour fin de décision. Elle dépend aussi de comment la ligne d’intérêts des politiciens et de ces fonctionnaires est divergente de celles des agents militaires.

Le rapport du VGC de 2012 révèle que les contrôles institutionnels du gouvernement et la taille des civils au sein du MDN n'ont pas agi efficacement pour empêcher et dissuader les militaires de l'ARC de recommander le F-35 dans leurs évaluations avec un processus à fournisseur unique. Il a relevé notamment que dans le cas du F-35, la séquence de ces approbations censées agir comme des vétos a été brouillée, rendant difficile le suivi efficace de la gestion du projet et de la justification mise de l'avant par les agents militaires. Le processus décisionnel pour le Cabinet et les ministres s'en est trouvée flouée et incohérent. «Des décisions clés ont été prises sans les autorisations requises et sans documents à l'appui.»⁵⁶

Les buts relationnels et fonctionnels dans le remplacement des CF-18

Le cadre décrit ci-haut explique comment la hiérarchie structure la relation civilo-militaire au Canada, mais surtout comment le gouvernement souhaite que ses agents fonctionnaires et militaires mènent leurs activités lorsqu'il leur délègue des tâches pour remplacer le CF-18. Ce cadre décrit et communique les buts relationnels et fonctionnels du gouvernement aux militaires de l'ARC. Il permet de déterminer si l'ARC a dérobé aux buts relationnels et fonctionnels indiqués par le gouvernement. Il est vital de rappeler que le principal détient l'autorité légitime et décisionnelle concernant les buts fonctionnels et relationnels par rapport à ses agents militaires. Le gouvernement a le droit de se tromper et de choisir le mauvais avion de chasse pour l'ARC et contrairement à ce que désire l'ARC. Dans tout processus d'approvisionnement militaire, cela signifie que le principal décide des éléments

entourant le processus d'approvisionnement militaire, plus spécialement du choix de la stratégie d'approvisionnement et du résultat même du processus, soit de l'équipement. Le rôle des agents militaires dans l'approvisionnement de matériel de défense est de produire de l'information compréhensible et impartiale, facilitant le rôle des ministres pour que ceux-ci puissent prendre une décision éclairée.⁵⁷

Ainsi, le gouvernement a pour but relationnel que l'ARC n'usurpe pas des décisions qui reviennent aux politiciens et qu'elle demeure dans le niveau de délégation décidée par le gouvernement. Selon les buts relationnels établis par le gouvernement dans le cadre décrit ci-haut, l'ARC n'a pas l'autorité de poser des actions qui nuisent au contrôle décisionnel du Cabinet concernant le choix d'un appareil remplaçant le CF-18 et le choix d'une stratégie d'approvisionnement. Les militaires façonnent des options à fin de décision pour le principal grâce à leur expertise technique, mais il n'est pas décrit que l'ARC a l'autorité de recommander des appareils et stratégies d'approvisionnement. En tant que but fonctionnel, l'ARC a pour travail de fournir des évaluations techniques concernant les capacités opérationnelles, les différentes options de remplacement des CF-18 et les besoins des missions de la SDCD. Les décisions qui reviennent légitimement aux politiciens incluent le choix de l'appareil et de la stratégie d'approvisionnement, concurrentiel ou à fournisseur unique. Parce que nous croyons que les mécanismes de surveillance fixés par le gouvernement dans la première phase d'interaction stratégique n'étaient pas assez efficaces, les militaires ont exercé un contrôle "de facto" de certaines décisions concernant le choix de remplacement des CF-18 en faveur du F-35.

Un autre document d'importance remplit ce rôle de description des buts: la Stratégie de Défense le Canada d'abord de 2008 (SDCD). Pilier central de la vision du gouvernement en matière de politique de défense nationale, c'est dans celle-ci que le gouvernement a fait part de son intention de remplacer la flotte des CF-18 achetée dans les années 1980 par 65 avions de chasse de nouvelle génération pour 2017.⁵⁸ La SDCD et le cadre représentent et communiquent les intérêts du gouvernement. La SDCD détaillent les objectifs stratégiques et les missions que le gouvernement envisage pour les FAC. Elle est la première de trois étapes censées produire de l'information justificatrice et aboutir à une décision concernant le remplacement des CF-18. D'abord, le gouvernement décrit sa vision stratégique de politique de défense. Puis, l'ARC fixe des critères opérationnels obligatoires et procède à l'analyse des options et des besoins des missions culminant en l'EBO en vue du remplacement des CF-18.

La SDCD est censée être le fondement de l'analyse derrière la décision ayant mené au choix du F-35. À partir de ce document, l'ARC a pour but fonctionnel de produire un EBO et pour but relationnel de maintenir et renforcer l'autorité décisionnelle du gouvernement quant aux options de remplacement de la flotte de CF-18. Ces documents techniques sont censés aider le Cabinet à prendre connaissance des écarts de capacités des FAC à la lumière de ce qu'ils envisagent comme missions pour les FAC, à évaluer les coûts et risques rattachés aux options disponibles et donc à prendre une décision éclairée. Peu importe le résultat du processus d'approvisionnement, le but relationnel de l'ARC est d'aider le Cabinet dans sa

responsabilité décisionnelle. Le but fonctionnel est de produire un EBO qui respecte le contrôle civil des FAC, c'est-à-dire qui décrit toutes les options disponibles au Cabinet, pas seulement celles qui intéressent l'ARC. Ces documents sont censés aider et non usurper ou nuire à la compétence politique du gouvernement pour remplacer le CF-18. Comme nous le verrons plus loin, l'ARC a malheureusement produit des documents qui ne présentaient pas toutes les options pour fin de décision au Cabinet, confirmant un comportement de dérobade qui met les intérêts du service avant ceux de la capacité du gouvernement à prendre des décisions. De ce fait, l'ARC a manqué au but relationnel en nuisant au contrôle politique du Cabinet et de ses intérêts, et manqué au but fonctionnel en ne fournissant pas un EBO aux analyses rigoureuses.

Les intérêts du gouvernement

Les intérêts du gouvernement et les intérêts à long-terme du Canada sont reflétés et protégés par le cadre procédural et législatif. Le cadre défend les intérêts vastes du gouvernement. Cependant, dans la décision ayant mené au F-35, les intérêts qui sont mis de l'avant par le gouvernement entre en contradiction avec ce cadre. C'est-à-dire que certain des arguments présentés par le gouvernement pour justifier sa décision d'acheter le F-35 entre en contradiction avec ses propres intérêts, ceux du cadre. Cette contradiction est issue du fait que derrière cette décision, il ne s'agit pas entièrement des intérêts du Cabinet, mais aussi de ceux de l'ARC, et auxquels le gouvernement a adhéré en délaissant d'autres enjeux politiques. Nous croyons que le gouvernement a adhéré

aux intérêts présentés par l'ARC, TPSGC, Industrie Canada et le MDN concernant les avantages de participer au programme JSF.

Chaque ministère du gouvernement veille à des intérêts plus vastes et protégés par le cadre législatif et procédural dans les processus d'approvisionnement militaires. Le Cabinet a des responsabilités, des compétences politiques et des intérêts plus vastes que ceux de l'ARC. Il a à cœur ses intérêts économiques et politiques qui le distinguent de ceux de l'ARC. Selon le cadre, le gouvernement a pour préférence que les évaluations techniques produites par l'ARC pour remplacer les CF-18 reflètent et respectent sa vision stratégique de la politique de défense nationale. Cela signifie que les 65 avions de chasse à se procurer correspondent aux besoins des missions décrites dans la SDCD de 2008. Ainsi, la SDCD décrit un plan d'investissement visant à rebâtir les FAC. Au total, le gouvernement s'attend à investir 490 milliards en défense sur la période de 2008 à 2027-28.⁵⁹ Le gouvernement a pour objectif de s'assurer que les contribuables canadiens reçoivent le maximum de valeur pour chaque dollar dépensé en leur nom concernant ces investissements, incluant le programme de remplacement des CF-18.⁶⁰ Les décisions et politiques du gouvernement visent à lier l'approvisionnement en défense et l'industrie de la défense de façon à promouvoir le développement économique et les intérêts nationaux canadiens à long-terme.⁶¹ Les politiques et législations en place dans le cadre servent à protéger cet intérêt. De plus, le gouvernement a recours depuis 1986 à une politique des retombées industrielles et technologiques. Dans tout approvisionnement dépassant \$100 millions, dont le F-35, cela signifie que le gouvernement exige du fournisseur qu'il démontre qu'une valeur

égale du contrat octroyé sera produite en retombées industrielles et technologiques pour l'industrie canadienne. La politique vise à s'assurer que les approvisionnements majeurs créent des bénéfices économiques et reconnaît les besoins de l'Industrie comme une partie importante du processus décisionnel concernant l'approvisionnement militaire.⁶² Dans la SDCD de 2008, le gouvernement a ainsi articulé un plan autour du développement de capacités militaires, de l'acquisition de savoir technologique et de bienfaits économiques par du financement à la fois stable et à long-terme pour l'industrie de la défense canadienne.⁶³ Cela lui permet de mieux se positionner afin que les entreprises canadiennes soient compétitives sur les marchés mondiaux. Le Cabinet prend en considération l'ensemble de ces intérêts économiques, juge des risques et prend les décisions.

De plus, le parti politique au pouvoir a un intérêt politique lié à l'achat du F-35. La politique des RIR est issue de cet intérêt, car elle permet de distribuer et de bâtir du capital politique. Les partis politiques dépendent de leur base électorale. «For the political elite in Canada, capital spending in defence is perceived as a major vehicle for promoting a variety of non-defence interests [...] it is used to promote political interests and [...] socio-economic interests.»⁶⁴ Le Cabinet dirige ainsi les dépenses en capital vers des endroits clés où elles se transforment en capital politique.⁶⁵ Les processus d'approvisionnement sont des occasions pour les politiciens de démontrer qu'ils investissent à la fois dans le bien-être économique et à la fois la sécurité nationale du Canada et de ses électeurs à long-terme. Toutefois, les projets d'immobilisation de défense sont des cibles faciles selon Plamondon, car ils sont impopulaires et

apparaissent coûteux au public. Une mauvaise gestion de ces projets revêt donc aussi des coûts politiques pour le gouvernement. Le gouvernement se soucie donc de son image et de l'impression qu'il gère sa relation avec les FAC, que son agent militaire travaille plutôt que dérobe. Il a pour préférence le contrôle politique : que l'ARC travaille pour le gouvernement qui travaille pour le public et non l'inverse. Dans la gestion du dossier F-35, cela signifie que l'ARC soutient le gouvernement et fait front commun avec ce dernier. Autre aspect de la préférence de contrôle politique dans la relation d'agence est le coût de politique publique et de surveillance. La surveillance élevée peut mieux garantir que l'ARC produira la politique publique désirée. Toutefois, les mécanismes de surveillance intrusifs sont coûteux en termes d'ingérence malgré le fait qu'ils améliorent l'accès à l'information sur le travail de l'ARC. Ils peuvent rendre le travail de l'ARC plus difficile, quitte à s'assurer qu'elle effectue son travail. Le gouvernement a donc une préférence de ne pas surveiller trop intrusivement l'ARC s'il croit qu'elle accomplira quand même son travail dans ces conditions.

En lien avec les intérêts politiques et économiques, le gouvernement a adhéré aux intérêts industriels découlant de la participation au Programme JSF durant les deux phases d'interaction stratégique. Ses intérêts se sont rapprochés de l'ARC et sont démontrés par la ligne d'arguments défendus concernant les avantages du F-35, arguments qui ont changé depuis 2012. En effet, ces arguments ont été démontrés devant le Comité permanent de la défense nationale du 15 septembre 2010. La réunion du comité est significative, car trois des ministres responsables de participer au processus d'approvisionnement ainsi que le Chef d'état-major de la force aérienne, le

Lieutenant-général Deschamps, ont témoigné et ont été questionné pour justifier leur décision d'acheter le F-35 avec un fournisseur unique. La présence de monsieur Deschamps visait à présenter l'expertise militaire sur les capacités techniques concernant les options de remplacement valides du CF-18.

Les arguments concernant les avantages du F-35 sont les suivants : capacités opérationnelles de l'appareil (furtivité, 5^e génération, radars et communication), processus compétitif, survie, coût et RIR. Dans un premier temps, le gouvernement adhérait à sa décision d'acheter le F-35, car il procurait des intérêts économiques et industriels. Cet intérêt correspond aux intérêts économiques et politiques de manière plus vastes du gouvernement, non de l'ARC. Il s'agit des intérêts propres au gouvernement et non de l'ARC de participer au Programme JSF. Ainsi, le prix d'achat conférait un avantage au F-35 : «En 2006, les neuf pays partenaires du Programme d'avions d'attaque interarmées ont convenu que le meilleur rapport qualité-prix serait un élément clé du succès de ce programme [...] Il s'agit également de l'avion de chasse le plus économique sur le marché.»⁶⁶ De plus, c'était une question de positionnement et d'opportunité, tel qu'expliqué par Williams, car le gouvernement a vu une fenêtre d'opportunité pour des bénéfices économiques. «Il était crucial de prendre cet engagement dès maintenant.»⁶⁷ Aux yeux du gouvernement, le Programme JSF donnerait un accès privilégié aux entreprises canadiennes à la chaîne d'approvisionnement mondiale de chasseurs, qui pourraient bénéficier de retombées industrielles de plus de \$12 millions de dollars et faire en sorte que le secteur aérospatial canadien demeure concurrentiel pour les années à venir.⁶⁸ Puis, le caractère

d'interopérabilité contribue à un enjeu politique que sont les relations de coopération de défense internationales du choix du F-35 et s'ajoutent aux intérêts du gouvernement. «L'achat par notre pays du F-35 [...] assurera l'interopérabilité avec nos principaux alliés». ⁶⁹

L'acquisition du F-35 s'inscrivait dans la stratégie globale de défense constituée par les six missions principales. ⁷⁰ Selon Mackay, «La Force aérienne mérite d'obtenir cet équipement», car il représente un bond technologique, grâce à sa furtivité et ses détecteurs perfectionnés, sa supériorité aux autres avions sur le marché, son prix économique, son interopérabilité et ses retombées économiques et industrielles pour les compagnies aérospatiales canadiennes. ⁷¹ L'argument présenté par le ministre MacKay est que la Stratégie de défense de 2008 avec ses six missions requiert l'achat d'un chasseur de "prochaine génération", donc de cinquième génération. Selon Deschamps, cette catégorie de "cinquième génération" se qualifierait d'abord par l'avancée technologique de l'appareil, principalement sa furtivité et ses détecteurs perfectionnés, mais surtout l'aspect de la survie du pilote. Subséquemment, le processus compétitif a été écarté parce qu'il n'y aurait pas de compétition. En effet, selon des études des exigences obligatoires et des avions disponibles sur le "marché des avions de chasse de cinquième génération" produites par l'ARC, un seul fournisseur se qualifiait selon des études effectuées par le ministère de la Défense nationale et l'évaluation des sources possibles d'approvisionnement par TPSGC. ⁷² L'argument de la cinquième génération est consistant avec ce qui était exprimé dans la plus récente Stratégie de Défense nationale du gouvernement en 2008, soit que «les chasseurs de nouvelle génération,

intégreront les progrès de la technologie.»⁷³ Ce résumé de la période de questions et du témoignage du ministre MacKay et du Lieutenant-général Deschamps expose à quel point les capacités opérationnelles sont centrales à l'argument et à la logique décisionnelle conjointe entre le principal civil et l'agent militaire. Dan Ross, témoin en tant que Sous-ministre adjoint (Matériels), répondait dans le même sens. «Les capacités du F-35 sont cruciales à la réussite des missions pour les 35 années à venir.»⁷⁴

Les intérêts de l'ARC

Ce ne sont pas des capacités opérationnelles aléatoires, mais précises qui sont en jeu, et ces capacités correspondent à celles mises de l'avant par l'ARC. Un aspect qui préoccupe l'ARC est la perte de leur capacité à effectuer leur travail efficacement et leur souci du résultat. Ils veulent éviter les pertes de capacité opérationnelle, ne serait-ce que temporaire : «nos forces aériennes veulent à tout prix éviter de perdre pendant un temps leur capacité opérationnelle.»⁷⁵ L'autre intérêt de l'ARC est liée à la survie. L'ARC désire un certain appareil, car elle le croit le mieux placé pour avoir l'offensive sur le terrain et augmenter les chances de survie des pilotes. C'est également une des raisons argumentées par le Lieutenant-général Deschamps et le ministre MacKay. De toute évidence, le gouvernement a à cœur la protection de ses FAC. Ainsi, le gouvernement partage cet intérêt avec l'ARC au point où il est prêt à offrir le meilleur avion sur le marché. «C'est le meilleur au monde, destiné à l'élite des pilotes⁷⁶ [...] Ils (FAC) méritent d'avoir accès au meilleur équipement afin de réussir leurs missions et, bien entendu, afin de revenir chez eux sains et saufs une fois ces missions accomplies.»⁷⁷ À

parti des intérêts techniques et pour la performance de l'appareil, l'ARC en tant qu'agent militaire partage un souci pour la stratégie derrière le remplacement des CF-18, et donc envers les décisions que prendront le Cabinet parce que la performance de l'appareil affecte leur travail sur le terrain.

Les préférences de l'ARC et du gouvernement

Selon le cadre, le gouvernement et l'ARC auraient dû être en désaccord concernant la préférence de l'ARC pour le F-35 et un processus non-compétitif. Parce qu'ils ont des intérêts propres, les agents militaires de l'ARC ont une préférence pour les comportements qui garantissent ces intérêts, donc la dérobade. Les avantages partagés ci-haut par la participation au Programme JSF font en sorte que les ministères et le Cabinet ont endossé le F-35, même si la procédure était contraire au cadre législatif et procédural. Selon ce cadre, les Canadiens s'attendaient à ce que le gouvernement et ses mécanismes de surveillance captent la déroute du processus et la dérobade de l'ARC. Ils ont une préférence pour davantage d'autonomie et moins de mécanismes de surveillance, au point où leur autonomie peut empiéter sur la marge d'autorité du gouvernement dans la relation. Ils préfèrent donc influencer les processus leur garantissant d'obtenir leur équipement favoris, s'ils perçoivent qu'ils peuvent y réussir sans être détecté en convaincant le gouvernement de leurs intérêts et s'ils perçoivent qu'ils ne seront pas punis. Le coût de la dérobade ne doit pas dépasser les avantages, soit l'obtention du F-35.

L'asymétrie d'information : la sélection adverse et le F-35

Les mécanismes de surveillance étaient inefficaces à la première phase d'interaction stratégique. Cela explique que l'ARC y a vu une ouverture de la part du gouvernement d'obtenir le F-35. Les mécanismes de surveillance ne peuvent être efficaces si le leadership politique et les fonctionnaires acceptent les manœuvres de l'ARC et que celle-ci prend des tâches qui reviennent au domaine relationnel et politique. Voyons quelles ont été ces manœuvres de dérobade de l'ARC.

Le rapport de 2012 du VGC n'a pas seulement révélé que les mécanismes de surveillance de contrôle institutionnel étaient inefficaces, il a aussi révélé que les militaires ont exercé un rôle "de facto" de certaines décisions concernant le choix de remplacement des CF-18 en faveur du F-35. Le militaire a à sa disposition certains moyens pour pratiquer la dérobade. Il peut limiter ou éliminer les options qu'il juge aller à l'encontre de ses propres préférences. Il peut également pratiquer une distorsion de l'information concernant les coûts et qui influence les options afin de favoriser celle qu'il désire. La rétention d'information concernant les risques des options a présenté un défi de sélection adverse pour le Cabinet, qui devait trier avec incertitude quelle information représentait réellement ses intérêts pour le remplacement des CF-18. Nous croyons que l'ARC a d'un côté pratiqué de la rétention d'information pour limiter les options présentés au Cabinet et d'un autre, que le MDN a émis des recommandations pour fin de décision au Cabinet concernant le F-35 en se fondant presque exclusivement sur cette information partielle. À cet effet, la séquence des activités du MDN dans le

programme JSF est un bon indicateur. Le Cabinet a fait face aux problèmes de sélection adverse et d'aléa moral parce que le gouvernement a donné du poids à l'expertise militaire.

Nous pouvons affirmer qu'il y a eu dérobade grâce à la séquence des événements. Selon le cadre établi, l'information requise par les ministres et fournie par les militaires concernant l'approvisionnement est produite selon une séquence bien précise et selon des documents essentiels. Le Cabinet et le MDN ont besoin de cette information pour analyser et comprendre les risques liés aux options, puis prendre des décisions fondées. En 2006, des analyses des options préliminaires de l'ARC servaient de fondement de participation au programme JSF, ce qui favorisait le F-35 pour ses aspects opérationnels et les RIR. En juin 2006, le MDN a résumé une analyse des différentes options dans un document intitulé 'Operational Requirements Concept Document.' Les analyses préliminaires opérationnelles et les avantages de RIR visaient à faire participer le Canada au programme, sans l'engager à acheter l'appareil, mais en omettant deux informations importantes au Ministre de la Défense nationale pour signer le protocole d'entente de 2006. D'abord, signer le protocole d'entente rendrait difficile un éventuel processus de remplacement des CF-18 compétitif par la suite. Puis, pour bénéficier des RIR, le Canada devrait non seulement participer au programme de développement, mais s'engager à acheter les F-35 sans processus compétitif, ce qui est contraire au cadre législatif.⁷⁸ Ne pas informer les ministres des risques et limites liés aux options constitue de la rétention d'information et de la dérobade. Ainsi, en omettant de l'information sur les conséquences aux ministres, le MDN et l'ARC recommandaient

déjà le F-35 sans avoir officiellement lancé le projet d'immobilisation avant 2010 : «le projet des chasseurs de la nouvelle génération a été approuvé à l'interne et la phase officielle de l'analyse des options a été lancée.»⁷⁹ Cela signifie que les analyses qui ont servi à favoriser le F-35 depuis 2006 n'étaient que préliminaires.

D'après le VGC, nombre des activités du MDN et des FAC depuis 2006 visait l'achat éventuel du F-35 : «Il était évident qu'il s'agissait de leur avion de combat préféré.»⁸⁰ Aussi, en 2008, le MDN est devenu proactif pour faire acheter le F-35 sans processus d'appel d'offres et bien avant le début du processus officiel de remplacement en 2010. Il a alors lancé une analyse des options relativement aux capacités obligatoires de haut niveau concernant trois appareils concurrents au F-35. La conclusion révélait que les trois avions de chasse candidats satisfaisaient aux critères de l'ARC. Cependant, le F-35 se distinguait, car il «offrait le ‘meilleur rapport qualité-prix’» accompagné d'une capacité exceptionnelle et de RIR.⁸¹ Confirmant notre argument que l'information était partielle, cette conclusion a été présentée aux décideurs sans «documentation à l'appui de l'analyse et des conclusions.»⁸² Cela confirme également que le gouvernement adhérait à l'idée d'acheter le ‘meilleur équipement’ ainsi que de ne pas passer à côté des contrats de RIR.

Finalement, pour remettre en question de manière efficace l'analyse fournie par l'ARC, il faut se pencher sur les critères opérationnels et la méthodologie que les agents militaires ont utilisés. Comment l'ARC est-elle parvenu à la conclusion depuis 2006 que le F-35 est le meilleur avion de chasse pour remplacer le CF-18 pour les intérêts du

Canada? Le remplacement des CF-18 et les critères d'analyse opérationnels de l'ARC doivent répondre à la politique de défense gouvernementale.⁸³ La furtivité n'étant pas retrouvée dans la SDCD, comment sera-t'elle utile aux missions de l'ARC et des FAC? Selon l'ARC, ce qui justifiait le recours à une exception de recourir au processus compétitif était le critère des capacités de cinquième génération, qui englobe l'aspect de furtivité. Le VGC affirme que la classe de cinquième génération n'est cependant pas un critère d'analyse objectif des capacités : «le terme de 'cinquième génération' n'est pas une description d'exigence opérationnelle.»⁸⁴ Le critère de cinquième génération étant incus dans la SDCD, il y a un lien avec la politique du gouvernement. Cependant, l'analyse que la furtivité est nécessaire pour accomplir les missions des FAC manque à l'appel. Ainsi, TPSGC a essayé d'obtenir davantage d'information sur les besoins opérationnels de l'ARC du MDN, pouvant justifier une exception à la RME et le recours à une stratégie d'approvisionnement à fournisseur unique. En tant que veto institutionnel, TPSCG a dérobé des procédures en exigeant une simple lettre de confirmation du MDN plutôt que l'énoncé des besoins opérationnels ou l'analyse des options. «TPSGC a établi que la stratégie d'approvisionnement était conforme à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor»⁸⁵ TPSGC n'a donc pas exercé son rôle de mécanisme de surveillance de manière efficace et a «nui à l'efficacité d'une importante mesure de contrôle du processus d'acquisition, c'est-à-dire la validation par un tiers de la stratégie d'acquisition proposée.»⁸⁶

L'ARC était responsable de produire l'EBO, non d'émettre des recommandations, ce qui est le rôle du SMA (Matériels) pour le ministre de la défense

nationale. Selon Williams, le rôle de conseiller le ministre en matière d'approvisionnement militaire revient aux fonctionnaires, non à l'ARC. L'ARC procède à une analyse des options. Pour ce faire, elle produit une analyse des besoins liés aux missions en fonction des options d'avions de chasse disponibles sur le marché. Les besoins sont élaborés à partir des missions qui elles, sont préalablement déterminées par le gouvernement. La directive fonctionnelle est donc de fonder les écarts de capacités et les besoins opérationnels sur la vision du gouvernement. L'EBO aide le MDN et le Cabinet à situer les écarts de capacité des FAC et les besoins du Canada en matière de stratégie de sécurité nationale. L'EBO ne décide pas des appareils à acheter pour le Cabinet, il les évalue de façon objective. C'est sa fonction relationnelle. Le fait que la recommandation du F-35 de l'ARC se fondait sur des analyses préliminaires à l'EBO dès 2006 renforce notre argument que l'ARC a dérobé en présentant de l'information partielle et favorisant le chasseur.

Que s'est-il produit pour que l'ARC pratique la rétention d'information et quelle a été la séquence justificative de la décision d'acheter le F-35? Choisir de travailler aurait produit l'inverse d'une garantie que l'ARC obtiendrait le F-35. En effet, suivre la séquence et produire les analyses appropriées signifiaient que le Cabinet prenait la décision du remplacement des CF-18, sans l'influence de l'ARC. C'était là un coût dans le calcul de l'agent. Puisque le processus décisionnel concernant le choix d'une stratégie revient au Cabinet, et à moins d'une exception valide à l'article 5 du RME, le Cabinet procéderait par compétition selon le cadre. Le F-35 n'était donc pas garantie au bout de ce processus. D'un autre côté, la dérobade en modifiant l'information permettait

de favoriser le F-35 dans le processus de remplacement des CF-18. En l'absence d'incitatifs assez forts et de mécanismes de surveillance efficaces envers l'alternative (travail), l'ARC a opté pour la dérobade comme préférence. L'option la plus sûre était de justifier un processus fermé selon une exception dans l'article 6 de la RME. Le Cabinet a donc fait face aux problèmes de sélection adverse et au monopole de l'expertise dans l'agence militaire : l'information préparée par l'ARC représentait-elle les intérêts du gouvernement ?

Le Cabinet a fait face à une information imparfaite fournie par l'ARC et le MDN pour juger des décisions à prendre et des décisions clés ont été prises sans les autorisations requises.⁶ L'information partielle fournie par l'ARC a été déterminante dans la décision d'acheter le F-35 en juillet 2010. En 2006, une note de breffage du SMA (Matériels) recommandait le F-35 pour fins de décision au ministre de la défense nationale en processus à fournisseur unique,⁸⁷ alors que l'analyse des options et donc l'EBO n'étaient pas complétés avant 2010.⁸⁸ Cela prouve notre explication concernant la séquence, notamment que le Cabinet n'a pas été présenté avec l'information requise en temps requis par l'ARC et le MDN pour juger des risques de cette option. «Ainsi, le processus d'approvisionnement et l'EBO ont clairement été ruinés et manipulés afin d'atteindre un résultat prédéterminé.»⁸⁹ Ce résultat est le F-35 à processus de fournisseur unique. Puis, la note de breffage préparée en 2006 et émettant des recommandations était fondée sur de l'information partielle qui provenait d'analyses opérationnelles préliminaires et modestes de l'ARC.⁹⁰ Des représentants de l'industrie

⁶ Une liste du déroulement du processus interne au MDN et externe est disponible en Annexe V

témoignant au Comité permanent de la Défense nationale et représentant le compétiteur Super Hornet de Boeing ont témoigné que l'ARC ne pouvait avoir accomplie une analyse de toutes les options appropriée, puisqu'ils n'ont pas reçu de requêtes demandant l'information sur les capacités de ce concurrent de la part de l'ARC.⁹¹ Cela prouve que les analyses des options étaient incomplètes lorsque la décision fût prise d'acheter le F-35.

La rétention d'information est liée aux intérêts partagés par le gouvernement et l'ARC concernant le F-35. L'information fournie a présentée des intérêts et incitatifs recommandant au gouvernement de participer au Programme JSF pour remplacer la flotte de CF-18. Les intérêts du gouvernement étaient liés à l'information concernant les coûts de l'achat du F-35, les RIR, le processus compétitif et les capacités opérationnelles du F-35, information qui a été présentée d'une manière non séquentielle et partielle. Les incitatifs contenaient de l'information incomplète quant aux risques, présentant donc un défi de sélection adverse aux ministres. Ce comportement ne correspond pas au "meilleur des capacités" de l'ARC dans son rôle d'analyste militaire technique et outrepassé ses responsabilités. Les buts fonctionnels sont incomplets et les buts relationnels sont dépassés. Le Cabinet n'est pas servi de manière optimale pour jouer son rôle de décision quant aux risques liés aux options et des jugements de valeur à attribuer à ces risques. Le rapport du VGC a retenu que les documents présentés par la Défense nationale «préparés pour les décideurs n'expliquaient ni le fondement ni les limites des retombées industrielles [...] pas plus que les problèmes et risques associés au choix du F-35 [...] n'a pas non plus fourni de renseignements complets sur les coûts

aux parlementaires.»⁹² L'aspect des coûts en particulier démontre que les décideurs ont fait face à de la sélection adverse et que leurs intérêts étaient mal représentés. À cet effet, le Directeur parlementaire du Budget a confirmé que les coûts de \$15 milliards présentés par le MDN ne correspondaient pas à ses évaluations⁹³ et le rapport du Vérificateur Général de 2012 rapporte que les coûts ont été sous-estimés par le MDN. Les coûts présentés selon les politiques du SCT doivent présenter les coûts du cycle de vie, pas seulement les coûts d'achat.⁹⁴ De plus, le gouvernement semblait convaincu que le choix du F-35 a été conduit selon un processus compétitif. «Il s'agit d'un processus concurrentiel qui a commencé à la fin des années 1990. [...] Après une rigoureuse compétition, le F-35 Lightning, de Lockheed Aircraft, est clairement sorti vainqueur»⁹⁵ Le processus compétitif concernait le fournisseur et ne concernait pas la plateforme, mais plutôt le fournisseur.

En plus d'être incomplètes, ces analyses prouvent notre argument que le gouvernement partageait un souci moral et un complexe d'expertise pour les FAC. Le gouvernement prenait des conseils et décisions en matière de politique d'approvisionnement d'après les analyses de l'ARC et transmises au ministère de la défense nationale. En effet, en 2011 le ministre associé de la défense nationale Fantino déclarait prendre ses conseils sur le F-35 des "experts qui pilotent les F-35".⁹⁶ L'argument moral permet de justifier un intérêt partagé civilo-militaire pour le meilleur équipement. «nous voulons que les Forces canadiennes possèdent ce qu'il y a de mieux ; ces avions sont tout simplement les meilleurs au monde»⁹⁷ L'argument n'équilibre pas le critère technologique avec des considérations politiques des

approvisionnement militaires. «C'est une bonne nouvelle pour les forces armées, car l'appareil satisfait à toutes leurs exigences.»⁹⁸ Nous pensons que le gouvernement a cherché à se rapprocher des conseils militaires selon deux explications.

La première étant celle de l'asymétrie d'information et du complexe d'expertise. En effet, en étant les "experts techniques" sur les critères opérationnels, l'ARC a réussi à dérober en se prononçant sur les aspects décisionnels liés à l'approvisionnement. Le gouvernement a démontré son problème d'asymétrie d'information en conférant du poids à l'expertise comme un critère difficile de remise en question des conseils des agents militaires. Cela a affaibli l'efficacité des mécanismes de surveillance et des fonctions d'analyse critique. «In effect, the civilian authority ADM (Mat) abdicated his accountability by allowing the military to advise on the desired solution.»⁹⁹ Deuxièmement, nous croyons que les justifications du gouvernement démontrent un intérêt commun avec l'ARC pour la survie des pilotes. Il est naturel de vouloir équiper ses troupes avec l'équipement adéquat. Toutefois, selon le cadre, cet équipement doit être justifié selon des critères opérationnels qui répondent de manière pertinente à un besoin des missions. L'argument moral est que puisque les pilotes sont effectivement ceux qui vont employer ces appareils et que leur vie dépend de ces appareils, ils ont une autorité morale dans les décisions concernant le choix des appareils. Cette opinion est partagée par l'ancien SMA (Matériels) Dan Ross : «(The military) get to freakin' say. They get to say what they need because they live and die with what we get them. Nobody else does. And so they get to say.»¹⁰⁰ et ce, même au détriment des processus compétitifs. Il avoue toutefois avoir géré les attentes des FAC

lorsque leurs critères étaient trop déraisonnables ou limitaient la compétition. L'argument moral encourage une perception de clientèle avec l'ARC, à son service plutôt qu'au service du leadership politique et qui induit une tension dans l'efficacité des mécanismes de surveillance.

L'information fournie par l'ARC, le MDN, TPSGC et l'Industrie a diminué les coûts et risques réels liés à l'option du F-35, exagérer les bénéfices, et le processus a dérouté de la méthode d'approbation du cadre législatif. Elle démontre que les ministres ont dû prendre des décisions concernant le remplacement du CF-18 par le F-35 dans un contexte d'asymétrie d'information. Ces arguments démontrent que l'ARC a dérobé des procédures établies par le cadre, qui sert à assurer un processus juste, ouvert et qui protège les intérêts du gouvernement en matière d'approvisionnement militaire. L'ARC a donc rédigé des analyses pour le remplacement du CF-18 qui plaçaient le F-35 comme seul avion de chasse correspondant aux critères établis par les militaires.

Seconde phase d'interaction stratégique : le remaniement

Dans un tel système qui a servi à choisir le F-35, si la surveillance n'est pas efficace, elle ne peut dissuader les militaires de dérober à moins d'associer des coûts à la détection. Notre démonstration reposait sur deux arguments principaux, soit que les agents militaires ont dérobé et que le principal politique n'a pas surveillé de manière intrusive et efficace. Nous exposons que la relation civilo-militaire dans le remplacement du CF-18 a eu deux phases d'interaction stratégique, la seconde étant un

réajustement de la part du principal. Nous expliquerons dans cette section comment le principal a rectifié la situation, démontrant ainsi que sa préférence de départ était divergente de celle du militaire et que les mécanismes de surveillance étaient trop faibles lors de la première phase d'interaction. Le remaniement du processus de remplacement de la flotte de CF-18 signifie que le gouvernement a perdu confiance en ses agents militaires pour choisir le travail plutôt que la dérobade.

Suite aux rapports du VGC du printemps 2012 et du Directeur parlementaire du Budget, le gouvernement a réévalué sa relation avec l'ARC et son processus d'approvisionnement militaire en avion de chasse. Il a précisé les buts relationnels et fonctionnels et rendus les mécanismes de surveillance plus intrusifs voire punitifs. De plus, les arguments concernant les avantages du programme JSF et les intérêts auxquels il avait adhéré se sont dissipés.

Dans une déclaration le 3 avril 2012, le gouvernement du Canada dévoilait les mesures adoptées suite au rapport du gouverneur général dans un Plan de Sept Points. Ce plan établit une liste qui représente la volonté du gouvernement de clarifier les exigences envers ses agents fonctionnaires comme militaires en matière d'approvisionnement. Il signale un déplacement des intérêts vers le cadre législatif et procédural et s'éloignant des avantages du programme JSF, sauf ceux pour l'industrie canadienne. «Industrie Canada, par le biais du Secrétariat du F-35, continuera de trouver des occasions pour que l'industrie canadienne participe à la chaîne d'approvisionnement mondiale du programme d'avion de combat interarmées F-35, d'autres retombées

potentielles pour le Canada en matière de maintien en puissance, d'essais et de formation.»¹⁰¹ Les mécanismes de surveillance sont devenus plus intrusifs voire punitifs afin de dissuader et hausser les coûts de dérober pour l'ARC dans l'interaction stratégique. Cela hausse les variables de probabilité liées à la détection et la punition. Ainsi, ces mesures de surveillance correspondent aussi à des mécanismes de punition.

Tout d'abord, la préférence des militaires est pour de l'autonomie dans leur travail. Ils préfèrent les mécanismes de surveillance non intrusifs. La création annoncée d'un Secrétariat d'approvisionnement des chasseurs au sein de TPSGC est un remaniement structurel visant à améliorer la transparence dans la gouvernance des agents fonctionnaires dans le dossier de remplacement du CF-18. Ce Secrétariat pourra s'avérer plus efficace pour TPSGC de surveiller son rôle avec diligence raisonnable, ce qui inclut une fonction d'analyse critique envers le MDN et ses agents militaires de l'ARC. Puis, le financement alloué suite à la décision de se procurer le F-35 a été gelé jusqu'à ce que les étapes du Plan à Sept points soient assez avancées. Selon Feaver, réduire les budgets et les ressources disponibles à l'ARC et au MDN est une punition, car elle limite leur autonomie.⁷ L'initiative du Plan en Sept points du gouvernement n'a pas simplement gelé l'enveloppe de financement, elle a mis un frein au déroulement de la relation civilo-militaire et au processus d'achat des F-35. Ainsi, le 13 juin 2012 le gouvernement a annoncé le début des activités du Secrétariat. Au sein de ce Secrétariat, le gouvernement a ajouté des contrôles institutionnels, comme la formation d'un comité de sous-ministres.

⁷ Voir Annexe A

Encore plus significatif à notre argument est la mise de côté de l'Énoncé des besoins opérationnels de l'ARC. Le remaniement du processus de remplacement des CF-18 signifiait un remaniement et une surveillance accrue de la méthodologie employée par l'ARC pour évaluer les options et les besoins opérationnels en matière de chasseurs. Le gouvernement n'a donc pas retiré sa délégation des tâches à l'ARC, mais a spécifié davantage ce qu'il entend par but relationnel et fonctionnel et a haussé sa surveillance pour le dissuader de dérober. Ainsi, en décembre 2012 le Secrétariat des chasseurs a publié "Évaluation des options pour le maintien des capacités des avions de chasseurs des Forces canadiennes : Cadre de référence."

Ce cadre allait servir à guider l'ARC à élaborer et appliquer une méthodologie selon quatre critères et sous la supervision d'un Panel d'examineurs indépendant. La méthodologie s'est fondée sur la SDCD selon la capacité des chasseurs de performer dans les missions et accompagnée d'une analyse des options attribuant une cote de risque aux quatre appareils évalués. La méthodologie a servie à évaluer l'information fournie par les entreprises concernant les quatre appareils en compétition, soit les compagnies Dassault, Boeing, Eurofighter et Lockheed Martin. Cela atténue l'asymétrie d'information concernant les concurrents du F-35. De plus, le Panel d'examineurs indépendants a agi comme fonction critique au processus d'évaluation des risques liés aux options. Il ne s'agissait pas d'une évaluation comparative des chasseurs, mais d'une évaluation individuelle qui déterminait les risques des missions de la SDCD et y associait une cote pour chaque appareil. Le Cadre de référence admet s'être détourné de la méthode précédemment employée pour l'EBO de l'ARC ayant mené à la décision

concernant le F-35. De plus, les recommandations sont spécifiquement mentionnées comme devant être absentes. «Les responsables du développement de la force n'émettent aucun commentaire sur les options de plateformes de chasseur individuelles [...] demeure silencieux sur la question des choix stratégiques.»¹⁰² Finalement, certains arguments en faveur d'un avion de cinquième génération, pourtant déterminants dans le choix du F-35 tels que la furtivité et les radars sophistiqués, ne sont pas mentionnés dans le document. Ils ont été remplacés par d'autres caractéristiques : «l'appareil de remplacement du CF-18 doit présenter certaines caractéristiques, soit la létalité, la connaissance de la situation, l'interopérabilité, la vitesse et le rayon d'action, en fonction des tâches nationales principales.»¹⁰³

Plus récemment, la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense annoncée le 5 février 2014 promeut un nouveau régime de gouvernance avec un examen par des tiers comme mécanisme de surveillance de type patrouille policière.¹⁰⁴ La Stratégie établit un processus d'analyse critique des besoins militaires, dirigé par un tiers indépendant, au sein du ministère de la Défense nationale. «L'analyse sera mise sur pied pendant la première phase de la Stratégie de l'approvisionnement pour la défense et comprendra des examens des exigences obligatoires de haut niveau par des tiers experts indépendants dans le cas de tous les projets ayant une valeur de plus de 100 M\$, ainsi que d'autres projets sélectionnés de plus petite valeur.»

CONCLUSION

Le gouvernement a le droit de se tromper et de choisir le mauvais avion de chasse pour l'ARC et ce, contrairement à ce que désire l'ARC. Selon la divergence des préférences, cela signifie également qu'un agent militaire peut être d'opinion contraire et sera d'opinion contraire, mais se doit de ne pas la manifester en affectant son travail ou en tentant de nuire à l'autorité décisionnelle du principal. L'ARC ne peut dérober au travail tel que défini par le principal même si elle perçoit que ses intérêts ne ressortiront pas dans le choix d'un équipement.

Notre démonstration a séparé l'interaction stratégique en deux phases distinctes. La première démontrait que l'ARC, avec TPSGC et le MDN, a dérobé dans ses buts relationnels et fonctionnels. Les intérêts et arguments présentés au gouvernement pour fin de décision étaient partiels voire truqués. En pratiquant la rétention d'information et en dérobant du processus établi, l'ARC a rendu la tâche difficile au Cabinet de détecter l'information représentant les besoins du Canada selon la SDCD. C'est la sélection adverse qui a nui au but relationnel qui est de ne pas nuire à l'autorité décisionnelle des ministres. Nous avons aussi démontré que les paramètres de surveillance de l'interaction étaient peu efficaces, surtout les contrôles institutionnels et à l'exception du VGC et du Directeur parlementaire du budget. Notre argument est que non seulement le gouvernement a avait ses propres intérêts de participer au programme JSF, mais qu'il a aussi fait face à des asymétries d'information considérables et décidé de se fier aux conseils de ses militaires qui avaient leurs propres intérêts à participer au programme

Joint Strike Fighter : un jour piloter le F-35. Avec des intérêts qui semblaient s'aligner, une contradiction entre le cadre législatif et une redéfinition illégitime du travail a eu lieu. La dérobade s'est produite parce que l'ARC a pris des décisions concernant les options, décisions qui sont de nature politique et qui appartiennent au Cabinet. La seconde phase de l'interaction stratégique a ainsi décrit comment le principal a réagi au choix de comportement de l'ARC et des agents fonctionnaires en resserrant les variables de probabilité concernant la surveillance, voire la punition de la dérobade détectée. Ainsi, depuis 2012, on assiste à un remaniement des buts fonctionnels et relationnels de la relation civilo-militaire concernant le remplacement des CF-18.

ANNEXES

ANNEXE I

Liste de mécanismes de contrôle et de punition

Mécanismes de contrôle et de surveillance :

- Définition du contrat
- Filtre et sélection de l'agent
 - Professionnalisme
 - Serments de loyauté
 - Promotion, stagnation ou congédiement
- Tierces parties d'alerte
 - Séparation et rivalité des services militaires
 - Médias
 - Population
 - Opposition politique
- Contrôles institutionnels
 - Agences centrales
 - Approbation du ministre de la défense nationale, de TPSGC
 - Votes concernant le budget au parlement
 - Approbation du Cabinet
 - Approbations de civils au sein du Ministère de la défense nationale
- Patrouilles de police : enquêtes, vérification, reddition de compte
 - Taille des civils au sein du Ministère de la défense nationale (exécutif)

- Enquêtes et vérifications internes au Ministère de la défense nationale (exécutif)
- Planification, processus budgétaire (législatif et exécutif)
- Commissions d'enquête et de révisions des politiques (législatif et exécutif)
- Comités de la défense nationale (législatif)
- Vérificateur général (législatif)
- Bureau du Directeur parlementaire du budget (législatif)

De plus, il y a cinq mécanismes précisément de punition :

- Surveillance accrue et réduction de l'autonomie
 - Réduire les budgets et les ressources disponibles
 - Retirer des responsabilités en gestion, décision et des tâches
- Bâton et la carotte : réduire les bénéfices de service de l'agent (salaire, promotion)
- Nomination, congédiement, promotion ou stagnation voire rétrogradation
- Justice martiale : discipline interne
- Action civile extra judiciaire : réprimande verbale

ANNEXE II

Variables de probabilité de surveillance ou punition¹⁰⁵

A : probabilité de détecter la dérobade sans surveillance (intrusive)

B : probabilité de détecter la dérobade avec surveillance (intrusive)

G : probabilité de punir la dérobade

P : punition en termes de coûts

A et B ne sont pas mutuellement exclusifs. Le principal emploie des mécanismes intrusifs et non intrusifs. A est possible sans B, si aucune surveillance n'est exercée ou seulement non intrusive.

G n'est pas automatique suite à la détection. Variable exogène, elle est déterminée par des facteurs hors contrôle des acteurs (personnalité, contexte de menaces externes, etc.).

P est possible si les coûts de la punition n'excèdent pas l'avantage de ne pas punir pour le principal. P représente également les coûts potentiels de la punition prévus par les militaires.

ANNEXE III

Cadre législatif et procédural du système d'approvisionnement canadien

1. Révision du processus d'approbation des immobilisations du MDN
2. Préparation de l'Énoncé des Besoins Opérationnels (EOB)
 - Evaluer les ententes de régulations et de commerce
 - Evaluer les bénéfices industriels et régionaux (IC)
 - Développer une stratégie d'approvisionnement
 - Discussions avec l'industrie
3. Choix d'une stratégie d'approvisionnement
4. Préparation d'une ébauche d'Appel d'Offre (en anglais, RFP)
5. Préparation d'un RFP final
6. Evaluation des soumissions
7. Sélection d'un gagnant/négociation du contrat
8. Signature du contrat
9. Livraison et réception de l'équipement (à temps)

Responsabilités du processus d'approvisionnement canadien

1. Militaires priorisent leurs besoins opérationnels
2. MDN obtient fonds et approbations
3. Militaires approuvent Énoncé des Besoins Opérationnels (EBO)
4. MDN traduit EBO en détails particuliers
5. TPSGC/MDN/IC consultent avec l'industrie - TPSGC/MDN/CCSP déterminent une stratégie d'approvisionnement et une méthodologie d'évaluation
6. TPSGC/MDN/IC mènent l'approvisionnement

7. TPSGC/MDN/IC obtiennent l'approbation
8. TPSGC répond aux défis légaux (Court / TCCE)

ANNEXE IV

Les rôles et responsabilités des organisations fédérales dans l'achat d'équipement pour la Défense nationale¹⁰⁶

Organisation	Rôles et responsabilités
Cabinet	Forum des ministres pour la discussion et la prise de décision. Peut fournir l'approbation de principe relative aux politiques liées aux grands projets de l'État.
Bureau du Conseil privé	Formule des conseils et des recommandations à l'intention du Cabinet. Aide les ministères à rédiger leurs propositions au Cabinet.
Conseil du Trésor	À titre de comité statutaire du Cabinet, approuve les politiques liées à des domaines comme la gestion de projets et la passation de contrats. Détermine les projets qui méritent le statut de « grand projet de l'État ». Approuve les projets susceptibles de dépasser la limite du pouvoir de dépenser des ministères, permet aux ministères de passer des contrats et pourrait accorder certaines exemptions par rapport aux politiques du Conseil du Trésor.
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	À titre d'organe administratif du Conseil du Trésor, élabore des politiques et des directives destinées au gouvernement fédéral et liées à des domaines comme la gestion de projets et la passation de contrats. Aide les ministères à préparer leurs présentations au Conseil du Trésor. Analyse et remet en question les présentations des ministères. Formule des recommandations et des conseils à l'intention du Conseil du Trésor quant aux propositions de projets.
Défense nationale	Assure le lancement et la gestion des projets d'achats. Définit ses besoins.

	<p>Analyse et recommande différentes options.</p> <p>Propose une stratégie d'achats.</p> <p>Prépare les énoncés de travail ainsi que les plans d'évaluation de soumission technique.</p> <p>Se charge de l'assurance de la qualité, de la réception des biens et de l'autorisation des paiements.</p>
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	<p>Gère le processus de passation de contrats.</p> <p>Effectue les analyses de marché.</p> <p>Élabore les stratégies d'achat finales.</p> <p>Prépare les documents de soumission et gère le processus d'appel d'offres.</p> <p>Accorde les contrats.</p>
Industrie Canada	<p>Administre la <i>Politique des retombées industrielles et régionales</i>, qui fournit un cadre pour établir un lien entre les marchés de défense du gouvernement fédéral et le développement industriel et régional au Canada. La politique vise à s'assurer que les objectifs socioéconomiques sont pris en compte lorsqu'une acquisition majeure en défense est effectuée.</p>
Source : Adapté de différents documents du gouvernement du Canada	

ANNEXE V⁸

Événements ayant mené à la décision d'achat du F-35

- Septembre 2006 : Note de breffage produite par le SMA (Matériels) recommandant le F-35 et fondé sur les analyses incomplètes de l'ARC
- Mai 2008 : le MDN a défini 14 capacités obligatoires en analyse de ses options
- 2008 : Deux comités du MDN approuvent ces quatorze capacités obligatoires¹⁰⁷
- 2008 : À partir de l'approbation des quatorze capacités obligatoires, le MDN analyse les options pour trois aéronefs
- Fin 2008 à mi-2009 : le MDN recommande aux autres ministères de s'engager à acheter le F-35 sans appel d'offre
- Mai 2010 : TPSGC remet en question les capacités obligatoires déterminées par la force aérienne
- 27 mai 2010 : Déclaration de Peter Mackay à la Chambre des Communes - «Cet avion de combat de la prochaine génération fera l'objet d'un processus ouvert, compétitif et transparent»
- 1^{er} juin 2010 : TPSGC a exigé une lettre au lieu de l'EBO et de l'analyse des options pour justifier la décision de recourir à une stratégie d'approvisionnement à fournisseur unique. «TPSGC a accepté, avant l'annonce, une lettre de la Défense nationale confirmant que le F-35 était le seul aéronef qui répondait à ses exigences en tant que chasseur de cinquième génération.»¹⁰⁸

⁸ VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada

- Juillet 2010 : le Ministre MacKay fait l'annonce que le Canada va se procurer 65 F-35
- 2010 : le MDN termine l'EBO et conclut que seul le F-35 répond aux besoins
- 2010 : Après que les ministres aient approuvé l'EBO et après l'annonce du gouvernement, le Chef d'état-major de la force aérienne l'a approuvé.

BIBLIOGRAPHIE

1. Livres

BLAND, Douglas. *The Administration of Defence Policy in Canada, 1947 to 1985*, Ronald P. Frye, Kingston, 1987, 252 p.

BLAND, Douglas. *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1995, 314 p.

BLAND, Douglas. *Canada Without Armed Forces?*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 2004, 134 p.

BLAND, Douglas. *Canada's National Defence: Volume 2 - Defence Organization*, School of Policy Studies, 1998, 509 p.

BLAND, Douglas. *Who decides what?: civil-military relations in Canada and the United States*, Canadian-American Center, University of Maine, 2000, 65 p.

FEAVER, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, 381 p.

KASURAK, Peter. *A National Force – The Evolution of Canada's army, 1950-2000*, UBC Press, Vancouver, 2013, 348 p.

MORTON, Desmond. *A Military History of Canada*, McClelland & Stewart, Toronto, 5th edition, 2007

PLAMONDON, Aaron. *The Politics of Procurement: Military Acquisition in Canada and the Sea King Helicopter*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2010

PINDYCK, Robert et Daniel, RUBINFELD, *Microéconomie*, Pearson Education, 7^e édition, 2009, 798 p.

RING, Thomas J. "Civil-Military Relations in Canada: A 'Cluster Theory' Explanation," M.A. thesis, Royal Military College of Canada, chapters 6-7, 2009

WILLIAMS, Alan S. *Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 2006, 168 p.

WILLIAMS, Alan S. *Canada, Democracy and the F-35*, Queen's University, Kingston, 2012, 104 p.

2. Chapitres de livres

BLAND, Douglas L. & Brian MACDONALD, “Canada’s defence and security policies after 2011: Missions, means and money” in David S. McDonough, ed. *Canada’s National Security in the Post-9/11 World: Strategy, Interests, and Threats*, University of Toronto Press, Toronto, chapitre 12, 2012

MCDONOUGH, David S. “Introduction” in David S. McDonough, ed. *Canada’s National Security in the Post-9/11 World: Strategy, Interests, and Threats*, University of Toronto Press, Toronto, 2012

STONE, Craig. “Defence procurement and Industry” in David S. McDonough, ed. *Canada’s National Security in the Post-9/11 World: Strategy, Interests, and Threats*, University of Toronto Press, Toronto, chapitre 4, 2012

3. Articles académiques

BLAND, Douglas L. “A Unified Theory of Civil-Military Relations,” *Armed Forces and Society*, vol.26 no.1, 1999

BLAND, Douglas L. “Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations”, *Armed forces and society*, vol.27, no.4, 2001, pp. 525-540

BLAND, Douglas. “Hillier and the New Generation of Generals: The CDS, the Policy and the Troops,” *Policy Options*, 2008, pp. 54-58

GOSSELIN, Daniel. “Les agents non élus et non armés de l’État: le rôle évolutif des cadres supérieurs civils du ministère de la Défense nationale du Canada”, *Revue militaire canadienne*, vol.14, no.3, 2014

LAGASSÉ, Philippe. “Recapitalizing the Canadian Forces’ major fleets: Assessing lingering controversies and challenges”, *CIC and CDFAI*, 2012

LAGASSÉ, Philippe. “Accountability for National Defence – Ministerial responsibility, military command and parliamentary oversight”, *Institut de Recherche en Politiques Publiques*, mars 2010, 64 p.

STONE, J.C. “A separate defence procurement agency: will it actually make a difference?”, *CIC and CDFAI*, 2012, pp. 38-51

PLAMONDON, Aaron. “Amnesia in Acquisition: the Parallels of the F-35 Procurement and the Sea King Replacement Projects,” *Canadian Foreign Policy*, vol.17 no.3, 2011

SHADWICK, Martin. “Procurement and the perfect storm”, *Canadian Military Journal*, vol.14, no.1, 2013, pp. 64-67

4. Documents officiels

DPB. *Comparaison des estimations de coûts du DPB et du MDN sur le projet d'achat d'avions de combat interarmées F-35 par le Canada : questions préliminaires et réponses à certains éléments clés*, 23 mars 2011, en ligne [http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Publications/F35_QA_FR.pdf] (vu mars 2015)

DND. *Stratégie de Défense : Le Canada d'abord*, 2008, 22 p.

DND. *Évaluation des options pour le maintien des capacités des avions chasseurs des Forces canadiennes : Cadre de référence*, 2012, 5 p.

DND. *Méthode d'évaluation des risques liés aux missions pour l'évaluation des options du Secrétariat national d'approvisionnement en chasseurs*, avril 2014, en ligne [<http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-rapports-pubs/methodologie-eval-opt.page>] (vu octobre 2014)

DND. *Analyse des options en vue du maintien en puissance de la capacité des forces armées canadiennes en matière de chasseurs-Tâche 2 : Analyse des besoins des missions du chef – Développement de la force*, en ligne [[http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/fr/a-propos-rapports-pubs/06%2010%20Task%202\(Fr\)%20_final.pdf](http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/fr/a-propos-rapports-pubs/06%2010%20Task%202(Fr)%20_final.pdf)] (vu mars 2015)

VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada, 48 p.

VGC. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes*, automne 2009, Chapitre 5 : L'acquisition de véhicules militaires pour service en Afghanistan, 50 p.

5. Articles de périodiques

BERTHIAUME, Lee. "Former top defence official Dan Ross defends his handling of F-35 fighter jet controversy", *National Post*, 21 janvier 2013

LE DEVOIR. "Conseil d'un expert sur le F-35 : essayez avant d'acheter !", *Le Devoir*, 22 août 2012

CORNELLIER, Manon. "Le dossier des F-35 – Vol à vue !", *Le Devoir*, 14 avril 2012

6. Articles de périodiques en ligne

WILLIAMS, Alan. Can defence procurement be streamlined? Absolutely!, FrontLine Defence, vol.3 no.1, 2006, en ligne [http://www.frontline-defence.com/index_archives.php?page=1991] (vu octobre 2014)

WILLIAMS, Alan. Defence procurement, Industrial Development & regional benefits: how do they relate ?, FrontLine Defence, vol.4 no.1, January 2007, en ligne [http://www.frontline-defence.com/index_archives.php?page=1409] (vu octobre 2014)

WILLIAMS, Alan. F-35 procurement: why now?, FrontLine Defence, vol.8, no.4, July 2011, en ligne [http://www.frontline-defence.com/index_archives.php?page=1735] (vu octobre 2014)

WILLIAMS, Alan. Fixing defence procurement (it's not rocket science), FrontLine Defence, vol.11, no.2, 2014, en ligne [http://www.frontline-defence.com/index_archives.php?page=2160] (vu octobre 2014)

7. Sites Web officiels

DND. *La Stratégie de l'approvisionnement pour la défense et la nouvelle analyse critique du MDN*, en ligne [<http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=la-strategie-de-l-approvisionnement-pour-la-defense-et-la-nouvelle-analyse-critique-du-mdn/hr7jbfih>] (vu mars 2015)

DND. *Ministre de la Défense Nationale*, en ligne [<http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-structure-org/ministre-defense-nationale.page>] (vu mars 2015)

DND. *Chef d'état-major de la défense*, en ligne [<http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-structure-org/chef-etat-major-defense.page>] (vu mars 2015)

DND. *Sous-ministre adjoint (Matériels)*, en ligne [<http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-structure-org/sous-ministre-adjoint-materiels.page>] (vu mars 2015)

DND. *Le gouvernement du Canada annonce qu'il donnera une réponse globale au chapitre 2 du rapport du printemps 2012 du vérificateur général du Canada*, en ligne [<http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=le-gouvernement-du-canada-annonce-qu-rsquo-il-donnera-une-r-eacute-ponse-globale-au-chapitre-2-du-rapport-du-printemps-2012-du-v-eacute-rificateur-g-eacute-n-eacute-ral-du-canada/hir3oy82>] (vu mars 2015)

IC. *Politiques des retombées industrielles et régionales*, en ligne [<https://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/fra/accueil>] (vu mars 2015)

SCT. *Politique sur la gestion des projets*, en ligne [<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18229>] (vu mars 2015)

TPSGC. *Guide des approvisionnements – Les grands projets de l'État*, en ligne [<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/9/5>] (vu mars 2015)

TPSGC. *Guide des approvisionnements – Annexe : Matrice des responsabilités*, en ligne [<https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/annexe/1/1>] (vu mars 2015)

TPGSC. *Stratégie d'approvisionnement en matière de défense*, 2014, en ligne [<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/stamgp-lamsmp/sskt-fra.html>] (vu octobre 2014)

TPSGC. *Tirer profit de l'approvisionnement en matière de défense pour créer des emplois et assurer la croissance économique*, en ligne [http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=tp&crtr.page=1&nid=813789&crtr.tp1D=1&_ga=1.59934381.1841458293.1378308160] (vu mars 2015)

TPSGC. *Notes d'allocation de la séance d'information technique sur le processus de l'évaluation des options*, en ligne [<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/stamgp-lamsmp/allocation-briefing-fra.html>] (vu mars 2015)

8. Comités parlementaires

NDDN. *Nouvelle génération de chasse*, no. 24, 3^e session, 40^e législature, 15 septembre 2010, 55 p.

NDDN. *Besoins futurs des Forces armées canadiennes*, no. 27, 1^{ère} session, 41^e législature, jeudi 16 février 2012, 15 p.

NDDN. *Nouvelle génération de chasse*, no. 32, 3^e session, 40^e législature, 4 novembre 2010, 15 p.

PACP. *Rapport du comité permanent des comptes publics, Chapitre 2 : le remplacement des avions de combat du Canada*, 2012, en ligne [<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5839082&Language=F&Mode=1&Parl=41&Ses=1&File=5>]

RÉFÉRENCES

-
- ¹ FEAVAR, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, pp. 103
- ² Ibid, pp. 58
- ³ Ibid, pp. 97
- ⁴ Ibid, pp. 103
- ⁵ Ibid, pp. 54
- ⁶ Ibid
- ⁷ KASURAK, Peter. *A National Force – The Evolution of Canada’s army, 1950-2000*, UBC Press, Vancouver, 2013
- ⁸ FEAVAR, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, pp. 60
- ⁹ Ibid, pp. 63
- ¹⁰ Ibid, pp. 57
- ¹¹ Ibid, pp. 105
- ¹² Ibid, pp. 103
- ¹³ Ibid, pp. 61
- ¹⁴ Ibid, pp. 60
- ¹⁵ Ibid, pp. 76
- ¹⁶ Ibid, pp. 61
- ¹⁷ PINDYCK, Robert et Daniel, RUBINFELD, *Microéconomie*, Pearson Education, 7^e édition, 2009, pp. 707
- ¹⁸ Ibid
- ¹⁹ FEAVAR, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, pp. 71
- ²⁰ LAGASSÉ, Philippe. ‘‘Accountability for National Defence – Ministerial responsibility, military command and parliamentary oversight’’, *Institut de Recherche en Politiques Publiques*, mars 2010
- ²¹ FEAVAR, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003
- ²² Ibid, pp. 62
- ²³ Ibid, pp. 69
- ²⁴ Examen de la détention de prisonniers militaires en Afghanistan ; Enquête concernant les événements de la Somalie. Les témoignages des civils et des militaires se sont contredits concernant les responsabilités. Voir Gosselin, ‘‘Les agents non élus et non armés de l’État: le rôle évolutif des cadres supérieurs civils du ministère de la Défense nationale du Canada’’ et Kasurak, *A National Force – The Evolution of Canada’s army, 1950-2000*.
- ²⁵ FEAVAR, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, pp. 69
- ²⁶ KASURAK, Peter. *A National Force – The Evolution of Canada’s army, 1950-2000*, UBC Press, Vancouver, 2013, pp. 6 ; FEAVAR, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, pp. 68
- ²⁷ FEAVAR, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, pp. 102
- ²⁸ Ibid, pp. 103
- ²⁹ Ibid, pp. 100
- ³⁰ Ibid, pp. 56
- ³¹ Ibid, pp. 79
- ³² Ibid, pp. 84
- ³³ Ibid, pp. 85
- ³⁴ TPSGC. *Notes d’allocution de la séance d’information technique sur le processus de l’évaluation des options*

- ³⁵ LAGASSÉ, Philippe. ‘‘Accountability for National Defence – Ministerial responsibility, military command and parliamentary oversight’’, *Institut de Recherche en Politiques Publiques*, mars 2010
- ³⁶ DND. *Ministre de la Défense Nationale*, en ligne [http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-structure-org/ministre-defense-nationale.page]
- ³⁷ WILLIAMS, Alan. Fixing defence procurement (it’s not rocket science), *FrontLine Defence*, vol.11, no.2, 2014
- ³⁸ WILLIAMS, Alan S. *Canada, Democracy and the F-35*, Queen’s University, Kingston, 2012
- ³⁹ DND. *Chef d’état-major de la défense*, en ligne [http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos-structure-org/chef-etat-major-defense.page] (vu mars 2015)
- ⁴⁰ LAGASSÉ, Philippe. ‘‘Accountability for National Defence – Ministerial responsibility, military command and parliamentary oversight’’, *Institut de Recherche en Politiques Publiques*, mars 2010
- ⁴¹ NDDN. *Besoins futurs des Forces armées canadiennes*, no. 27, 1^{ère} session, 41^e législature, jeudi 16 février 2012, pp. 5
- ⁴² WILLIAMS, Alan S. *Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside*, McGill-Queen’s University Press, Kingston, 2006, pp. 38
- ⁴³ SCT. *Politique sur la gestion des projets*
- ⁴⁴ TPSGC. *Guide des approvisionnements – Les grands projets de l’État*
- ⁴⁵ SCT. *Politique sur la gestion des projets*
- ⁴⁶ Ibid
- ⁴⁷ WILLIAMS, Alan S. *Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside*, McGill-Queen’s University Press, Kingston, 2006, pp. 4
- ⁴⁸ TPSGC. *Guide des approvisionnements – Annexe :Matrice des responsabilités*
- ⁴⁹ PACP. *Rapport du comité permanent des comptes publics, Chapitre 2 : le remplacement des avions de combat du Canada*, 2012, pp. 4
- ⁵⁰ WILLIAMS, Alan S. *Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside*, McGill-Queen’s University Press, Kingston, 2006, pp. 4
- ⁵¹ DND. *Analyse des options en vue du maintien en puissance de la capacité des forces armées canadiennes en matière de chasseurs-Tâche 2 : Analyse des besoins des missions du chef – Développement de la force*
- ⁵² WILLIAMS, Alan S. *Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside*, McGill-Queen’s University Press, Kingston, 2006
- ⁵³ DND. *Sous-ministre adjoint (Matériels)*
- ⁵⁴ GOSSELIN, Daniel. ‘‘Les agents non élus et non armés de l’État: le rôle évolutif des cadres supérieurs civils du ministère de la Défense nationale du Canada’’, *Revue militaire canadienne*, vol.14, no.3, pp. 39
- ⁵⁵ Ibid, pp. 45
- ⁵⁶ VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada, pp. 2
- ⁵⁷ TPSGC. *Notes d’allocution de la séance d’information technique sur le processus de l’évaluation des options*
- ⁵⁸ DND. *Stratégie de Défense : Le Canada d’abord*, 2008, pp. 17
- ⁵⁹ STONE, Craig. ‘‘Defence procurement and Industry’’ in David S. McDonough, ed. *Canada’s National Security in the Post-9/11 World: Strategy, Interests, and Threats*, University of Toronto Press, Toronto, chapitre 4, 2012, pp. 76
- ⁶⁰ Ibid, pp. 75
- ⁶¹ Ibid, pp. 90
- ⁶² Ibid, pp. 82
- ⁶³ Ibid, pp. 89
- ⁶⁴ Ibid, pp. 86
- ⁶⁵ Ibid, pp. 86
- ⁶⁶ NDDN. *Nouvelle génération de chasse*, no. 24, 3^e session, 40^e législature, 15 septembre 2010, pp. 2
- ⁶⁷ Ibid, pp. 4
- ⁶⁸ Ibid, pp. 4
- ⁶⁹ Ibid, pp. 4
- ⁷⁰ Ibid, pp. 1

-
- ⁷¹ Ibid, pp. 16
- ⁷² Ibid, pp. 22
- ⁷³ Ibid, pp. 18
- ⁷⁴ Ibid, pp. 21
- ⁷⁵ Ibid, pp. 18
- ⁷⁶ Ibid, pp. 17
- ⁷⁷ Ibid, pp. 2
- ⁷⁸ VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada, pp. 21
- ⁷⁹ Ibid, pp. 22
- ⁸⁰ Ibid, pp. 22
- ⁸¹ Ibid, pp. 25
- ⁸² Ibid, pp. 25
- ⁸³ LE DEVOIR. ‘‘Conseil d’un expert sur le F-35 : essayez avant d’acheter !’’, *Le Devoir*, 22 août 2012
- ⁸⁴ VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada, pp. 30
- ⁸⁵ Ibid, pp. 7
- ⁸⁶ Ibid, pp. 27
- ⁸⁷ WILLIAMS, Alan S. *Canada, Democracy and the F-35*, Queen’s University, Kingston, 2012, pp. 75
- ⁸⁸ Ibid, pp. 27
- ⁸⁹ Ibid, pp. 30
- ⁹⁰ Ibid, pp. 27
- ⁹¹ NDDN. *Nouvelle génération de chasse*, no. 32, 3^e session, 40^e législature, 4 novembre 2010, pp. 32
- ⁹² VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada, pp. 3
- ⁹³ DPB. *Comparaison des estimations de coûts du DPB et du MDN sur le projet d’achat d’avions de combat interarmées F-35 par le Canada : questions préliminaires et réponses à certains éléments clés*, 23 mars 2011, pp. 2-3
- ⁹⁴ VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada, pp. 30-31
- ⁹⁵ CORNELLIER, Manon. ‘‘Le dossier des F-35 – Vol à vue !’’, *Le Devoir*, 14 avril 2012
- ⁹⁶ WILLIAMS, Alan S. *Canada, Democracy and the F-35*, Queen’s University, Kingston, 2012, pp. 26
- ⁹⁷ NDDN. *Nouvelle génération de chasse*, no. 24, 3^e session, 40^e législature, 15 septembre 2010, pp. 13
- ⁹⁸ Ibid, pp. 15
- ⁹⁹ WILLIAMS, Alan S. *Canada, Democracy and the F-35*, Queen’s University, Kingston, 2012, pp. 27
- ¹⁰⁰ BERTHIAUME, Lee. ‘‘Former top defence official Dan Ross defends his handling of F-35 fighter jet controversy’’, *National Post*, 21 janvier 2013
- ¹⁰¹ DND. *Le gouvernement du Canada annonce qu’il donnera une réponse globale au chapitre 2 du rapport du printemps 2012 du vérificateur général du Canada*
- ¹⁰² DND. *Analyse des options en vue du maintien en puissance de la capacité des forces armées canadiennes en matière de chasseurs-Tâche 2 : Analyse des besoins des missions du chef – Développement de la force*, pp. 6 et 14
- ¹⁰³ Ibid, pp. 35
- ¹⁰⁴ DND. *La Stratégie de l’approvisionnement pour la défense et la nouvelle analyse critique du MDN*
- ¹⁰⁵ FEAVER, Peter. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*, Harvard University Press, USA, 2003, pp. 109
- ¹⁰⁶ VGC. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des Communes*, automne 2009, Chapitre 5 : L’acquisition de véhicules militaires pour service en Afghanistan, pp. 7
- ¹⁰⁷ VGC. *Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes*, printemps 2012, Chapitre 2 : Le Remplacement des Avions de Combat du Canada, pp. 25
- ¹⁰⁸ PACP. *Rapport du comité permanent des comptes publics, Chapitre 2 : le remplacement des avions de combat du Canada*, 2012, pp. 5