

Remarks to the Standing Committee on Government Operations and Estimates (Air Force) Study on Royal Canadian Airforce Acquisitions

Committee Appearance

May 10th, 2022 15:30, Ottawa (virtual)

Thank you again for inviting me to appear today on the second part of your study into RCAF acquisitions.

As you know, Canada's aerospace industry is the Canadian manufacturing leader in R&D and employs over 200,000 Canadians in high skilled, high wage jobs across the country. The industry is a global leader, particularly in civil aircraft, civil engines, and flight simulators.

Less well known is the military dimension of the Canadian industry, which is also impressive.

Several studies conducted over the past decade by Statistics Canada and ISED, in partnership with CADSI, conclude that military aerospace constitutes a major part of Canada's defence sector.

While Canadian industry typically does not produce military aircraft platforms, firms in our sector do make many of the critical technological components, and provide important services, that go into these aircraft. We have had world leading military aircraft technology and services firms in this country for decades that sell all over the world.

Canada has particular strengths in military aircraft fabrication, structures, and components; simulation and training; airborne communications and navigation systems, software, electronics and components; airborne optical radar, sonar and other sensor/information collection systems; fire control, warning and countermeasures systems; and maintenance, repair and overhaul, modernization and upgrade services.

These industrial strengths need to be front and centre in any discussions about RCAF acquisitions. We need to ensure that our military aerospace industry is leveraged into new platform acquisitions, which history tells us happens very infrequently.

I understand this committee will also be exploring NORAD modernization. It is a topic numerous companies in our industry are focussed on because they produce technologies relevant to NORAD modernization.

The U.S. military has already engaged in meaningful consultations with their industry on NORAD modernization, including through the sharing of classified information on the Pentagon's needs.

Canada, by contrast, has done no consultation with the Canadian defence industry on NORAD

modernization. We have little sense of the government's intentions and needs.

Nevertheless, we do know that the scale of investments demanded to modernize NORAD are estimated to be in the tens of billions of dollars. And the last time NORAD was modernized in the 1980s Canada contributed 40% of the cost. We expect a similar contribution this time around.

With modest financial commitments to NORAD modernization in the last two federal Budgets, we assume the Canadian government is now moving from talk to action on this file.

We hope your committee makes two recommendations in this connection.

First, that Canadian industry is meaningfully consulted by the Department of National Defence on its capability needs to modernize NORAD, and that this is done on expedited basis.

Second, that the government seriously consider a new policy approach for NORAD modernization to those dollars it will spend confer lasting industrial and economic advantage to Canada. This was the basic thinking behind the National Shipbuilding Strategy, owing to the scale of the required investment in that case. We believe a similar scale of investment is in play with NORAD modernization and therefore a similar philosophy is required. The Industrial and Technological Benefits Policy alone may not be sufficient to leverage the NORAD modernization investment to the maximum benefit to Canada.

Before I end my remarks, I wanted to make one parenthetical comment about an issue raised by previous witnesses related to improving Canadian defence procurements - the concept of a single procurement agency that would consolidate the functions residing in three departments--DND, PSPC and ISED--into one entity.

I strongly caution you against the temptation presented by a single procurement agency. That idea is a high-risk experiment--a leap of faith--involving an enormously complex consolidation of functions, legal authorities, and organizational cultures, not to mention thousands of people, both civilian and military. And it is not clear the different actors across government agree on what the root causes of the problems that this proposal is meant to fix.

Given the experience of the much smaller Shared Services Canada, a centralized procurement agency would likely take decade or more to gel into anything approaching a well-functioning organization. During a transition, the procurement process could grind to a halt for a decade or more. And the expected benefits are uncertain in probability and magnitude.

Existing centralized procurement agencies - like the ones in the UK or Australia - continue to see cost over-runs and project delays. These single agencies include a deeply ingrained defence industrial policy mandate. Without this safeguard, Canadian industry could stand to be significantly eroded, and the growth we're now seeing would be lost. Domestic industrial promotion is a key element of a successful single agency, not an afterthought.

Also, a new agency does not address the underlying project approval and governance processes, many of which are set within DND.

With that aside, I thank you for inviting me to appear a second time today, and I look forward to your questions.

FRENCH

Merci encore de m'avoir invitée à témoigner ici aujourd'hui lors de la deuxième partie de votre étude sur les acquisitions de l'Aviation royale canadienne.

Comme vous le savez, l'industrie aérospatiale du Canada est un chef de file du secteur manufacturier canadien dans la recherche-développement et embauche plus de 200 000 Canadiens dans des postes hautement qualifiés et très bien rémunérés partout au pays. L'industrie est un leader mondial, particulièrement dans les aéronefs civils, les moteurs civils et les simulateurs de vol.

Ce qu'on sait moins, c'est la dimension militaire de l'industrie canadienne, qui est tout aussi impressionnante.

Plusieurs études menées au cours des dix dernières années par Statistique Canada et ISDE, en partenariat avec l'AICDS, concluent que l'aérospatiale militaire constitue une importante part du secteur canadien de la défense.

Normalement, l'industrie canadienne ne produit pas de plateforme militaire pour les aéronefs, mais les entreprises de notre secteur en fabriquent bon nombre des composantes technologiques essentielles et fournissent d'importants services, qui permettent de fabriquer les aéronefs. Depuis des décennies au pays, des entreprises à la fine pointe sur la scène mondiale qui offrent des services et des technologies pour les aéronefs militaires, et ces entreprises vendent leur produit partout dans le monde.

Le Canada a des forces particulières dans la fabrication, les structures et les composantes des aéronefs; dans les systèmes de transmission aéroportée et de navigation de bord, les logiciels, l'électronique et les composantes; les systèmes de radars optiques aéroportés, les sonars, et autres capteurs ou systèmes de collecte d'information; les systèmes de contrôle, d'avertissement et de contre-mesures; de même que la maintenance, la réparation et la révision, la modernisation et les services de mise au point.

Ces forces de l'industrie doivent être au devant et au coeur de toutes les discussions concernant les acquisitions de l'Aviation royale canadienne. Nous devons nous assurer que notre industrie aérospatiale militaire est mise à profit dans l'acquisition de nouvelles plateformes, ce qui n'arrive que très rarement habituellement.

Je comprends que ce comité étudiera également la modernisation du NORAD. Il s'agit d'un sujet qui intéresse de nombreuses sociétés de notre industrie parce qu'elles produisent les technologies inhérentes à la modernisation du NORAD.

L'armée américaine s'est déjà engagée dans d'importantes consultations avec son industrie au sujet de la modernisation du NORAD, y compris dans le cadre du partage d'information confidentielle sur les besoins du Pentagone.

D'un autre côté, le Canada n'a tenu aucune consultation avec l'industrie canadienne de la défense au sujet de la modernisation du NORAD. Nous ne savons que peu de choses sur les intentions et les besoins du gouvernement.

Néanmoins, nous savons que l'ampleur des investissements nécessaires à la modernisation du NORAD est estimée à quelques dizaines de milliards de dollars. La dernière fois que le NORAD a été modernisé dans les années 1980, le Canada a contribué à hauteur de 40 % des coûts. Nous nous attendons à une contribution similaire cette fois encore.

Avec de modestes engagements financiers en faveur de la modernisation du NORAD dans les deux derniers budgets, nous présumons que le gouvernement canadien passe maintenant de la parole à l'acte dans ce dossier.

Nous espérons que votre comité fasse deux recommandations en ce sens.

D'abord, que l'industrie canadienne soit consultée en bonne et due forme par le ministère de la Défense nationale sur ses besoins en capacités pour moderniser le NORAD, et que ce soit fait dans de brefs délais.

Deuxièmement, que le gouvernement envisage sérieusement une nouvelle approche politique pour la modernisation du NORAD puisque les dollars qu'il y consacrerait conféreront un avantage industriel et économique durable au Canada. C'était la pensée de base derrière la Stratégie nationale de construction navale, que l'on doit à l'échelle de l'investissement requis dans ce cas. Nous croyons qu'une échelle semblable d'investissement est en jeu avec la modernisation du NORAD, donc qu'une philosophie similaire est nécessaire. À elle seule, la Politique des retombées industrielles et technologiques n'est pas suffisante pour garantir que le Canada profitera au maximum des investissements liés à la modernisation du NORAD.

Avant de terminer, je voulais faire une parenthèse à propos d'une question soulevée par l'un des témoins précédents en ce qui a trait à l'amélioration du système canadien d'approvisionnement en matière de défense : le concept d'une agence d'approvisionnement unique qui consoliderait les fonctions de trois ministères, la Défense nationale, SPAC et ISDE, en une seule entité.

Je vous mets en garde contre la tentation que représente une seule agence d'approvisionnement. Cette idée est une expérience qui comporte de hauts risques, un pas dans le vide, et qui implique une consolidation immensément complexe de fonctions, d'autorités légales et de cultures organisationnelles, sans compter les milliers de personnes, civils et militaires. Il n'est pas clair si les différents acteurs au sein du gouvernement s'entendent sur les causes à la base des problèmes que cette proposition vise à régler.

Compte tenu de l'expérience de Services partagés Canada, beaucoup plus petit, une agence centralisée d'approvisionnement prendrait probablement des dizaines d'années ou plus à prendre forme et à commencer à ressembler à une organisation fonctionnelle. Au cours de la transition, les processus d'approvisionnement stagneraient pour au moins dix ans. ET les bénéfices attendus sont incertains, en probabilité et en magnitude.

Les agences centralisées existantes, comme celles du Royaume-Uni ou de l'Australie, continuent de connaître des dépassements de coûts et des délais dans la mise en oeuvre de projets. Ces agences uniques ont un mandat sur le plan des orientations industrielles qui y est profondément enchâssé. Sans cette protection, l'industrie canadienne risquerait d'être rudement érodée et la croissance que nous connaissons maintenant serait perdue. La promotion de l'industrie nationale est un élément clé d'une agence unique, et non pas une réflexion après-coup. De plus, une nouvelle agence ne s'attaque pas aux processus sous-jacents d'approbation et de gouvernance des projets, dont bon nombre sont établis au sein de la Défense nationale.

Ceci étant dit, je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître une deuxième fois aujourd'hui. Je suis prête à répondre à vos questions.