

**EXAMEN DES PRATIQUES DE
GESTION DU CONTRAT DU
SIMULATEUR DE SYSTÈMES
DE COMBAT**

**RAPPORT SUR LES
CONCLUSIONS**

Le 4 juin 1999

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
Objectifs et portée de l'examen.....	5
Approche et méthodologie	6
2. Aperçu du projet du simulateur de systèmes de combat (SSC)	7
Aperçu	7
3. Résumé des principales conclusions	11
Résultats de l'examen des allégations	11
Principales conclusions	11
Envergure du projet du SSC.....	12
Transparence des modifications du contrat et du projet.....	13
Pouvoir d'approbation.....	15
Paiements.....	19
Rentabilité	19

ANNEXE 1 - RÉPONSES AUX ALLÉGATIONS

1. INTRODUCTION

Contexte de l'examen

À l'été 1994, la Direction des enquêtes et examens spéciaux (DEES) du MDN a entrepris un examen d'allégations de conflits d'intérêts au Bureau du projet (BP) des frégates canadiennes de patrouille (FCP). Par la suite, on a soulevé d'autres préoccupations et questions concernant les conflits d'intérêts, la gestion des ressources humaines, l'inexécution des travaux par des entrepreneurs, les lacunes de la gestion des contrats et de la sécurité nationale et industrielle. Un grand nombre des préoccupations soulevées avaient trait aux activités, aux méthodes et aux pratiques de gestion associées au sous-projet de 90 millions de dollars relatif à l'acquisition du simulateur de systèmes de combat (SSC). Ces préoccupations ont eu des répercussions à la fois sur le MDN et sur TPSGC. Au fur et à mesure qu'étaient soulevées les diverses allégations, préoccupations et plaintes, différents organismes d'examen et différents mandats sont entrés en jeu.

Au cours de cet examen, en novembre 1994, certaines questions concernant le SSC ont été abordées dans les médias. Elles ont été abordées de nouveau en février 1995, lorsque l'émission W5 du réseau de télévision CTV a diffusé un segment qui critiquait beaucoup la gestion du projet des FCP et la performance des frégates. En avril 1995, le sous-ministre intérimaire, avec l'accord du sous-ministre de TPSGC a donné des instructions pour qu'on accroisse la portée de l'activité d'examen indépendante, de manière à inclure les considérations de rentabilité et de probité concernant l'ensemble du projet des FCP. D'autres questions ont été soulevées au cours des mois suivants.

On ne saurait surestimer l'ampleur et la complexité de l'examen. Il a englobé diverses questions dont un grand nombre se situent à l'échelle des ministères, ainsi que des activités du projet qui se sont étendues sur de nombreuses années. Les principaux sujets et les organismes qui ont participé à l'examen sont indiqués à la pièce 1.1.

Pièce 1.1 — Les organismes d'examen et leurs rôles

Secteur d'examen	Organisme d'examen
Comparaison des coûts et des capacités des FCP	Chef du service d'examen (CS Ex)/MDN
Cadre de gestion du contrat des FCP	CS Ex/MDN et Directeur général de la vérification et de l'examen (DGVE)/TPSGC
Gestion du contrat du simulateur de systèmes de combat	Coopers & Lybrand, en vertu d'un contrat géré conjointement par le CS Ex/MDN et le DGVE/TPSGC
Conflits d'intérêts	CS Ex/MDN et DGVE/TPSGC
Sécurité des renseignements	Sécurité et police militaire/MDN et Affaires internes/Sécurité industrielle et ministérielle/TPSGC
Gestion des ressources humaines	Direction du personnel civil (matériel)/MDN et Direction des relations de travail, de la rémunération et des systèmes/TPSGC

La gestion et la coordination globales de l'examen se sont effectuées à deux niveaux. Un Comité interministériel de direction de l'examen du projet des FCP, se composant du CS Ex/MDN et du DGVE/TPSGC, a assuré la surveillance de l'examen. Au niveau de travail, un groupe interministériel, se composant de représentants du MDN et de TPSGC et d'employés de la Sécurité ministérielle et des Ressources humaines, s'est réuni périodiquement pour échanger des renseignements et coordonner ses activités.

Rapports concernant l'examen

Les résultats de l'examen du projet des FCP ont été publiés dans un certain nombre de rapports individuels, lesquels sont énumérés ci-dessous:

- Examen interministériel du cadre de gestion des contrats du projet FCP. (rédigé par les employés du MDN et de TPSGC chargés de l'examen).
- Comparaison des coûts et des capacités des FCP. (rédigé par les employés du MDN chargés de l'examen).
- Examen de la gestion du contrat du SSC. (rédigé par Coopers & Lybrand).
- Examens ministériels des conflits d'intérêts. (MDN et TPSGC).
- Gestion des ressources humaines. Des allégations et des plaintes concernant des questions de gestion des ressources humaines ont été soulevées à l'égard de cadres supérieurs du BP - FCP. Les autorités compétentes ont effectué une enquête et présenté un rapport à ce sujet, conformément aux politiques ministérielles pertinentes. Le travail a été coordonné avec d'autres éléments chargés de l'examen du projet des FCP, mais il n'a pas été surveillé par eux. Nous croyons comprendre qu'une seule de ces allégations, laquelle concernait la diffusion d'une note de service dans une seule des deux langues officielles s'est révélée fondée.

- Examen interministériel de la sécurité. (MDN et TPSGC)

Certains résultats de l'examen sont présentés dans ces rapports individuels. Le présent rapport décrit les résultats de l'examen des pratiques de gestion du contrat du simulateur de systèmes de combat.

Historique du projet des FCP

Début du projet

Le projet des FCP a été le point culminant d'une démarche commencée à la fin des années 1960, laquelle visait à remplacer la classe vieillissante St-Laurent de destroyers à vapeur. Les principales étapes de la planification effectuée dans ce but ont débuté en novembre 1977. En 1978, une demande de propositions (DP) a été adressée au secteur privé. Cinq soumissionnaires ont répondu et ont fourni leurs avant-projets sommaires au cours d'une phase de définition concurrentielle financée.

Le contrat de construction de six nouvelles frégates a été accordé à l'entrepreneur principal en juillet 1983. La conception et l'intégration des systèmes de combat et de commande des frégates ont été accordées en sous-traitance à une nouvelle entreprise canadienne. En outre, un sous-contrat de construction de trois des six premières frégates a été accordé par l'entrepreneur principal. Le contrat des FCP a été modifié par la suite, en 1987, de manière à inclure la construction de six autres frégates - toutes construites par l'entrepreneur principal - ce qui donnait un total de 12.

Ampleur du projet

Le projet des FCP est le plus grand projet d'acquisition d'immobilisations de défense qu'ait jamais entrepris le MDN. Le financement total du projet approuvé par le Conseil du Trésor (CT) était de 10,436 milliards de dollars (milliards de dollars prévus pour les années budgétaires) et le calendrier de financement devait s'échelonner de 1983 à 1998. Afin de tenir compte des taux d'indexation réels, le BP - FCP a par la suite ramené le budget total à environ 9,37 milliards de dollars. Le projet comportait deux phases: la première, approuvée par le CT en 1983, autorisait la construction de six frégates pour remplacer la classe de destroyers St-Laurent - à un coût total du projet de 5,435 milliards de dollars - et le dernier navire devait être livré en 1992; la seconde phase, approuvée en décembre 1987, autorisait la construction de six autres frégates et un financement supplémentaire de 4,982 milliards de dollars. Selon le contrat, le dernier navire devait être livré en 1996.

Responsabilités relatives au projet

En 1983, afin de répartir l'obligation de rendre compte et la responsabilité de la gestion du projet des FCP, on a rédigé un protocole d'entente (PE) interministériel, avec l'accord des trois ministères concernés, à savoir le MDN, TPSGC (le MAS) et Industrie Canada. À titre de ministre directeur ou client, le MDN s'est vu confier la responsabilité d'assurer l'obtention des résultats désirés et la gestion globale du projet. À titre d'autorité contractante, TPSGC a reçu la responsabilité de fournir des conseils et de l'aide au sujet de la passation du contrat tout en veillant à ce que toutes les activités d'approvisionnement, dans le cadre du projet des FCP, soient conformes aux règlements et aux politiques du gouvernement. On a attribué à Industrie Canada la responsabilité de faire en sorte que les retombées économiques attendues du programme deviennent une réalité. L'intégration et la coordination des apports des ministères ont été réalisées grâce à la mise sur pied d'un Comité supérieur de révision (CSR), lequel a eu pour rôle de fournir des directives et des conseils durant tout le cycle de vie du projet.

La responsabilité de la livraison des 12 frégates incombait à l'entrepreneur principal, constructeur de neuf des frégates. Au cours de la première phase du contrat des FCP, un sous-traitant primaire a construit trois frégates. Un autre sous-traitant primaire a assumé la responsabilité de l'intégration des systèmes et de la mise au point des systèmes de combat des 12 frégates.

Le projet du simulateur de systèmes de combat

Le projet du simulateur de systèmes de combat (SSC) est l'un des projets faisant partie du Programme des frégates canadiennes de patrouille (FCP). Le sous-traitant primaire responsable de l'intégration des systèmes à bord des frégates a été engagé (par un contrat distinct) comme entrepreneur principal du projet du SSC. Il avait pour mandat global de concevoir, de mettre au point et de produire des simulateurs informatiques devant servir à la maintenance et à l'utilisation des systèmes de combat à bord des frégates. Un certain nombre d'allégations ont été soulevées à l'égard de certaines pratiques de passation de contrats suivies dans le cadre du projet, ainsi qu'à l'égard de la gestion globale de ce projet. En conséquence, le gouvernement a mis sur pied, pour surveiller l'examen des allégations, un Comité interministériel de direction de l'examen du projet des FCP se composant de membres du MDN et de TPSGC — le Bureau du vérificateur général (BVG) exerçait au sein de ce comité un rôle de surveillance. Le gouvernement a engagé Coopers & Lybrand pour examiner le bien-fondé des allégations relatives au projet du SSC.

Objectif et étendue de l'examen des pratiques de gestion du contrat relatif au projet du SSC

Cet examen avait pour objectif global d'évaluer le bien-fondé de 15 allégations particulières faites à l'égard de certaines pratiques de passation de contrats suivies dans le cadre du projet du SSC, ainsi qu'à l'égard de la gestion de ce projet. Durant la phase de notre travail concernant l'évaluation préliminaire, il a été cerné d'autres questions qui ont aussi nécessité un examen. Les allégations et les questions ont été vérifiées selon un certain nombre de perspectives correspondant aux rubriques suivantes:

- **Les pratiques de passation de contrats** — y compris un examen visant à déterminer si ces pratiques ont été conformes aux règlements des ministères et des organismes centraux et si elles ont protégé d'une façon efficace les intérêts de l'État.
- **La rentabilité** — y compris une évaluation visant à déterminer si certains aspects du projet du SSC ont empêché ce projet d'être rentable pour l'État.
- **Protection de la propriété intellectuelle** — y compris une évaluation des mesures prises par l'État et par l'entrepreneur principal pour protéger la propriété intellectuelle se rattachant au projet du SSC.
- **Retombées industrielles et régionales (RIR)** — y compris une évaluation des méthodes suivies pour surveiller l'exécution des engagements en matière de RIR pris dans la présentation de 1991 au CT et un examen visant à déterminer si ces engagements ont été respectés.

L'examen comprenait une vérification des pratiques de gestion des contrats entourant les contrats suivants du projet du SSC :

- le contrat original passé en mai 1991, relativement au projet du SSC, jusqu'à l'achèvement de la phase de validation des besoins (PVB) du simulateur d'équipe de central opérations (SECO);
- le contrat provisoire passé en juin 1993, relativement au simulateur de procédés de maintenance (SPM);
- le contrat provisoire passé en juin 1993, relativement au SECO;
- le contrat passé en 1993, relativement à la phase du prototype du SPM;
- le contrat révisé du SSC passé en novembre 1993, relativement au SECO.

Approche et méthodologie

Nos évaluations concernant le bien-fondé des allégations particulières ont été rédigées après une étude attentive de la série d'événements survenus au cours du projet et après un examen des preuves tirées de la documentation qu'ont tenue à jour, au sujet du projet, Industrie Canada, TPSGC, le MDN et l'entrepreneur principal. Nous nous sommes aussi fondés sur des entrevues avec les personnes qui ont participé directement au projet. L'équipe d'examen a pris un certain nombre de mesures particulières pour s'assurer que les allégations étaient évaluées d'une façon impartiale et exhaustive.

- Nous avons déployé des efforts considérables pour comprendre la nature du projet ainsi que les événements importants survenus durant son exécution et la raison d'être des décisions prises relativement à la gestion du contrat.
- Dans la mesure du possible, nous avons eu des entrevues avec les personnes nommées dans les allégations afin d'être certains d'obtenir une perspective équilibrée.
- L'examen a dépassé le cadre d'une évaluation des faits particuliers présentés et il a visé à déterminer si les thèmes généraux des allégations avaient un fondement.

Une ébauche du rapport a été remise aux responsables du projet, au sein du MDN et de TPSGC et chez l'entrepreneur principal, et la présente version finale tient compte des commentaires que l'équipe d'examen a considérés comme des rectifications ou des éclaircissements.

2. APERÇU DU PROJET DU SIMULATEUR DE SYSTÈMES DE COMBAT

Aperçu

Le projet du SSC est un projet de plusieurs millions de dollars, échelonné sur plusieurs années, qui avait pour but la conception et la mise au point de simulateurs informatiques devant servir à la maintenance et à l'utilisation des systèmes de combat installés à bord des frégates. Les grands projets de cette envergure comportent des risques inhérents et la gestion de ces initiatives est un exercice permanent de gestion de ces risques. L'équipe de gestion du projet doit constamment faire face au défi consistant à tenir compte des circonstances changeantes et des obstacles imprévus et à prendre des décisions qui, à son avis, facilitent l'atteinte des buts globaux du projet. Le projet du SSC ne fait pas exception et, durant tout le cycle de vie de ce projet, les gestionnaires se sont trouvés devant des choix difficiles à faire. Une évaluation équilibrée des pratiques de passation de contrats doit tenir compte de ce contexte.

Le projet du SSC a été approuvé par le Conseil du Trésor en avril 1991 et, le 2 mai 1991, un contrat de 90 millions de dollars a été accordé à l'entrepreneur principal. À titre de réalisateur et d'intégrateur des systèmes de combat des FCP, l'entrepreneur principal a été considéré comme possédant les compétences particulières et uniques nécessaires à l'exécution des travaux du SSC et, en conséquence, le gouvernement lui a accordé le contrat relatif au projet du SSC, à titre de fournisseur unique. Les conditions du contrat stipulaient que l'entrepreneur principal aurait la responsabilité des systèmes intégrés (RSI), ce qui signifiait essentiellement que cet entrepreneur serait responsable de la gestion et de la conduite de toutes les phases du projet.

Le contrat original relatif au projet du SSC se composait de deux éléments distincts: le simulateur de procédés de maintenance (SPM) et le simulateur d'équipe de central opérations (SECO). Il existait un énoncé de travail (ET) séparé pour chaque élément. Quant à l'élément SPM, l'entrepreneur principal devait concevoir, mettre au point et produire des simulateurs informatiques devant servir à la maintenance des systèmes de combat, cela pour un prix ferme de 18,791 millions de dollars. Cet élément avait pour but d'éliminer une grande partie du temps

consacré à former le personnel à l'utilisation du matériel réel des FCP. Il était prévu que le SPM se composerait de quatre séries de neuf postes de travail informatisés de personnes en formation et que ces postes de travail seraient connectés ensemble par un réseau local. Les spécifications de ce travail n'étaient pas précisées et l'on reconnaissait qu'il serait nécessaire de les améliorer en mettant au point un prototype. Le travail à exécuter conformément à l'énoncé de travail du SPM devait être à peu près achevé pour octobre 1993. Le travail du SPM a été attribué en sous-traitance — avec l'approbation de l'État — au montant de 9,8 millions de dollars.

En 1991, les besoins de la partie du contrat concernant le SECO n'avaient pas encore été définis. En mai 1991, l'État a passé un contrat à coût remboursable avec l'entrepreneur principal afin que celui-ci exécute une phase de validation des besoins (PVB) initiale concernant le SECO. Un contrat à prix fixe pour la conception et la mise en place du SECO devait être négocié une fois les besoins établis. La PVB SECO comportait des paiements échelonnés pour un total de 3 502 788 \$ et elle devait être achevée pour mars 1992. L'une des principales tâches initiales de cette phase était la rédaction du rapport intitulé Objective Media Analysis Report (OMAR) — un rapport devant indiquer les besoins de formation auxquels il fallait répondre dans le cadre du SECO.

En août 1992, la partie du contrat du SSC qui concernait la PVB SECO a été remplacée par un contrat à prix ferme de 7 974 600 \$ et la livraison des produits devait avoir lieu en avril 1993. Cette modification du contrat visant à tenir compte du fait qu'il n'était plus possible de respecter le calendrier initial de cette phase du travail. En outre, il a alors été jugé approprié d'établir un prix fixe pour la PVB, étant donné que l'étendue du travail avait été précisée suffisamment pour que les deux parties puissent accepter une telle entente. Dans la modification du contrat, on a aussi rajusté les paiements échelonnés de manière à tenir compte du nouveau prix et du nouveau calendrier.

Au début de 1993, lors d'un examen des projets effectué au niveau supérieur, on a conclu que les deux projets connaissaient des difficultés. Le groupe de gestion mixte a alors envisagé trois choix possibles:

- poursuivre le projet selon les modalités du contrat en vigueur. Cela n'a pas été considéré comme faisable ou comme ayant des chances de succès;
- mettre fin au projet. Ce choix aurait voulu dire que les objectifs du projet n'auraient pas été atteints, que la valeur des résultats obtenus grâce aux coûts engagés jusque-là aurait été perdue et qu'il y aurait eu vraisemblablement des coûts de résiliation du contrat. En outre, le BP croyait que la résiliation du contrat du SSC pouvait avoir des effets défavorables sur la livraison des frégates;

- restructurer le travail et passer un nouveau contrat de nature à permettre l'atteinte des objectifs du projet selon un plan de travail réaliste et sans excéder le plafond budgétaire existant.

La décision prise à ce moment-là a consisté à remanier le contrat de façon à permettre la poursuite du travail. Une lettre de demande d'explications a été envoyée à l'entrepreneur principal le 3 mars 1993. Le 20 avril 1993, l'entrepreneur principal a présenté un plan de redressement (PR). L'État a accepté le PR, mais a conclu que l'énoncé de travail (ET) détaillé avait besoin d'être plus exhaustif. Afin d'assurer le financement devant permettre d'élaborer les ET révisés, on a passé des contrats provisoires. En juin 1993, des contrats provisoires distincts ont été passés à l'égard du SPM et du SECO et le contrat du SSC a été suspendu. Durant la période visée par les contrats provisoires, deux importantes décisions ont été prises par le BP FCP au sujet de l'envergure du projet du SSC. En premier lieu, il a été décidé de faire construire des simulateurs de maintenance pour un total de 12 systèmes de combat. Deuxièmement, en réponse à une révision de la politique en matière d'instruction du COMAR, laquelle exigeait que le simulateur des opérations de combat naval (SOCN) soit responsable de l'instruction des niveaux 1 et 2, le SECO a été défini comme comprenant seulement l'instruction des niveaux 3 et 4. Une partie du travail que devait exécuter l'entrepreneur principal en vertu du contrat provisoire relatif au SPM a été accordée en sous-traitance à une entreprise canadienne, laquelle, à son tour, a confié le travail en sous-traitance à une entreprise des États-Unis.

En novembre 1993, l'ordre de suspension du contrat original du SSC a été annulé et l'on a approuvé une modification de ce contrat. Cette modification retirait l'ET SPM du contrat du SSC et faisait passer la valeur de la PVB SECO d'un prix fixe de 7 974 600 \$ à un prix fixe de 10 481 939 \$ majoré d'un prix ne devant pas excéder 1,5 millions de dollars pour le travail de validation de principe. La date d'achèvement a aussi été modifiée, le produit devant être livré en novembre 1994 plutôt qu'en avril 1993. Ce nouveau contrat du SSC comprenait aussi plusieurs « portes de sortie » au cas où l'entrepreneur principal serait incapable d'en assurer l'exécution.

Au même moment, un second contrat a été passé à l'égard du SPM. Ce contrat, accordé à l'entrepreneur principal, établissait un prix ferme de 11 784 428 \$. L'envergure du nouveau contrat — ou de ce qu'on appelle le contrat « remanié » du SPM — a été grandement réduite de façon à ne prévoir la mise au point que d'un seul prototype de simulateur pour l'un des systèmes de combat — le simulateur de Sonar installé dans la coque (SSIC). Une partie du travail à exécuter selon l'ET SPM a été accordée en sous-traitance par l'entrepreneur principal, avec l'approbation de l'État, à une entreprise canadienne, laquelle à son tour, a confié le travail en sous-traitance à une entreprise des États-Unis. Comme le nouveau contrat du SSC, le contrat remanié du SPM comprenait aussi des « portes de sortie ».

Les montants des contrats du SECO et du SPM comprenaient un règlement financier totalisant 7 244 692 \$. Du 1^{er} mai 1991 au 30 avril 1993, l'entrepreneur principal a engagé des coûts

d'environ 8,86 millions de dollars, qu'il a été incapable de recouvrer selon le calendrier de facturation échelonnée stipulé dans le contrat original du SSC. Bien que le travail se soit poursuivi conformément à l'énoncé de travail original, les étapes qui auraient permis d'effectuer les paiements n'avaient pas été atteintes. Afin de permettre la clôture du contrat original, le paiement de règlement a été négocié de manière à compenser l'entrepreneur pour le travail qui s'était poursuivi pendant qu'on résolvait les difficultés relatives au contrat.

En décembre 1994, un prototype du SPM pour le SSIC a été livré à l'État et accepté. Depuis lors, un total de cinq SPM ont été livrés. Tout le travail exécuté en vertu du contrat du SPM depuis l'automne 1993 l'a été à la satisfaction de l'État et conformément au contrat.

En juin 1995, la PVB du SECO a été achevée et la phase de l'avant projet sommaire s'est terminée par la suite. Au moment de l'exécution du travail sur place relatif à l'examen, le coût de l'élément SECO s'élevait à 12,1 millions de dollars. En septembre 1995, le coût total du projet du SSC s'élevait à 25,6 millions de dollars et l'on prévoyait achever le projet sans excéder le budget de 90 millions de dollars.

En résumé, ce projet a été rempli de difficultés et les défis relatifs à la gestion du contrat n'ont pas été négligeables. Lorsqu'on examine les décisions prises par les gestionnaires durant l'exécution du travail, il est important de tenir compte de l'évolution de la situation au jour le jour.

On trouvera à la page suivante, la pièce 2.1, laquelle présente un résumé des principales activités du projet.

Pièce 2.1 - Résumé des événements relatifs au projet

Date	Événements relatifs au projet
1987	<p>Approbation du PRNII</p> <p>En 1987, on a autorisé la construction de six autres frégates dans le cadre du projet du PRNII. On a alors mis de côté 102 millions de dollars pour l'instruction sur le SSC. Ce chiffre comprenait aussi environ 9 millions de dollars pour l'instruction en mécanique navale.</p>
1989	<p>Achèvement de l'Étude du comportement d'équipe</p> <p>En 1988, on a entrepris une étude appelée Étude du comportement d'équipe pour analyser les besoins d'instruction. Les lignes directrices et les évaluations présentées dans cette étude ont conduit à l'approbation, en janvier 1990, du projet du SSC par le Comité interministériel supérieur de révision du projet des FCP.</p>
1990	<p>Approbation du projet du SSC</p> <p>Le Comité interministériel supérieur de révision a approuvé le projet du SSC en 1990.</p> <p>Présentation d'une proposition</p> <p>Une proposition a été présentée par l'entrepreneur principal en août 1990.</p>
1991	<p style="text-align: center;">Accès à l'information et Protection des renseignements personnels s. 69(1)(g)re(a)(c)</p>

Date	Événements relatifs au projet
1991 (suite)	<p>Attribution d'un contrat à l'entrepreneur principal</p> <p>Le 2 mai 1991, un contrat a été accordé à l'entrepreneur principal.</p> <p>Sous-contrat</p> <p>Le 8 mai 1991, l'entrepreneur principal s'est entendu avec un sous-traitant pour lui confier du travail à exécuter dans l'élément SPM du projet. La valeur de ce sous-contrat s'élevait à 9,8 millions de dollars.</p> <p>Mise sur pied d'une équipe de gestion sur place</p> <p>L'État a installé une équipe de gestion sur place au siège social de l'entrepreneur principal. Cette mesure visait à faciliter l'examen et la réception des produits livrables dans le cadre du projet. Cette équipe devait permettre de réduire le temps nécessaire pour effectuer les examens techniques et elle devait également fournir des conseils d'ordre technique à l'entrepreneur principal.</p> <p>Propositions de modification du contrat (PMC)</p> <p>La PMC 1001 relative au SSC avait pour but de rajuster les étapes du projet et de permettre à l'entrepreneur principal de facturer le travail achevé.</p> <p>Retards dans l'exécution du contrat</p> <p>À l'automne 1991, il s'était produit des retards importants touchant les deux parties du contrat du SSC, soit le SPM et le SECO.</p>
1992	<p>Réduction de l'envergure du sous-contrat</p> <p>Le 27 mars 1992, l'entrepreneur principal a fait parvenir au sous-traitant une lettre de demande d'explications. Le 8 juin 1992, l'entrepreneur principal a accepté de réduire l'envergure et la valeur du travail que devait exécuter le sous-traitant. L'envergure globale du contrat principal restait inchangée.</p> <p>Propositions de modification du contrat</p> <p>La PMC 1003 avait pour but de rajuster les étapes du projet et de permettre à l'entrepreneur principal de facturer le travail achevé.</p> <p>Paiement final relatif au SPM</p> <p>En septembre 1992, l'entrepreneur principal avait atteint un point où il ne pouvait plus livrer de produits pour obtenir des paiements échelonnés en vertu du contrat du SPM.</p> <p>Équipe de gestion sur place</p> <p>En décembre 1992, l'équipe de gestion sur place a été retirée des locaux de l'entrepreneur principal.</p>

Date	Événements relatifs au projet
1993	<p>Nouveau personnel de gestion</p> <p>Les changements suivants se sont produits au sein de l'État : AP FCP, directeur principal des achats relatifs aux FCP, AP SPM et AP SECO. Chez l'entrepreneur principal, le vice-président, Opérations navales et l'AP Programme du SSC.</p> <p>Examen des cadres supérieurs</p> <p>En février 1993, on a effectué un examen détaillé de l'état du projet du SSC. Les cadres supérieurs du BP et de l'entrepreneur principal étaient présents. Le BP et l'entrepreneur principal ont tous deux conclu qu'il n'était plus possible de respecter l'énoncé de travail existant. L'État a informé l'entrepreneur principal qu'il devrait établir un plan de redressement.</p> <p>Lettre de demande d'explications</p> <p>Le 3 mars 1993, l'État a fait parvenir à l'entrepreneur principal une lettre de demande d'explications, dans laquelle il lui demandait également de soumettre un plan de redressement (PR) dans les 30 jours suivants.</p> <p>Plan de redressement</p> <p>En avril 1993, l'entrepreneur principal a présenté à l'État un plan de redressement concernant à la fois le SPM et le SECO. L'État a conclu que le PR présenté par l'entrepreneur principal était la façon la plus viable d'achever le projet du SSC. Le PR proposait des modifications importantes de l'approche technique du travail, y compris l'utilisation d'un système auteur dont la licence était alors détenue par une entreprise canadienne. Par conséquent, le contrat original a été suspendu et l'on a passé des contrats provisoires pour financer les activités nécessaires au redressement et à la modification du contrat.</p> <p>Participation d'un sous-traitant canadien</p> <p>Le 14 mai 1993, l'entrepreneur principal a conclu une entente de partenariat avec une entreprise canadienne à l'égard des contrats provisoires du SPM.</p> <p>Contrats provisoires</p> <p>Des contrats provisoires distincts relatifs au SECO et au SPM ont été passés en juin 1993. Ces contrats définissaient l'envergure révisée du travail et les ententes financières connexes. La limite des travaux du SECO a été fixée à 800 000 \$ et le montant devait être facturé sur une base de remboursement des coûts. Le plafond monétaire des travaux du SPM a été fixé à 900 000 \$ et ce montant devait aussi être facturé sur une base de remboursement des coûts. Les conditions des deux contrats provisoires permettaient à l'entrepreneur principal de recouvrer les coûts qu'il avait engagés entre le 1^{er} mai 1993 et la date de ces contrats provisoires.</p> <p>Le 16 juin 1993, l'entrepreneur principal a fait parvenir au sous-traitant canadien un bulletin de commande de 393 000 \$ pour du travail à exécuter en vertu du contrat provisoire du SPM.</p>

Date	Événements relatifs au projet
1993 (suite)	<p>Limitation de l'envergure du SPM et du SECO</p> <p>Avant le début de l'exécution des contrats provisoires, l'AP FCP a donné des instructions à l'entrepreneur principal pour que celui-ci limite l'envergure du projet du SECO à l'instruction des niveaux 3 et 4. Il lui a aussi donné des instructions pour qu'il élabore 12 modules de didacticiel pour la partie du projet relative au SPM, cela afin de tenir compte des recommandations d'une étude effectuée conjointement par l'AP FCP et le COMAR en juillet 1994.</p> <p>Les contrats remaniés</p> <p>En novembre 1993, la PMC 6003 a été approuvée et signée par l'État et par l'entrepreneur principal. Les principales dispositions de cette PMC étaient les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le contrat du SPM et du SECO a été décomposé en deux contrats distincts; • l'envergure du contrat du SPM a été réduite de manière à prévoir seulement la production d'un prototype pour l'un des sous-système de combat. En outre, le prix du contrat a été réduit à 11,8 millions de dollars; • le contrat du SECO a été porté à 11,98 millions de dollars; • un règlement relatif à des coûts antérieurs non recouverts de 7,2 millions de dollars. Le paiement de ces coûts était échelonné au prorata sur le nouveau calendrier de paiements. L'État et l'entrepreneur principal ont signé une renonciation à l'égard des activités se rattachant au premier contrat.
1994	<p>Présentation de propositions</p> <p>Le sous-traitant canadien et une entreprise des États-Unis ont présenté des propositions d'exécution de la mise au point de l'appareil de simulation de surface.</p> <p>Résiliation du contrat du sous-traitant des États-Unis par le sous-traitant canadien</p> <p>En avril 1994, le sous-traitant canadien a résilié le contrat du sous-traitant des États-Unis et est rentré en possession de tout le travail relatif au projet du SPM. Il a transféré ce travail des États-Unis à ses bureaux du Canada.</p> <p>Résiliation du contrat du sous-traitant canadien par l'entrepreneur principal</p> <p>Le 19 août 1994, le sous-traitant canadien a empêché l'entrepreneur principal d'entrer dans ses locaux. Le 22 août 1994, l'entrepreneur principal a résilié son contrat avec le sous-traitant canadien et, le 18 septembre 1994, il a saisi le matériel et le logiciel du SPM en vertu d'une ordonnance d'un tribunal. À ce moment-là, le prototype n'était pas encore achevé. Trois réclamations financières présentées par le sous-traitant canadien à la suite de la résiliation de son contrat ont été rejetées par l'État.</p> <p>Achèvement et réception du prototype du SPM</p> <p>L'entrepreneur principal a achevé le travail relatif au prototype et, le 7 décembre 1994, un certificat de réception lui a été délivré par l'État.</p>
1995	<p style="text-align: center;">Accès à l'information et Protection des renseignements personnels s. 69(1)(g)re(a)</p>

3. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Résultats de l'examen des allégations

Comme il est indiqué à la section 1 du présent rapport, l'un des principaux objectifs de l'examen était d'étudier 15 allégations qui avaient été faites à l'égard des pratiques de gestion du projet du SSC. On trouvera à la page suivante, à la pièce 3.1, un aperçu des résultats de cet examen.

Comme le montre le tableau sommaire, seule l'allégation n° 10, laquelle insinue que l'un des sous-traitants n'a pas apporté de valeur ajoutée au projet, a été considérée comme ayant un certain bien-fondé. Une considération majeure dans cette décision de passation de contrat a été la nécessité de respecter les dispositions du contrat concernant le contenu canadien. Le BP reconnaît qu'au moment où l'entrepreneur principal a passé ce contrat avec le sous-traitant particulier, il était manifeste que ce dernier ne possédait pas l'expérience pertinente et ferait face à un énorme défi dans l'exécution du travail. Cela s'est révélé le cas et il se présenta effectivement des difficultés. Lorsque l'entrepreneur principal a saisi le prototype qui était produit par le sous-traitant, il a fallu trois mois de travail supplémentaire pour rendre le produit fonctionnel.

Malgré ces difficultés, le produit fini de ce travail a été livré à temps.

On trouvera à l'annexe 1 les détails de la réponse à chacune des 15 allégations.

Principales conclusions

On trouvera ci-dessous les principales conclusions découlant de l'examen des questions qui se sont présentées durant l'étude des allégations particulières.

Pièce 3.1 - Résumé du traitement des allégations

Allégation relative au SSC	Description de l'allégation relative au SSC	Conclusion
SSC n° 1	Les documents d'instruction élaborés par (nom enlevé - l'entrepreneur principal) ne correspondaient pas au matériel installé à bord du navire.	Aucun fondement
SSC n° 2	Des paiements contractuels relatifs au SPM d'environ 4 millions de dollars ont été faits à (nom enlevé - l'entrepreneur principal) sans que l'État ait reçu les produits livrables en vertu du contrat..	Aucun fondement
SSC n° 3	(Nom enlevé - l'entrepreneur principal) a facturé 2000 000 \$ pour la rédaction d'une proposition de modification de contrat qui avait été rédigée par le Bureau du projet (BP) des frégates canadiennes de patrouille (FCP). (Nom enlevé - un membre du BP) a refusé d'autoriser le paiement, mais (nom enlevé - un membre de niveau supérieur du BP) a fini par l'autoriser. Lorsque (nom enlevé - le premier membre du BP mentionné ci-dessus) a pris connaissance de la facture, il a refusé d'en approuver le paiement parce qu'il avait lui-même, au nom de l'État, établi la PMC.	Aucun fondement
SSC n° 4	Après que l'État a constaté (nom enlevé - l'entrepreneur principal) avait manqué à ses engagements, après le premier redressement, on a permis à (nom enlevé - l'entrepreneur principal) de conserver le contrat à condition qu'il accorde un sous-contrat à (nom enlevé - un sous-traitant particulier).	Aucun fondement

Allégation relative au SSC	Description de l'allégation relative au SSC	Conclusion
SSC n° 5	(Nom enlevé - l'entrepreneur principal) a poursuivi le projet du SPM après avoir reçu l'avis d'arrêt des travaux parce que c'était-là la seule façon dont il pouvait récupérer ses 11 millions de dollars. Le BP FCP a insisté pour que le contrat comporte une entente entre (nom enlevé - l'entrepreneur principal) et (nom enlevé - les sous-traitants particuliers) et il a évoqué la possibilité que l'absence d'une telle entente entraîne l'annulation du projet. Le but principal du projet du SPM était de faire en sorte que (nom enlevé - l'entrepreneur principal) reçoive son paiement et l'objectif de construire un prototype qui fonctionnerait ne venait qu'au second rang.	Aucun fondement
SSC n° 6	(Nom enlevé - un vendeur de logiciel) a conclu avec (nom enlevé - un sous-traitant) une entente selon laquelle (nom enlevé - le sous-traitant) serait le distributeur exclusif des produits de (nom enlevé - le vendeur de logiciel) au Canada. Par la suite, le BP SPM a avisé (nom enlevé - le vendeur de logiciel) que tout travail relatif au projet du SPM qui suivrait l'avis d'arrêt des travaux lui serait accordé. En conséquence, (nom enlevé - le vendeur de logiciel) a renégocié le protocole d'entente avec (nom enlevé - le sous-traitant) et il a exigé de (nom enlevé - le sous-traitant) 500 000 \$ pour l'exécution de l'entente.	Aucun fondement
SSC n° 7	(Nom enlevé - l'entrepreneur principal) détenait le contrat du simulateur de systèmes de combat pour le travail à exécuter au Canada. Dès le mois de juin 1993, le ratio des Canadiens aux Américains dans le projet était de 1:8.	Aucun fondement

Allégation relative au SSC	Description de l'allégation relative au SSC	Conclusion
SSC n° 8	Après qu'on a mis la dernière main à la modification de contrat n° 4 relative au PSM, (nom enlevé - l'entrepreneur principal) s'est plaint à (nom enlevé - un fonctionnaire supérieur du MDN) qu'il avait besoin d'un montant supplémentaire de 1,8 million de dollars. (Nom enlevé - le fonctionnaire supérieur du MDN mentionné ci-dessus) a donné instruction à (nom enlevé - un membre supérieur du BP) de faire augmenter la valeur du contrat. Il est allégué que (nom enlevé - le fonctionnaire supérieur du MDN) entretient des relations personnelles étroites avec (nom enlevé - un cadre supérieur de l'entrepreneur principal), (nom enlevé - le membre supérieur du BP mentionné ci-dessus), nom enlevé - un représentant de TPSGC) et (nom enlevé - un cadre supérieur de l'entrepreneur principal).	Aucun fondement
SSC n° 9	TPSGC et le BP FCP ne protègent pas la propriété intellectuelle créée pour l'État en vertu des contrats du projet des FCP.	Aucun fondement
SSC n° 10	Préoccupations selon lesquelles (nom enlevé - un sous-traitant particulier) n'a apporté au projet aucun élément de valeur ajoutée.	Allégation fondée
SSC n° 11	Les parties IV et V du contrat ont été attribuées par le BP SPM à une société étrangère qui cherchait à établir une société canadienne. (Décembre 1993)	Aucun fondement

Allégation relative au SSC	Description de l'allégation relative au SSC	Conclusion
SSC n° 12	Le BP SPM et (nom enlevé - un sous-traitant) ont produit un appareil de simulation de surface (ASS) comportant un prototype en état de fonctionnement et conforme aux spécifications. Le sous-traitant a présenté le travail comme étant le sien, mais (nom enlevé - un particulier) et le BP SPM ont tous deux déclaré qu'ils avaient conceptualisé le procédé. (Mai 1994).	Aucun fondement
SSC n° 13	(Nom enlevé - un représentant du BP) a dit à (nom enlevé - un particulier) que si l'entrepreneur principal congédiait (nom enlevé - un particulier), (nom enlevé - le représentant du BP) annulerait tous les contrats du projet des FCP de l'entrepreneur principal. L'État et l'entrepreneur principal savaient depuis longtemps que le SSC présentant un problème, mais les 700 000 \$ versés chaque mois servaient à garder ouvert l'établissement de l'entrepreneur principal à Montréal.	Aucun fondement
SSC n° 14	L'entrepreneur principal a fait établir des contrats entre le MDN et (nom enlevé - l'entrepreneur principal) et ses sous-traitants d'une façon qui lui permettait de facturer le MDN et de percevoir des fonds auprès de celui-ci sans payer ses sous-traitants. (Nom enlevé - l'entrepreneur principal) a agi ainsi pour obliger 23 sous-traitants à se retirer des affaires afin d'obtenir lui-même le contrôle des produits logiciels de ces entreprises.	Aucun fondement
SSC n° 15	Il n'a pas été déterminé si les sous-traitants ont respecté le contrat et, en particulier, les dispositions de celui-ci concernant la propriété intellectuelle.	Aucun fondement

Envergure et coût du projet du SSC

Le projet du SSC et, en particulier, la partie relative au SPM ont subi d'importantes réductions d'envergure durant les révisions du contrat.

Lors de notre examen de l'élément SPM du projet, nous avons remarqué les faits suivants:

- il y a eu une importante réduction de l'envergure de l'élément SPM du projet du SSC (on est passé de la simulation sur tous les systèmes de combat à celle sur seulement 12 systèmes désignés);
- le coût de la mise au point de la formation automatisée à la maintenance des systèmes de combat a excédé le montant contractuel fixe original, lequel était de 18,79 millions de dollars.

On trouvera ci-après d'autres détails sous chacune des rubriques indiquées ci-dessus.

Réduction de l'envergure de l'élément SPM

Le BP FCP a déclaré que la marine recevra tout le matériel d'instruction dont elle a besoin pour le projet. Cependant, en ce qui concerne le contrat, le SPM a subi une importante réduction d'envergure. Cette conclusion est basée sur les faits suivants:

- la base de paiement choisie pour la partie SPM du contrat est un prix ferme de 18,791 millions de dollars. Les contrats à prix fermes nécessitent une envergure bien définie;
- le contrat original du SSC stipulait que l'élément SPM avait pour but « ... d'enseigner au personnel des navires les procédés de maintenance des systèmes de combat des FCP ». La section 3 du devis informatique du SPM indique que les systèmes de combat des FCP comprennent 37 systèmes de détection, d'armes, de navigation, de communication et de commande et de contrôle. En vertu du contrat, l'entrepreneur principal devait élaborer la formation à la maintenance des 37 systèmes de combat. Au fur et à mesure du déroulement du projet, ce nombre a été réduit à 12;
- les documents produits par un certain nombre de membres du BP, au cours du déroulement du projet, mentionnent la réduction d'envergure du projet comme étant le choix fait lors du remaniement du contrat.

Coût de l'élément SPM du projet du SSC

Le coût de l'élément SPM du projet du SSC a été négocié à l'origine avec le fournisseur (nom enlevé le 26 avril 2000) à un prix ferme de 18,791 millions de dollars. Lors de notre examen original, ce montant n'avait pas encore été excédé, mais environ 15,7 millions de dollars avaient

été dépensés pour la mise au point de quatre SPM. Depuis lors, des contrats ont été passés à l'égard des huit autres simulateurs et, à l'heure actuelle, le coût de la partie SPM du projet du SSC est d'environ 23 millions de dollars.

Transparence du contrat et modifications du projet

Nous avons constaté que la transparence du contrat et des modifications du projet, en ce qui concerne le projet du SSC, a été médiocre, particulièrement dans les domaines des changements d'envergure (étudiés à la section précédente) et des paiements résultant du remaniement des contrats. De plus, TPSGC a excédé son pouvoir d'approbation à plusieurs reprises durant le projet du SSC et lorsqu'elle a négocié et payé un règlement financier de 7,2 millions de dollars avec l'entrepreneur principal.

En 1993, l'État a accepté un règlement financier de 7,2 millions de dollars avec l'entrepreneur principal. Le paiement de ce montant de règlement a été effectué en vertu des contrats du SSC remaniés en novembre 1993. Pour cette raison, dans le présent examen, nous avons cherché à déterminer:

- si les événements entourant le règlement financier et le remaniement du contrat du SSC ont été révélés aux hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral;
- si TPSGC, à titre d'autorité contractante du projet du SSC, avait le pouvoir de négocier et de payer ce règlement.

Les conclusions détaillées sont présentées ci-dessous.

Divuligation

Bien que, en 1993, TPSGC ait eu des discussions avec les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) au sujet de la nécessité de demander l'approbation du CT, les preuves documentaires ne permettent pas de conclure que le BP a divulgué tous les détails nécessaires concernant le règlement financier et les contrats remaniés pour permettre au SCT de comprendre pleinement les incidences des diverses mesures contractuelles. Nous sommes d'avis que les modifications apportées aux contrats traduisent un changement important par rapport au but original du projet et que les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor auraient dû être informés de ces changements et avoir la possibilité de reconsidérer leur décision originale.

En 1991, le BP a reçu l'autorisation de passer un contrat avec l'entrepreneur principal pour la fourniture de simulateurs de procédés de maintenance et d'un simulateur de central opérations. Le coût total devait s'élever à 90 millions de dollars, consistant dans un prix ferme de 18,791

millions de dollars pour le SPM, tandis que la majeure partie du montant restant était affectée au SECO. L'État et l'entrepreneur principal ont tous deux déclaré que des problèmes importants se sont présentés au cours des deux premières années du contrat. La décision prise par le BP, en 1993, de poursuivre le projet du SSC a eu des répercussions importantes dont:

- la négociation d'un règlement financier de 7,2 millions de dollars devant être payés à l'entrepreneur principal;
- l'entrepreneur principal a été dégagé de son obligation contractuelle de livrer le SPM pour un prix ferme de 18,791 millions de dollars et de livrer la PVB SECO pour un prix ferme de 7,974 millions de dollars;
- la poursuite d'un projet dont la date d'achèvement dépassait les échéances convenues et qui ne fournirait pas les produits exigés conformément au calendrier établi.

**Accès à l'information et Protection des renseignements personnels
s. 69(1)(g)re(a)**

En 1995, une note d'information a été rédigée par le BP à l'intention du ministre de TPSGC. Cette note avait pour objet de fournir des renseignements de base à l'égard de déclarations faites par la presse au sujet de la réduction de l'envergure du projet du SSC. Nous avons constaté que les renseignements fournis n'étaient pas complets. Par exemple:

- **Accès à l'information et Protection des renseignements personnels
s. 69(1)(g)re(c)**
- on affirmait que l'entrepreneur principal subissait une perte de 2,5 millions de dollars en vertu du contrat original. En fait, sa perte était de 1,6 millions de dollars;

- on affirmait que l'envergure du contrat du SPM n'avait pas été réduite et qu'une partie du travail qui aurait dû être exécuté en vertu du contrat consistait à déterminer lesquels des 37 systèmes se prêtaient à la formation automatisée. Comme nous l'avons indiqué dans une observation antérieure, l'envergure du contrat du SPM a été réduite.

Nous avons aussi examiné les procès-verbaux des réunions du Comité consultatif supérieur de projet qui sont tenues de la fin de 1992 à la fin de 1994. Ces procès-verbaux ne contenaient aucune mention du règlement financier ou des incidences de la renégociation du contrat du SSC.

Pouvoir d'approbation

Le règlement financier négocié avec l'entrepreneur principal a été approuvé par l'autorité contractante de TPSGC (au niveau des directeurs principaux). Cependant, le montant approuvé excédait le pouvoir d'approbation du ministère énoncé dans l'annexe A de la directive 6001 du Guide de la politique des approvisionnements de TPSGC. De plus, nous avons noté d'autres cas où les pouvoirs d'approbation ont été dépassés. (Veuillez noter que toutes les mentions de la politique de TPSGC se rapportent à des politiques en vigueur au moment où les mesures ont été prises.)

En 1993, il s'est produit deux événements importants concernant le contrat du SSC. En premier lieu, la PMC 6003 a été approuvée à l'égard du SSC par l'autorité contractante de TPSGC. Cette modification supprimait l'envergure du travail relatif au SPM indiquée dans le contrat original du SSC et transformait ce contrat essentiellement en un contrat relatif à la PVB SECO, à un prix ferme de 11 981 939 \$. La PMC 6003 approuvait également des paiements de 2 681 935 \$ à l'entrepreneur principal, à l'égard des coûts qu'il avait engagés pour achever les produits livrés de la PCB SECO et qu'il avait été incapable de recouvrer selon la méthode de paiement originale.

En second lieu, un nouveau contrat relatif à la phase du prototype du SPM a été passé au prix ferme de 11 784 428 \$. Le prix de ce contrat comprenait des paiements dont le total s'élèverait à 4 562 757 millions de dollars, à l'égard des coûts que l'entrepreneur principal avait engagés pour achever les produits livrés du SPM et qu'il avait été incapable de recouvrer selon le calendrier de facturation échelonnée établi dans le contrat original.

La PMC 6003, laquelle transformait le contrat original en un contrat du SECO, et le nouveau contrat du SPM ont été approuvés par l'autorité contractante de TPSGC (au niveau des directeurs principaux) à l'égard du projet du SSC. Cependant, à notre avis, on aurait dû demander l'autorisation du Conseil du Trésor, étant donné que la valeur de chacun des règlements financiers relatifs au SPM et au SECO excédait les plafonds monétaires des contrats du ministère, en ce qui concerne les modifications des contrats non concurrentiels.

Les détails à l'appui de cette conclusion sont présentés ci-dessous, sous des rubriques séparées pour le SPM et le SECO.

Règlement financier relatif au SECO

Accès à l'information et Protection des renseignements personnels s. 69(1)(g)re(a)(c).

En 1993, lorsque la PMC 6003 a porté la PVB à un prix ferme de 11 981 939 \$, l'autorité contractante (au niveau des directeurs principaux) a approuvé la PMC.

Cependant, en août 1992, on a approuvé la PMC 6002, laquelle remplaçait le paiement sur la base du remboursement des coûts de la PVB SECO par un prix fixe ferme de 7,974 millions de dollars. Comme l'indique la pièce 3.2 ci-dessous, la PMC 6003 a accru la valeur d'un contrat à prix ferme de 2 507 339 \$ sans accroître l'envergure des travaux.

Pièce 3.2 - Augmentation du coût de la PVB SECO

Élément du contrat	Montant
Valeur du contrat du SECO après l'adoption de la PMC 6003	11 981 939 \$
Moins : travail de validation de principe non inclus antérieurement (envergure accrue par rapport au contrat original)	(1 500 000 \$)
Prix ferme après l'adoption de la PMC 6003	10 481 939 \$
Prix ferme après l'adoption de la PMC 6002	7 974 600 \$
Augmentation	2 570 339 \$

L'autorité contractante (au niveau des directeurs principaux) n'avait pas le pouvoir d'approbation nécessaire pour approuver la PMC 6003 et cela, pour les raisons suivantes:

- L'appendice 1 de l'annexe B de la directive 6001, dans le Guide de la politique des approvisionnements, indiquait que la valeur maximale d'une modification que pouvait approuver le Ministère à cette époque était de 1 000 000\$ dans le cas des contrats non concurrentiels. À elle seule, la valeur de la partie affectée aux règlements financiers excédait ce montant.

- L'annexe A de la directive 6001, dans le Guide de la politique des approvisionnements, stipule que, si un risque ou une obligation supplémentaire est transféré à l'État, la modification du contrat doit être autorisée au niveau de l'approbation originale (lequel dans ce cas était le SCT) ou à un niveau supérieur à celui-ci.

Règlement financier relatif au SPM

En novembre 1993, un nouveau contrat a été passé avec l'entrepreneur principal, sur une base non concurrentielle, à l'égard de la phase du prototype du SPM. Le contrat a été passé à un prix ferme de 11 784 428 \$. Ce montant comprenait le paiement de 4 562 757 \$ concernant le règlement financier relatif au SPM. L'autorité contractante a omis de demander au Conseil du Trésor d'autoriser ce paiement en se fondant sur le fait que le montant du nouveau contrat n'excédait pas les 18,791 millions de dollars approuvés par le CT. Nous ne sommes pas d'accord avec cette position.

Le fait que le règlement financier pouvait être payé sans excéder la valeur en dollars originale approuvée par le Conseil du Trésor n'est pas pertinent. Ce qui est pertinent est le fait que les paiements supplémentaires totalisant 4 562 757 \$ ont été approuvés par TPSGC sans qu'il y ait d'augmentation dans l'envergure du travail à exécuter. On aurait dû demander l'autorisation du Conseil du Trésor, étant donné que la valeur du règlement financier excédait les plafonds monétaires du ministère, en ce qui concerne les modifications de contrats non concurrentiels. Étant donné que l'État augmentait le montant d'un contrat à prix ferme sans accroître l'envergure du travail, un risque ou une obligation supplémentaire était transféré à l'État, ce qui, conformément à la politique, exige une autorisation au niveau de l'autorisation originale (dans le présent cas, au niveau du CT) ou à un niveau supérieur à celui-ci.

Autres conclusions

Durant notre examen des pratiques de passation de contrats entourant le projet du SSC, nous avons remarqué d'autres cas où TPSGC a excédé son pouvoir d'approbation. Les conclusions détaillées sont présentées ci-dessous.

Approbation de la PMC 6002

La PMC 6002 approuvée au niveau des directeurs principaux aurait dû être approuvée par le sous-ministre, conformément au paragraphe 8 de l'annexe A de la directive 6001, dans le Guide de la politique des approvisionnements, lequel stipule que, si le contrat a été approuvé par le Conseil du Trésor, une modification visant à établir des tarifs fermes pour remplacer un prix à négocier doit être approuvée par le sous-ministre.

Retards par rapport à des dates de livraison fermes - SECO

Selon les conditions du contrat original du SSC, la phase de validation des besoins devait être achevée dans les 10 mois suivant la date de l'attribution du contrat (le 1^{er} mai 1991) et l'ensemble du SECO devait être achevé et livré dans les 48 mois suivant cette date. En 1993, les cadres supérieurs du BP ont participé à un examen détaillé du projet du SECO. Cet examen a permis de conclure qu'il existait des problèmes importants au sein du SECO et la conclusion ultime était que le travail avait besoin d'être restructuré. La PMC 6003 a été approuvée au niveau des directeurs principaux et, outre qu'elle accroissait le coût de la PVB, elle reportait aussi la date d'achèvement de celle-ci à 59 mois après la date d'attribution du contrat. L'envergure du travail à exécuter en vertu de la partie à prix fixe de la PVB n'a pas été accrue.

L'annexe A de la directive 6001, dans le Guide de la politique des approvisionnements, stipule que, si une modification d'un contrat entraîne un risque supplémentaire pour l'État, cette modification doit être approuvée au niveau d'approbation du contrat original, (dans ce cas, au niveau du Conseil du Trésor) ou à un niveau supérieur à celui-ci. L'un des exemples cités, en ce qui concerne le risque accru, est le retard de l'entrepreneur par rapport à des dates de livraison fermes. Par conséquent, les retards par rapport aux dates prévues d'achèvement de la PVB SECO constituaient en un motif suffisant de demander l'approbation du Conseil du Trésor en 1993. On n'a jamais demandé cette approbation.

Approbation du nouveau contrat concernant la phase du prototype du SPM

En novembre 1993, un nouveau contrat a été approuvé au niveau des directeurs principaux de TPSGC au prix ferme de 11 784 428 \$. On a omis de demander au Conseil du Trésor d'approuver le contrat en se fondant sur le fait que le montant de celui-ci n'excédait pas les 18 791 709 \$ approuvés par le Conseil du Trésor en 1991. Cependant, à notre avis, l'approbation du Conseil du Trésor était nécessaire pour les raisons suivantes:

- La présentation au Conseil du Trésor originale accordait l'autorisation de passer un marché avec l'entrepreneur principal. Le nouveau contrat du SPM a été décrit ultérieurement comme étant une modification administrative ne nécessitant pas l'approbation du Conseil du Trésor. Cette déclaration semble indiquer que rien n'a beaucoup changé si ce n'est le fait que le SPM a été séparé du contrat du SSC. Cependant, en réalité, beaucoup de choses ont changé. Par exemple, à l'origine, le SPM devait être achevé pour le mois d'octobre 1993. Selon le nouveau contrat, un seul prototype du système devait être livré pour décembre 1994. L'approche du passage de contrats est passée de celle d'un contrat de production unique à celle d'un contrat concernant la phase du prototype et de plusieurs contrats concernant la phase de la production. De plus, le nouveau contrat du SPM a dégagé l'entrepreneur principal de son obligation contractuelle de livrer celui-ci à un prix ferme de 18,791 million de dollars. Manifestement, le contrat de prototype du SPM était un nouveau contrat qui a été accordé à

l'entrepreneur principal à titre de fournisseur unique et qui a excédé le pouvoir d'approbation du ministère, en ce qui concerne les contrats non concurrentiels.

Paiements

Durant la phase d'évaluation préliminaire du présent examen, nous avons remarqué que les produits exigés en vertu du contrat original du SSC n'ont pas tous été livrés sous une forme définitive par l'entrepreneur principal. Par conséquent, cet examen comprenait une évaluation de la justification présentée pour effectuer des paiements échelonnés en vertu des contrats du SSC originaux, provisoires et remaniés. Pour ce qui est des paiements, des différences importantes que nous avons remarquées durant le travail sur place ont depuis lors été clarifiées par le BP.

Rentabilité

Un certain nombre de facteurs dans le projet du SSC ont empêché celui-ci d'être rentable pour l'État.

Le présent examen des pratiques contractuelles relatives au projet du SSC ne comprenait pas de vérification de la rentabilité, mais il a nécessité des commentaires sur les facteurs qui peuvent avoir empêché ce projet d'être entièrement rentable pour l'État. Durant l'examen, un certain nombre de ces facteurs ont été cernés par l'équipe d'examen, par les membres du BP et par les employés de l'entrepreneur principal. Les principaux facteurs sont les suivants:

- L'utilisation d'une stratégie de passation de contrats à prix fixe à l'égard d'un projet que de nombreuses personnes considèrent assimilable à du travail de mise au point a entraîné des désaccords entre l'entrepreneur, l'État et les membres de l'équipe du projet. Un contrat à prix fixe limite le risque lorsque l'envergure et les exigences d'un projet sont claires. Dans le cas du projet du SSC, elles ne l'étaient pas au moment de la passation du contrat.
- Les exigences en matière de retombées industrielles et régionales ont entraîné l'attribution de sous-contrats à des entreprises qui n'étaient pas les plus qualifiées.
- L'utilisation d'un contrat exigeant la livraison de systèmes intégrés et la présence sur place d'une équipe de gestion complète a accru la possibilité pour l'État de donner de nombreuses directives et pour l'entrepreneur de présenter des plaintes d'ingérence.
- L'ajout de coûts de règlements à des paiements échelonnés, dans des contrats en cours, bien qu'il assure la poursuite du travail par l'entrepreneur, incite le sous-traitant et d'autres

personnes à accuser le BP de verser à l'entrepreneur principal des sommes excessives pour les produits qui sont livrés en vertu des contrats.

- Le paiement de majorations multiples du prix du matériel acheté pour le projet.

ANNEXE 1

RÉPONSES AUX ALLÉGATIONS

Allégation n° 1: Matériel d'instruction

Les documents d'instruction élaborés par (nom enlevé - l'entrepreneur principal) ne correspondaient pas au matériel installé à bord du navire.

Conclusion

Cette allégation n'a aucun fondement. Lors de notre examen de cette allégation, nous avons vérifié si les documents d'instruction livrés en vertu des contrats du SSC correspondaient au matériel installé à bord du navire. Lors de notre travail sur place, nous avons trouvé que c'était bien le cas. Le simulateur de procédés de maintenance du système de Sonar installé dans la coque a été livré à l'État et accepté intégralement par celui-ci.

Allégation n° 2: Justification des paiements effectués

Des paiements contractuels relatifs au SPM d'environ 4 millions de dollars ont été faits à (nom enlevé - l'entrepreneur principal) sans que l'État ait reçu les produits livrables en vertu du contrat.

Conclusion

Cette allégation n'a aucun fondement. Notre examen a consisté dans une vérification des paiements effectués à l'égard des produits livrables qui ont été produits durant tout le cycle de vie du contrat du SPM. Nous n'avons cerné aucune anomalie importante.

Allégation n° 3: Financement des propositions de modification de contrat

(Nom enlevé - l'entrepreneur principal) a facturé 200 000 \$ pour la rédaction d'une proposition de modification de contrat qui avait été rédigée par le Bureau du projet (BP) des frégates canadiennes de patrouille (FCP). (Nom enlevé - un membre du BP) a refusé d'autoriser le paiement, mais (nom enlevé - un membre de niveau supérieur du BP) a fini par l'autoriser. Lorsque (nom enlevé - le premier membre du BP mentionné ci-dessus) a pris connaissance de la facture, il a refusé d'en approuver le paiement parce qu'il avait lui même, au nom de l'État, établi la PMC.

Conclusion

Cette allégation n'a aucun fondement. Notre examen a consisté dans une vérification de toutes les propositions de modification de contrat relatives aux contrats originaux du SSC, aux contrats provisoires et aux contrats remaniés. Nous n'avons trouvé aucune preuve à l'appui de l'allégation selon laquelle un membre du BP a établi une PMC à l'égard de laquelle l'entrepreneur principal a par la suite facturé l'État.

Allégation n° 4: Choix du système auteur

Après que l'État a constaté que (nom enlevé - l'entrepreneur principal) avait manqué à ses engagements, après le premier redressement, on a permis à (nom enlevé - l'entrepreneur principal) de conserver le contrat à condition qu'il accorde un sous-contrat à (nom enlevé - un sous-traitant particulier).

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement. Notre examen a indiqué que toute influence que l'État peut avoir exercé sur le choix des systèmes auteurs l'a été dans le cadre d'efforts conjoints visant à trouver des systèmes et des compétences de nature à faciliter l'exécution du projet. Il n'y avait pas beaucoup de solutions de rechange à ce moment-là et l'équipe de projet mixte a conclu que le système auteur et l'entreprise qui l'avait créé étaient nécessaires à la poursuite du projet. De plus, l'entrepreneur principal n'a pas manqué à ses engagements durant la poursuite du projet du SSC.

Allégation n° 5: Choix des sous-traitants

(Nom enlevé - l'entrepreneur principal) a poursuivi le projet du SPM après avoir reçu l'avis d'arrêt des travaux parce que c'était-là la seule façon dont il pouvait récupérer ses 11 millions de dollars. Le BP FCP a insisté pour que le contrat comporte une entente entre (nom enlevé - l'entrepreneur principal) et (nom enlevé - les sous-traitants particuliers) et il a évoqué la possibilité que l'absence d'une telle entente entraîne l'annulation du projet. Le but principal du projet du SPM était de faire en sorte que (nom enlevé - l'entrepreneur principal) reçoive son paiement et l'objectif de construire un prototype qui fonctionnerait ne venait qu'au second rang.

Conclusion

Nous supposons que cette allégation vise à insinuer que l'État favorisait un entrepreneur et exerçait une influence sur le choix des sous-traitants. Cette allégation n'a aucun fondement. Rien ne prouve que l'État a favorisé un entrepreneur. En juin 1993, l'État a envisagé de mettre fin au contrat. Cependant, au lieu de risquer de faire face à des réclamations éventuelles, l'État a conclu un règlement financier qui a coûté à l'entrepreneur principal 1,6 million de dollars en coûts non recouverts. Comme il est indiqué à l'allégation n° 4, l'allégation concernant l'influence de l'État sur le choix des sous-traitants n'a aucun fondement.

Allégation n° 6: Protocole d'entente entre des sous-traitants

(Nom enlevé - un vendeur de logiciel) a conclu avec (nom enlevé - un sous-traitant) une entente selon laquelle (nom enlevé - le sous-traitant) serait le distributeur exclusif des produits de (nom enlevé - le vendeur de logiciel) au Canada. Par la suite, le BP SPM a avisé (nom enlevé - le vendeur de logiciel) que tout travail relatif au projet du SPM qui suivrait l'avis d'arrêt des travaux lui serait accordé. En conséquence, (nom enlevé - le vendeur de logiciel) a renégoié le protocole d'entente avec (nom enlevé - le sous-traitant) et il a exigé de (nom enlevé - le sous-traitant) 500 000 \$ pour l'exécution de l'entente.

Conclusion

Cette allégation n'a aucun fondement. Il n'existe aucune preuve à l'appui des allégations selon lesquelles le vendeur de logiciel a été en mesure de renégocier le protocole d'entente avec le sous-traitant à la suite de mesures prises par l'État.

Allégation n° 7: Ratio des Canadiens aux Américains

(Nom enlevé - l'entrepreneur principal) détenait le contrat du simulateur de systèmes de combat pour le travail à exécuter au Canada. Dès le mois de juin 1993, le ratio des Canadiens aux Américains dans le projet était de 1:8.

Conclusion:

Nous supposons que cette allégation insinue que l'entrepreneur principal n'a pas apporté au projet un contenu canadien suffisant.

Cette allégation n'a aucun fondement. Durant l'été 1993, le ratio des Canadiens aux Américains était, en fait, d'environ 7:1. Ce ratio a aussi été examiné dans la partie du contrat original du SSC relative au SPM et dans le contrat du SPM remanié. Le ratio ne s'est jamais approché de 1:8.

Allégation n° 8: Augmentation de la valeur du contrat

Après qu'on a mis la dernière main à la modification de contrat n° 4 relative au SPM, (nom enlevé - l'entrepreneur principal) s'est plaint à (nom enlevé - un fonctionnaire supérieur de TPSGC) qu'il avait besoin d'un montant supplémentaire de 1,8 million de dollars. (Nom enlevé - le fonctionnaire supérieur de TPSGC mentionné ci-dessus) a donné instruction à (nom enlevé - un membre supérieur du BP) de faire augmenter la valeur du contrat. Il est allégué que (Nom enlevé - le fonctionnaire supérieur de TPSGC) entretient des relations personnelles étroites avec (nom enlevé - un cadre supérieur de l'entrepreneur principal), (nom enlevé - le membre supérieur du BP mentionné ci-dessus), (nom enlevé - un représentant de TPSGC) et (nom enlevé - un autre cadre supérieur de l'entrepreneur principal).

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement. Elle insinue que l'entrepreneur principal a été en mesure d'obtenir du financement additionnel pour le projet du SSC grâce à des relations personnelles qui existaient entre des cadres supérieurs de l'entrepreneur principal, du MDN et de TPSGC. Rien ne prouve que la décision de modifier le contrat a été influencée par des relations personnelles.

Allégation n° 9: Protection de la propriété intellectuelle

TPSGC et le BP FCP ne protègent pas la propriété intellectuelle créée pour l'État en vertu des contrats du projet des FCP.

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement. Notre examen de cette allégation comprenait une évaluation du caractère adéquat des mesures que TPSGC et le BP ont prises pour protéger la propriété intellectuelle créée dans le cadre du projet du SSC et pour éviter des réclamations de tierces personnes contre l'État à l'égard d'une utilisation sans autorisation de leurs produits. Notre examen a porté à la fois sur le contrat original du SSC et sur les contrats remaniés. Nous avons trouvé des preuves manifestes du fait que des mesures appropriées ont été prises pour protéger la propriété intellectuelle.

Allégation n° 10: Valeur ajoutée par un sous-traitant particulier

Préoccupations selon lesquelles (nom enlevé - un sous-traitant particulier) n'a apporté au projet aucun élément de valeur ajoutée.

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement.

Conclusions détaillées:

L'une des principales considérations dans cette décision concernant l'attribution du contrat était la nécessité de respecter les dispositions du contrat relatives au contenu canadien. Le BP reconnaît que, au moment où l'entrepreneur principal a passé un contrat avec le sous-traitant particulier, il était manifeste que le sous-traitant n'avait pas d'expérience pertinente et qu'il aurait beaucoup de difficulté à exécuter le travail. Cela s'est révélé le cas et il s'est présenté effectivement des difficultés. Lorsque l'entrepreneur principal a saisi le prototype qui était produit par le sous-traitant, il a fallu trois mois de travail supplémentaire pour rendre le produit fonctionnel.

Malgré ces difficultés, le produit fini résultant de ce travail a été livré à temps.

Allégation n° 11: Parties IV et V du contrat

Les parties IV et V du contrat ont été attribuées par le BP SPM à une société étrangère qui cherchait à établir une société canadienne. (Décembre 1993)

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement. Il est vrai qu'un contrat a été attribué par le BP SPM à une société étrangère, mais cette transaction a été effectuée en parfaite conformité avec toutes les politiques d'approvisionnement pertinentes. On ne sait pas si la société étrangère avait ou n'avait pas l'intention d'implanter des établissements au Canada au moment de l'attribution du contrat, mais cela n'est pas pertinent, étant donné qu'aucune disposition de la législation ou des politiques n'interdit une telle transaction.

Allégation n° 12: Propriété de l'appareil de simulation de surface

Le BP SPM et (nom enlevé - un sous-traitant) ont produit un appareil de simulation de surface (ASS) comportant un prototype en état de fonctionner et conforme aux spécifications. Le sous-traitant a présenté le travail comme étant le sien, mais (nom enlevé - un particulier) et le BP SPM ont tous deux déclaré qu'ils avaient conceptualisé le procédé. (Mai 1994).

Conclusion:

Nous supposons que cette allégation vise à insinuer que, à la suite du travail exécuté dans le cadre de ce projet, une entité du secteur privé a conservé quelque chose ayant une valeur commerciale.

Cette allégation n'a aucun fondement. Les dispositions de l'article J15 du contrat remanié du SPM établissent que toute la propriété intellectuelle créée dans le cadre du contrat appartient à l'État. Toutes les parties identifiées dans cette allégation étaient soit des employés soit des entrepreneurs travaillant pour l'État dans le cadre du projet du SPM, au moment où l'ASS a été conceptualisé. En vertu des dispositions de l'article J15, toute la propriété intellectuelle créée dans le cadre de ce projet appartient à l'État. Par conséquent, la question de savoir qui a conceptualisé l'ASS n'est pas pertinente.

Allégation n° 13: Paiements à l'entrepreneur principal

(Nom enlevé - un représentant du BP) a dit à (nom enlevé - un particulier) que si l'entrepreneur principal congédiait (nom enlevé - un particulier), (nom enlevé - le représentant du BP) annulerait tous les contrats du projet des FCP de l'entrepreneur principal. L'État et l'entrepreneur principal savaient depuis longtemps que le SSC présentait un problème, mais les 700 000 \$ versés chaque mois servaient à garder ouvert l'établissement de l'entrepreneur principal à Montréal.

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement. Il est vrai que le calendrier de facturation négocié en vertu du contrat remanié prévoyait des paiements d'environ 700 000 par mois. Néanmoins, notre examen des états financiers vérifiés de l'entrepreneur principal pour les exercices financiers 1991, 1992, 1993 et 1994 indique que, durant toute la période visée par le contrat, l'entrepreneur principal a été une société rentable présentant un flux de trésorerie positif.

Allégation n° 14: Paiements à des sous-traitants

L'entrepreneur principal a fait établir des contrats entre le MDN et (nom enlevé - l'entrepreneur principal) et ses sous-traitants d'une façon qui lui permettait de facturer le MDN et de percevoir des fonds auprès de celui-ci sans payer ses sous-traitants. (Nom enlevé - l'entrepreneur principal) a agi ainsi pour obliger 23 sous-traitants à se retirer des affaires afin d'obtenir lui-même le contrôle des produits logiciels de ces entreprises.

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement. Il y avait quatre principaux sous-traitants faisant affaire avec l'entrepreneur principal dans le cadre du projet du SSC. Les contrats négociés entre l'entrepreneur principal et ses sous-traitants ne plaçaient pas ces derniers dans une situation désavantageuse par rapport au contrat que l'entrepreneur principal avait passé avec l'État. Aucun des sous-traitants ne possédait de produits logiciels pertinents protégés par des droits de propriété. Par conséquent, nous avons conclu que l'entrepreneur principal n'aurait pas pu obtenir le contrôle des produits de ses sous-traitants.

Il y a lieu de noter que la personne qui a fait cette allégation a refusé de nous rencontrer pour nous fournir de plus amples détails.

Allégation n° 15: Respect par les sous-traitants des dispositions concernant la propriété intellectuelle

Il n'a pas été déterminé si les sous-traitants ont respecté le contrat et, en particulier, les dispositions de celui-ci concernant la propriété intellectuelle.

Conclusion:

Cette allégation n'a aucun fondement. Il existe des preuves manifestes que les sous-traitants ont respecté intégralement les dispositions du contrat concernant les droits de propriété intellectuelle.

