



Chef – Service d'examen

LEÇONS RETENUES ET PROBLÈMES  
DE GESTION D'ACQUISITION -  
CLÔTURE/RÉSILIATION DE GRANDS  
PROJETS DE L'ÉTAT

Septembre 1998

7050-9-8 (CS Ex)

---

## Résumé

*Le présent rapport donne un aperçu des leçons tirées par suite de la clôture ou de la fin de trois grands projets de l'État (GPÉ) – le CF-18, le nouvel aéronef embarqué/hélicoptère de recherche et de sauvetage (EH 101) et le système de défense antiaérienne à basse altitude (DABA). Le but visé est de promouvoir et d'appuyer l'amélioration continue des processus d'acquisition de biens d'équipement et du Système de gestion de la Défense (SGD).*

*Les résultats de nos travaux sont présentés sous les trois rubriques suivantes : Gestion des contrats, gestion et information financières et gestion de projet. Étant donné le temps exigé pour l'exécution d'un grand projet d'achat de matériel de défense, les projets examinés remonteront beaucoup plus loin que la récente introduction du nouveau manuel sur le SGD. En fait, pour ce qui est de la plupart des aspects, les leçons tirées viendront appuyer solidement le remaniement des processus opérationnels qui a été entrepris, y compris le nouveau cadre de gestion des projets d'équipement (GPE) ainsi que la surveillance et la responsabilité accrues incombant aux Conseils supérieurs de révision à l'égard des projets.*

*Au fil des ans, nos travaux nous ont permis de déceler une tendance naturelle dans le cadre des projets quant à la réduction de la surveillance une fois l'équipement livré et mis en service dans une large mesure. Cependant, l'un des messages clés du rapport porte sur le fait que la clôture d'un projet peut se révéler une phase particulièrement complexe et très risquée de l'achat d'équipement. Par le passé, les difficultés ont été aggravées par les faiblesses touchant les éléments suivants :*

- *continuité d'emploi du personnel affecté au projet;*
- *documentation des décisions et de leur justification;*
- *report, aux derniers stades de l'acquisition, d'importantes questions concernant les contrats, les finances et le rendement, ou leurs conséquences; et*
- *responsabilité budgétaire et visibilité de l'utilisation des réserves budgétaires et des avantages économiques imprévus.*

Le rapport fait également état de l'avantage de négocier une clause de résiliation aux fins d'inclusion dans les contrats principaux. Il fait aussi allusion aux leçons pouvant être tirées en ce qui a trait à l'élaboration de modalités de paiement et, plus particulièrement, aux efforts en vue d'assurer une harmonisation entre les paiements d'étape et la valeur des travaux exécutés. De toute évidence, il y a un coût réel lié à la négociation initiale de dispositions de résiliation et de mécanismes de dédit, mais, autant que possible, de tels arrangements devraient être expressément analysés et chiffrés dans le cadre de la conception de stratégies de gestion des risques s'appliquant à des projets particuliers.

---

*Comme il est mentionné ci-dessus, le contenu du présent rapport appuie les initiatives d'amélioration en cours. À cet égard, le SMA(Mat) a indiqué qu'un grand nombre des leçons tirées qui ont été signalées ont déjà été intégrées dans les processus liés au matériel qui ont été remaniés; d'autres exigeront peut-être un travail supplémentaire. Dans le cadre de notre programme revitalisé visant à vérifier la gestion des acquisitions d'immobilisations, nous continuerons d'accorder de l'importance aux leçons tirées et aux questions signalées. Pour ce faire, nous consulterons le SMA(Mat) et d'autres intervenants principaux.*

---

## Introduction

1. La gestion efficace des ressources consacrées à l'acquisition d'immobilisations est essentielle à la réalisation des buts de la politique de défense et des objectifs de structuration des forces. La nécessité d'améliorer la gestion est, et continuera d'être, un élément moteur des efforts déployés par le Ministère pour assurer une capacité opérationnelle efficace malgré les restrictions budgétaires.
2. La clôture constitue la dernière étape de tous les projets d'acquisition d'immobilisations. Cependant, dans le cas d'un grand nombre de projets, plus particulièrement les GPÉ, la phase de clôture peut se révéler un processus bien plus complexe que la description des tâches administratives énoncée dans les documents d'orientation du MDN. En fait, les implications des décisions prises tout au long du projet se manifestent souvent durant la phase de clôture. En outre, des circonstances nouvelles et difficiles peuvent également se présenter au moment de la réduction progressive des activités du projet, ce qui nécessite une gestion habile de la part des membres expérimentés du personnel de projet.
3. Le but du présent rapport est de présenter un résumé des leçons retenues et des problèmes de gestion des ressources importants déterminés durant les vérifications finales de trois GPÉ – le CF-18, le EH-101 et la DABA. Dans l'ensemble du rapport, l'accent est mis sur les contrats de macro-niveau, ainsi que sur les questions de gestion financière et de gestion des projets qui visent à renforcer les pratiques et les processus existants en matière d'acquisition d'immobilisations. Outre les exemples précis tirés des trois vérifications finales afin de souligner les préoccupations, on reprendra certains thèmes présentés par le Directeur général – Vérification dans son rapport de février 1992 intitulé « Overview Report on Capital Project Management (7057-22 DGA) » parce qu'ils conservent leur pertinence dans le cadre d'acquisition actuel.
4. Outre les exemples précis tirés des trois vérifications de clôture afin de souligner les préoccupations, on reprendra certains thèmes présentés par le Directeur général – Vérification dans son rapport de février 1992 intitulé « Overview Report on Capital Project Management (7057-22 DGA) » parce qu'ils conservent leur pertinence dans le cadre d'acquisition actuel.
5. *Selon le Groupe du SMA(Mat), bon nombre des changements importants en matière d'Acquisition et de soutien du matériel (ASM) font partie de la réforme de l'acquisition et des initiatives parallèles. Le Groupe du SMA(Mat) est en train de mettre sur pied un bureau d'ASM qui déterminera le processus, les outils et les techniques d'acquisition, fera le lien avec une bibliothèque et constituera un forum pour les échanges d'information. Le but à moyen et à long terme de cet outil est de promouvoir l'application uniforme des lignes directrices, un changement culturel, ainsi qu'une gestion plus efficace et efficiente du processus d'ASM.*

---

## Approche

6. Afin de tenir compte des aspects distincts de chacun des trois GPÉ qui font l'objet du présent rapport, les vérifications ont été adaptées afin de refléter les circonstances propres à chacun des différents projets. Les vérifications finales du CF-18 et de la DABA ont porté principalement sur les problèmes relatifs au coût, à la durée et au rendement, qui sont surtout systémiques. L'accent a été mis sur la détermination des pratiques de gestion des projets et d'acquisition qui doivent être améliorées parce que le Ministère vise continuellement la réalisation d'un cadre de gestion des ressources où l'on se soucie davantage des coûts.

7. Quant à la clôture du projet EH-101, ce dernier se distinguait par l'existence d'une clause de résiliation du contrat à la discrétion du gouvernement. La majorité des activités de clôture ont consisté à assurer l'exécution des articles sur la résiliation du contrat. Même si cette tâche relevait principalement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), en fin de compte, le MDN demeurait responsable du coût du processus de règlement. Par conséquent, la vérification a porté surtout sur la gestion et le contrôle de la phase de clôture du projet par le MDN et sur les améliorations concrètes applicables à des cas ultérieurs semblables.

---

## Aperçu des leçons retenues et des problèmes importants

### Gestion des contrats

#### *Préoccupations relatives à l'optimisation des ressources – considérations différées*

8. L'acceptation de produits comportant des déficiences en échange de considérations éventuelles constituait une pratique courante dans le domaine des projets d'acquisition d'immobilisations du MDN. L'acceptation de produits comportant des déficiences présente certains risques ultérieurs tels que des coûts récurrents imprévus, les modifications de rattrapage et une réduction de la capacité opérationnelle. De plus, lorsque les dispositions qui portent sur une indemnisation appropriée (ultérieure ou autre) manquent de clarté ou ne sont pas prises en temps opportun, l'optimisation des ressources devient un sujet de préoccupation.

9. Le contrat relatif à l'appareil équipé CF-18 permettait à l'entrepreneur d'obtenir l'autorisation de s'écarter des spécifications au moyen d'une demande de dérogation. En août 1982, l'entrepreneur a présenté une telle demande relativement à un écart de spécifications qui influait sur la durée de vie en fatigue de certains des aéronefs livrés au Canada. Comme il fallait répondre à cette demande dans les 60 jours suivants, le BP du CF-18 a traité la demande sans effectuer une analyse des options et sans demander un avis juridique. Le Canada a accepté la demande de dérogation de l'entrepreneur en octobre 1982, sous réserve que ce dernier fournisse des procédures d'inspection détaillées et que des considérations adéquates soient négociées ultérieurement, à un moment convenant aux deux parties.

10. La question de la « négociation de considérations adéquates » est demeurée en veilleuse pendant six ans jusqu'à ce que les Forces canadiennes découvrent à nouveau les limitations structurelles de l'avion de pré-série en octobre 1988. Au début de l'année suivante, le Canada adressait à l'entrepreneur un avis de recours possible en garantie suite à l'abandon des essais prévus au contrat qui avaient servi à évaluer la durée de vie en fatigue des onze premiers aéronefs. Le gouvernement n'a pas présenté une réclamation parce que, selon l'avis juridique donné au MDN, [REDACTED]

Article 23

11. On a également constaté que durant l'acquisition du CF-18, le MDN a accepté à plusieurs reprises des produits comportant des déficiences en échange de considérations différées. Cependant, le BP n'a pas tenu un journal de projet ni aucun autre registre détaillé afin de documenter les déficiences donnant lieu à des considérations différées, leur valeur estimée ou convenue, ainsi que les produits livrables reçus ou dont le règlement était en suspens. En 1991, après le premier examen des activités de clôture du projet CF-18, le personnel du projet a déclaré qu'il serait impossible de compiler les documents nécessaires à cette date ultérieure. Par conséquent, on n'a pu les consulter durant les négociations finales du contrat d'appareil équipé, et TPSGC a décidé que le Canada paierait le prix plafond.

---

12. L'on craignait qu'une situation assez semblable ne se reproduise dans le cas de la DABA. La DABA se compose de 77 caractéristiques de fonctionnement et il semble que l'entrepreneur ait livré une capacité conforme à la plupart d'entre elles. Cependant, on a relevé quatre caractéristiques non conformes qui n'avaient pas été corrigées au moment de la vérification et on n'a trouvé aucune trace d'une évaluation officielle des répercussions opérationnelles et financières de ces caractéristiques non conformes. Par la suite, le Groupe du SMA(Mat) a fait savoir que tous les problèmes de non-conformité en suspens avaient été réglés durant les activités de clôture du contrat.

13. Le SGD et les documents d'orientation du Ministère sur la gestion de projet devraient préciser les risques inhérents à l'acceptation de produits comportant des déficiences et stipuler qu'il faut éviter totalement ou dans la plus grande mesure du possible de pareilles situations. Si l'on doit faire exception à cette règle, il faut tenir à jour des registres détaillés et présenter un plan de règlement ou de suivi au Comité supérieur de révision (CSR). De plus, afin de protéger les intérêts du Ministère, il faudrait obtenir un avis juridique au sujet des implications ultérieures de l'acceptation de produits comportant des déficiences. Cette question est particulièrement importante lorsque des documents contractuels ou ayant force obligatoire sont signés par le Ministère et l'entrepreneur.

14. *Le Groupe du SMA(Mat) convient de l'importance de tenir à jour des registres détaillés des défauts et des déficiences et de tenter activement de les rectifier. Cet aspect est considéré particulièrement essentiel puisque le Ministère axe de plus en plus les acquisitions sur le rendement démontré plutôt que la description du produit.*

15. *Le Groupe du SMA(Mat) a indiqué que la question des considérations différées est en train d'être traitée efficacement grâce à l'affectation récente de la responsabilité du cycle de vie complet de l'équipement (de l'acquisition au soutien) à un même directeur au sein de la Gestion des projets d'équipement (GPE).*

#### ***Activités de restructuration et de modification des contrats***

16. Dans n'importe quel projet d'acquisition prolongé et complexe, il se peut que des modifications contractuelles soient inévitables, particulièrement lorsque l'appareil équipé est en cours de mise au point au moment du choix. Cependant, on a constaté que les activités de restructuration et de modification des contrats ne sont peut-être pas toujours effectuées avec la rigueur nécessaire pour assurer l'intégrité de l'optimisation des ressources.

17. Par exemple, dans le cas du projet d'acquisition du CF-18, on a dû effectuer de nombreuses Propositions de modifications techniques (PMT) pour être en mesure d'intégrer les changements conceptuels au contrat. Certaines PMT ont été incorporées sans frais, mais dans d'autres cas, le Ministère a dû déboursier des montants supplémentaires. Compte tenu de l'impossibilité pour l'entrepreneur de toujours établir le coût complet de chaque PMT au début du contrat, on a intégré à ce dernier des conditions exigeant, pour chaque PMT, l'établissement d'un prix « maximum » qui serait converti en un prix fixe dans les 180 jours suivants.

---

18. Malgré ces conditions explicites, on a relevé des délais importants dans le traitement des PMT et des écarts par rapport aux conditions contractuelles qui ont peut-être eu des effets négatifs sur la position du MDN durant les négociations de prix finales lors de la clôture du projet. En raison du nombre considérable de questions étudiées durant ces négociations, il a été difficile d'évaluer si la valeur définitive des paiements versés pour les PMT non financées était avantageuse pour le MDN. Cependant, compte tenu des conditions contractuelles claires relatives à l'établissement du paiement des PMT, il aurait peut-être été préférable pour le Ministère que le prix de toutes ces dernières ait été établi en temps opportun, avant les négociations contractuelles finales.

19. Pour ce qui est de la DABA, l'État a conclu deux ententes distinctes avec l'entrepreneur principal, d'une valeur de 31,175 millions de dollars, qui faisaient partie des efforts de restructuration du contrat. Dans les deux cas, on n'a trouvé aucune trace des options envisagées ou d'une analyse de rentabilité/analyse commerciale de cas visant à étayer les mesures et les décisions prises par les gestionnaires responsables.

20. Dans l'une des ententes, la raison d'être de l'acquisition de pièces de DABA, d'une valeur de 27,4 millions de dollars, n'était pas entièrement justifiée. Les articles achetés n'avaient pas fait l'objet de l'approvisionnement initial du projet, ni de la liste de pièces de rechange provisoires. Dans une note de service datée de novembre 1990, l'administrateur de projet (AP) de l'époque déclare que l'acquisition de pièces d'une valeur de 27,4 millions de dollars « permettra de réaliser des économies dans le cadre du projet, ainsi que de réduire les dépenses de F et E ultérieurement ». Cependant, la vérification a démontré que l'ampleur des économies éventuelles n'avait pas été établie au moyen d'une analyse du prix de revient ou d'une autre analyse pertinente, et que par conséquent, elle ne pouvait être corroborée par une source indépendante. De plus, il a été impossible de confirmer si d'autres options acceptables aux yeux de l'entrepreneur avaient été envisagées.

21. Il est évident qu'une analyse à posteriori ne peut modifier les décisions antérieures qui, à ce que l'on sache, ont été prises par les gestionnaires ministériels appropriés, compte tenu des pouvoirs qui leur ont été dévolus. On convient également que le personnel de gestion de projets doit disposer d'un certain degré d'autorité et de souplesse pour accomplir son travail. Par contre, on estime que des décisions contractuelles importantes justifient des processus rigoureux qui exigent une analyse des options approfondie et documentée pour appuyer le raisonnement qui sous-tend de telles décisions. C'est une condition essentielle à la responsabilisation.

22. *Selon le Groupe du SMA(Mat), le renforcement récent de la responsabilité du CSR, combiné à la nouvelle structure de la GPE, assurera une transparence accrue et le contrôle approprié des décisions contractuelles importantes. Le CS Ex supervisera cette question durant l'examen des futurs projets d'acquisition d'immobilisations.*



---

### *Conditions contractuelles*

23. Comme TPSGC est l'autorité contractante du gouvernement, ses mesures ont des répercussions considérables sur la réalisation des objectifs opérationnels, ainsi que des objectifs en matière de temps et de coûts du MDN. De plus, il est fréquent que des conditions contractuelles particulières deviennent les facteurs prépondérants d'aspects essentiels du rendement du projet. Le personnel du Ministère a acquis une expérience considérable en matière de contrats et le MDN peut exercer une influence proactive sur la stratégie contractuelle de TPSGC, particulièrement en ce qui a trait aux conditions des contrats. Durant les trois vérifications finales, on a relevé plusieurs points relatifs aux conditions contractuelles qui fournissent des données utiles au chapitre des leçons retenues et sont applicables aux contrats ultérieurs.

### *Clauses de résiliation*

24. Les négociations prolongées qui ont eu lieu suite à la résiliation du contrat du EH-101 soulignent combien il est complexe de régler des réclamations des entrepreneurs de façon réaliste, équitable et raisonnable. La stratégie contractuelle adoptée dès le départ, particulièrement l'élaboration de clauses qui facilitent la détermination des coûts engagés et des profits admissibles, peut jouer un rôle majeur dans la durée du processus de règlements définitif suite à une résiliation.

25. L'intégration d'une annexe de dédit dans le contrat principal peut s'avérer un mécanisme efficace d'atténuation des problèmes éventuels. Il serait souhaitable qu'une telle annexe soit élaborée durant les négociations contractuelles initiales et qu'elle soit fondée sur les éléments de coût cumulatifs déterminés, ainsi que sur un montant raisonnable de profit à n'importe quel moment de la durée du contrat. La nécessité d'une annexe de dédit, ainsi que des documents connexes, devrait être stipulée dans la Demande de proposition. En outre, il faudrait inciter les entrepreneurs principaux à inclure des annexes de dédit dans les sous-contrats.

26. D'après l'expérience considérable acquise par [REDACTED] dans le domaine de la résiliation des contrats, il est souhaitable de définir les profits, dans un contrat, sous forme d'un montant fixe en dollars pour le produit final à livrer plutôt que sous forme de pourcentage. L'expérience acquise [REDACTED] a montré que l'utilisation d'un pourcentage pouvait donner lieu à des réclamations de profits excessifs pour des produits incomplets. De plus, les clauses de résiliation des contrats devraient préciser qu'au moment de la résiliation, la détermination des profits doit être fondée sur la complexité des travaux réalisés jusque-là, plutôt que sur le produit final.

Article 15(1)

27. Lorsque l'entrepreneur principal et les sous-entrepreneurs peuvent recouvrer des coûts de l'État, le contrat devrait attribuer à ce dernier la responsabilité de tous les aspects de la résolution des conflits. Cette recommandation est attribuable au fait qu'il n'est pas habituellement dans l'intérêt de l'entrepreneur de contester effectivement les réclamations d'un sous-entrepreneur si ces dernières doivent être réglées en fin de compte par le gouvernement ou si elles établissent des précédents applicables aux réclamations subséquentes de l'entrepreneur.

---

28. Enfin, dans le but de réduire les coûts éventuels associés aux délais de règlements, les contrats devraient comprendre des clauses où l'on fixe les délais précis dans lesquels les réclamations doivent être présentées suite à la réception d'un avis de résiliation et où l'on précise qu'une fois ces délais expirés, l'entrepreneur est tenu d'accepter l'offre du gouvernement.

*Dispositions relatives aux paiements et aux intérêts*

29. Une gestion prudente et efficace vise à s'assurer que les paiements d'étape contractuels correspondent approximativement au coût des produits à livrer. Les avances ou les paiements au prorata des travaux peuvent permettre à un entrepreneur d'entreprendre et de maintenir la production, et peut-être, au Ministère de négocier un prix moins élevé pour le produit final. Cependant, ces paiements excèdent souvent le coût, combiné au profit raisonnable, des travaux effectués durant la période visée, particulièrement aux premiers stades de la mise en œuvre. De plus, certaines dispositions contractuelles peuvent entraîner des frais d'intérêt théoriques. Les contrats du CF-18 et du EH-101 illustrent certains des risques inhérents aux stratégies de paiement.

30. Le contrat de l'appareil équipé CF-18 était un contrat forfaitaire à clause d'intéressement qui a permis à l'entrepreneur de [REDACTED] sur les coûts cibles. Le contrat stipulait également que les paiements d'étape correspondraient au prix plafond (soit [REDACTED] plutôt que [REDACTED] des coûts cibles). Comme résultat, les paiements contractuels ont été majorés d'environ [REDACTED], ce qui a entraîné pour le Canada des frais d'intérêt théoriques de plus de [REDACTED]

Article 20(1) c) d)
------------------------

31. Comme le projet du CF-18 l'a démontré, il faut s'attaquer plus particulièrement aux facteurs qui influent sur l'intérêt théorique. Au moment d'établir les contrats, il faut prendre soin de s'assurer que les conditions de paiement ou l'incohérence entre ces dernières et les autres dispositions contractuelles n'occasionnent pas par inadvertance des frais d'intérêts théoriques.

32. Il est important que la terminologie du contrat et les dispositions relatives aux paiements empêchent l'entrepreneur de réclamer les paiements d'étape à titre de rémunération pour le travail terminé, en cas de résiliation anticipée. Cela signifie que les paiements qui excèdent le montant raisonnable des coûts et des profits pour les produits à livrer doivent être considérés comme des « avances ». Ainsi, comme les paiements d'étape qui excèdent les coûts peuvent désavantager le gouvernement parce que ce dernier doit alors tenter de recouvrer des paiements déjà effectués, il faut les éviter ou les réduire au minimum.

33. En général, les contrats devraient comprendre une clause d'accumulation d'intérêts qui sert non seulement à établir le taux d'intérêt applicable dans des circonstances définies, mais aussi à préciser :

- 
- a. l'applicabilité des réclamations effectuées par l'entrepreneur et des remboursements exigés de ce dernier;
  - b. la date à laquelle les intérêts commencent à s'accumuler suite à des événements déterminés, tels qu'un avis de résiliation;
  - c. les éléments du contrat qui sont assujettis ou non à des frais d'intérêt; et
  - d. le mode et la date de règlement du capital et des intérêts.

### ***Vérification des coûts de l'entrepreneur***

34. Les informations et la garantie fournies par les vérifications des entrepreneurs et des sous-entrepreneurs constituent non seulement un apport précieux pour la mise en œuvre et la clôture de projets habituels, mais aussi un élément essentiel à la résiliation des contrats. L'autorité contractante (c'est-à-dire TPSGC dans le cas des grands projets de l'État) est encore la seule responsable des vérifications des entrepreneurs, même si les résultats de ces dernières ont des répercussions directes sur le montant définitif versé par le MDN en vertu de contrats particuliers. Les projets du CF-18 et du EH-101 permettent de retenir des leçons utiles au sujet de l'amélioration de ce processus en vue de maximiser la valeur ajoutée.

35. On a constaté que la vérification d'entrepreneurs étrangers suscite des préoccupations particulières relatives à l'objectivité/indépendance, ainsi qu'à la qualité et à la nature de la vérification. Dans de telles situations, les vérifications sont effectuées par des organismes étrangers conformément aux normes de leurs pays et les rapports de vérification sont ensuite remis à TPSGC. Dans certains cas, on a constaté que des coûts n'étaient pas justifiés en raison des limitations de l'étendue de la vérification imposées par les entrepreneurs étrangers et que les relations de TPSGC avec les organismes de vérification étrangers étaient difficiles.

36. Lorsque les vérifications doivent être effectuées au nom du Canada par des organismes étrangers, les contrats doivent préciser les objectifs, les critères, ainsi que les exigences en matière d'attestation et de rapports. De plus, les dispositions relatives à la vérification par un organisme étranger doivent être prises avant la signature du contrat, lorsque les revenus potentiels incitent le gouvernement étranger à collaborer.

37. Un accord de réciprocité signé en 1950 par le Canada et les É.-U. comprend une disposition selon laquelle chaque pays doit fournir des services de vérification en vertu de ses règlements, sans qu'aucun coût ne soit imputable à l'autre pays. Comme cet accord date de plus de 40 ans, il devrait être réexaminé afin qu'on évalue le degré de protection assuré à l'État et au MDN. Il faudrait également envisager de conclure un protocole d'entente avec TPSGC afin de permettre au personnel du MDN d'avoir accès à tous les documents de l'entrepreneur et à tous les rapports de vérification des coûts de ce dernier, au besoin.

---

38. *Le Groupe du SMA(Mat) assurera la liaison avec le Directeur de la politique des approvisionnements de TPSGC afin qu'on commence à étudier les points soulevés et les recommandations formulées au sujet des conditions contractuelles, ainsi que la vérification des coûts des entrepreneurs.*

## **Gestion et information financières**

### *Réserves spéciales des projets*

39. Les budgets de la plupart des grands projets de l'État comprennent des prévisions des fluctuations du taux de change, de l'inflation ou de l'indexation et des faux frais. À maintes reprises, les vérifications des acquisitions d'immobilisations effectuées par la DGV ont permis de déterminer que ces « fonds assortis de conditions libérales » constituent un sujet de préoccupation, surtout en raison de leur manque de visibilité et de l'absence apparente d'un mécanisme de contrôle de la rentabilité de leur utilisation. Dans les conditions actuelles, on a constaté une tendance à dépenser entièrement ces réserves spéciales, parfois pour d'autres fins que celles initialement prévues. Comme ces fonds ne sont pas suivis ou comptabilisés séparément du budget de base du projet, la haute direction peut difficilement constater s'ils peuvent être réaffectés à d'autres priorités ministérielles.

40. Le contrat du projet CF-18 comprenait au départ une clause d'indexation substantielle afin de tenir compte du taux d'inflation annuel prévu pendant la durée du projet. Comme les taux d'inflation réels se sont révélés inférieurs aux prévisions, on estime que le pouvoir d'achat dans le cadre du projet a augmenté de 359 millions de dollars. Cette somme supplémentaire a servi à compenser les coûts de décalage et de certains ajustements de la portée du projet.

41. De même, on a observé qu'environ 55 p. 100 du budget du taux de change de la DABA, soit 34,8 millions de dollars, n'ont pas été utilisés aux fins prévues initialement. Plus précisément, les surplus de change accumulés grâce à des taux de change favorables ont servi à l'achat de pièces de rechange et d'une assistance logicielle pour les premières pièces d'équipement (PPE). On n'a pu confirmer que ces articles avaient été acquis au moyen des fonds de change.

42. Les multiples initiatives prises par le Ministère afin de mettre en place de nouveaux mécanismes de contrôle et de comptabilisation des coûts attestent de l'importance d'informations financières complètes et visibles pour assurer une gestion des ressources et un processus décisionnel efficaces. Le manque de visibilité des réserves spéciales ou des « fonds assortis de conditions libérales », y compris les profits fortuits résultant de taux de change ou d'indexation favorables, peut empêcher la gestion efficace des ressources au sein du Programme des services de la Défense (PSD). Il faudrait envisager l'élaboration d'un mécanisme de contrôle et de réorientation des fonds non engagés ou des réserves excédentaires, à mesure qu'ils deviennent disponibles, à des fins plus pressantes au sein du Ministère. L'objectif prépondérant n'est pas de restreindre indûment l'autorité de l'administrateur de projet ou d'assurer la microgestion du mode de réalisation du projet, mais de veiller à ce que la réaffectation des fonds excédentaires se

---

produise à un échelon plus élevé et dans un contexte plus élargi que le BP. Une des options possibles serait que les réserves des grands projets de l'État soient gérées de façon centralisée par le Groupe du SMA(Mat) et qu'on signale périodiquement au Conseil de gestion des programmes l'existence de fonds excédentaires afin qu'ils soient réaffectés.

43. *Le Groupe du SMA(Mat) considère que la visibilité des réserves spéciales à l'extérieur du Groupe des matériels est suffisante puisque le CSR est composé notamment de représentants des autres groupes (p. ex., VCEMD, CEMFA, CEMAT, CEMFM, etc.); cependant, on pourrait améliorer la situation en clarifiant les paramètres à utiliser et en approuvant les fonds de réserve au moyen de mandats de projet. Le contrôle budgétaire efficace des projets et du programme d'acquisition d'immobilisations demeurera un secteur d'intérêt durant les examens menés par le CS Ex sur l'acquisition d'immobilisations.*

### ***Dommages-intérêts fixés à l'avance***

44. Habituellement, les dommages-intérêts fixés à l'avance constituent une mesure de dissuasion visant à s'assurer que le rendement de l'entrepreneur est conforme aux dispositions du contrat. Par exemple, on a constaté que le coût global du projet de la DABA avait été réduit de 33,4 millions de dollars, soit le montant des dommages-intérêts fixés à l'avance pour l'incapacité de l'entrepreneur de remplir certaines conditions du contrat. Par la suite, ce crédit a été consacré à des initiatives connexes au projet. Comme les dommages-intérêts fixés à l'avance peuvent être considérés comme des revenus, on se demande si les fonds devraient être conservés par le Ministère ou retournés au Trésor. Cependant, à ce moment-là, il n'existait aucune directive précise émanant d'un organisme central qui portait sur cette question.

45. Au cours de discussions avec le personnel de la DGV, les fonctionnaires de TPSGC et du MDN ont tous convenu que la « propriété » des revenus ou des crédits résultant de l'application des dommages-intérêts fixés à l'avance n'est pas clairement définie dans la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP). L'article 39 de la LGFP traite des sommes reçues d'un entrepreneur et remboursées par ce dernier, mais pas précisément des dommages-intérêts fixés à l'avance. Il s'agit d'un domaine assez vague et la « propriété » des indemnités résultant des dommages-intérêts fixés à l'avance dépend de l'interprétation individuelle de la LGFP.

46. Cette question pourrait devenir généralisée puisque l'on a relevé au moins un autre cas de projet d'acquisition dans le cadre duquel on a touché des dommages-intérêts fixés à l'avance. Par conséquent, il est important de revoir la comptabilisation de ces derniers en vertu de la LGFP et que le Groupe du SMA(Fin)/Directeur – Finances (Politiques et procédures (DFPP)) établisse la position du Ministère à cet égard, conjointement avec le personnel du Groupe du SMA(Mat). Si le Ministère décide de conserver les fonds, le Groupe des matériels doit déterminer le mode de gestion de ces « profits fortuits » dans un contexte ministériel.

47. *Le CT a informé le DFPP que les dommages-intérêts fixés à l'avance pour le projet de DABA constituent une indemnisation en vertu de l'article 39 de la LGFP, et que par conséquent, ils peuvent être considérés comme une réduction du prix global du contrat. Voici des extraits de*

---

*la réponse du CT : Une indemnisation a pour but de compenser la perte ou les dommages subis par quelqu'un. Les dommages-intérêts fixés à l'avance sont un moyen d'indemniser une personne qui a subi une perte, c'est-à-dire que dans le cas actuel, l'entrepreneur doit verser un montant pour compenser la non-exécution de certaines dispositions du contrat. L'article 38(2) du contrat sur la DABA stipule expressément que la réduction du prix du contrat a pour but de compenser les inconvénients causés par un retard dans la livraison. Bien que la LGFP ne précise pas si la somme recouvrée doit correspondre à une dépense donnée, elle stipule que le recouvrement d'une indemnisation peut être porté au crédit parlementaire. Dans le cas de la DABA, le MDN devrait être en mesure d'utiliser les sommes correspondant à la réduction du prix dans le cadre du même projet, à condition, bien sûr, qu'elles n'excèdent pas le crédit parlementaire pour le projet. La situation serait différente si les dommages-intérêts fixés à l'avance avaient été payés comptant; le MDN pourrait alors appliquer ce montant au coût de la perte (p. ex. location d'équipement), et toute somme supplémentaire devrait être créditée au Trésor à titre de recette non fiscale. Par conséquent, du point de vue du Ministère, il est préférable d'utiliser l'indemnisation comme une réduction du prix du contrat. [traduction libre]*

## **Gestion de projet**

### ***Continuité du personnel clé du projet et préoccupations relatives à la mémoire de l'organisation***

48. Au sein du MDN, les projets d'acquisition d'immobilisations, particulièrement les GPÉ, ont tendance à être des entreprises complexes et prolongées qui s'étendent sur plusieurs années à compter de l'adjudication du contrat jusqu'à la livraison finale de l'équipement et la clôture éventuelle du contrat. Il se peut que les efforts et l'apport du personnel du projet constituent le facteur le plus essentiel pour la livraison efficace d'une acquisition majeure.

49. Le rapport d'ensemble du DGV sur la gestion des projets d'immobilisations a fait ressortir des préoccupations générales attribuables au fait que sauf dans le cas des projets vraiment mineurs, le personnel de projet n'est pas toujours en mesure de constater le fruit de ses efforts avant d'être muté à un autre poste. Cela peut entraîner une sérieuse lacune au chapitre de la mémoire de l'organisation lorsque des décisions cruciales ou des mesures correctives doivent être prises et, en fin de compte, diminue la responsabilisation individuelle en matière de résultats. Dans le cas du CF-18, on a sous-estimé l'ampleur des travaux inachevés suite à la clôture du BP. À cause de cette erreur de jugement, les décisions ultérieures relatives à l'attribution des ressources à l'organisation matricielle, au plan de transition et à l'affectation du personnel du BP n'étaient pas en harmonie avec le besoin du MDN en matière de continuité et de mémoire de l'organisation. Par conséquent, ce dernier n'a pu être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires au soutien des négociations de prix finales.

50. Une autre question essentielle est le transfert d'un projet par un AP au suivant, en raison du cycle d'affectation habituel. Lorsque le gestionnaire clé/chef de projet quitte son poste, il se peut que le nouvel AP consacre une quantité de temps considérable à acquérir les connaissances

---

et les données innombrables relatives au projet. L'absence d'un processus de transfert structuré, d'un AP au suivant, constitue un autre sujet de préoccupation.

51. Certaines observations effectuées durant la vérification finale du CF-18 illustrent les aspects concrets de ces questions. Le dernier AP du projet CF-18 en a assumé la responsabilité sans l'aide de son prédécesseur qui avait quitté son poste depuis un mois déjà. Cette situation a été aggravée par le manque de documentation relative au projet, qui fournit habituellement des directives préliminaires ou définit la tâche à exécuter. En effet, un grand nombre de dossiers avaient été dispersés sans que leur destination n'ait été consignée. L'on estime que cette situation a entraîné une perte de mémoire de l'organisation et a peut-être nui à la détermination du prix final, ainsi qu'à la clôture du contrat principal. On a également constaté que l'affectation d'autres membres clés du personnel du BP avait eu des implications durant le transfert du projet à l'organisation matricielle. Les remplaçants n'étaient pas prêts à assumer la responsabilité de la détermination des considérations différées qui n'avaient pas été consignées, à effectuer le règlement des propositions de modifications techniques, ainsi qu'à examiner et à rapprocher tous les contrats relatifs au projet.

52. L'établissement de briefings officiels sur la transition ou le transfert du projet constitue un moyen de s'assurer du transfert efficace des connaissances relatives au projet. Ces briefings peuvent se révéler des mécanismes utiles pour fournir l'information essentielle à la gestion des opérations et communiquer suffisamment de connaissances aux nouveaux membres du personnel du projet et aux membres clés de ce dernier de manière à ce qu'ils acceptent et assument efficacement leurs responsabilités. Une autre solution consisterait à revoir la structure des BP en vue de minimiser les répercussions de la rotation du personnel.

53. *Le Groupe du SMA(Mat) reconnaît que la continuité du personnel clé des projets est un problème systémique de longue date. À titre de solution à court terme, le Groupe des matériels est en train de considérer une nouvelle approche qui a été utilisée dernièrement pour les systèmes en développement. Cette approche, connue sous le nom de modèle de stabilisation des capacités, permettrait d'évaluer, dès le début, la capacité du BP et de l'entrepreneur de produire les résultats attendus. À long terme, il faudrait peut être réviser la politique qui régit la rotation des membres clés du personnel de gestion des projets. Le CS Ex exercera une surveillance à ce sujet durant les futurs examens de projets d'acquisition d'immobilisations.*

### ***Transfert de la gestion à l'organisation matricielle***

54. Au stade final d'un projet majeur d'acquisition d'immobilisations, les premières pièces d'équipement nouvellement acquises parviennent habituellement à l'étape d'utilisation du cycle de vie et les processus de gestion connexes sont entamés simultanément. Lorsque la coordination entre le personnel du BP et de l'organisation matricielle a été minime ou inexistante, la responsabilité du projet est habituellement transférée du BP aux bureaux par l'intermédiaire de l'organisation matricielle du QGDN. À ce stade, un plan de transition détaillé et bien orchestré est essentiel pour s'assurer que toute activité de clôture du projet qui est en suspens sera correctement effectuée.

---

55. On a constaté que le plan de transition du CF-18 n'a pas assuré une transition harmonieuse du BP à l'organisation matricielle. Le plan de transition devait permettre de coordonner les activités de mise en œuvre du projet à effectuer après la clôture du BP. Le plan déterminait les biens et leur mode d'élimination, les tâches incomplètes et leur situation, ainsi que les organismes matriciels qui assumeraient la responsabilité du projet. Cependant, comme le plan de transition initial avait été mis au point sans la participation des attributaires des nouvelles responsabilités, les fonctions, les responsabilités et les rapports hiérarchiques étaient mal définis. Le plan ne contenait également pas d'informations sur la destination de la documentation en provenance du BP. L'incertitude au sujet des responsabilités et la perte de la documentation relative au projet sont survenues à un moment critique du processus de détermination du prix final du contrat principal.

56. Dans une perspective globale, le plan de transition pour la clôture d'un BP doit contenir des directives qui reflètent l'ampleur et l'importance des tâches inachevées et qui définissent clairement les fonctions, les responsabilités et les rapports hiérarchiques. L'objectif d'un tel plan n'est pas de créer de la paperasserie ou des processus bureaucratiques supplémentaires. Le plan de transition peut être un document assez succinct qui traite des principales questions relatives à la gestion du projet et des ressources et fournit des informations utiles pour la prise de décisions efficaces.

57. *Le Groupe du SMA(Mat) reconnaît que le transfert du projet, du bureau de projet d'immobilisations à l'organisation matricielle, en prévision de « l'étape d'utilisation », n'a pas toujours été géré correctement. Cependant, le Groupe des matériels considère que l'attribution récente des responsabilités relatives à l'acquisition et à l'étape d'utilisation à un même directeur au sein du cadre de la GPE pourra régler cette question efficacement.*