



Rapport du Comité sénatorial

permanent des finances nationales

**PROGRAMME DU
LOGEMENT DU
MINISTÈRE DES TRAVAUX
PUBLICS**

Président

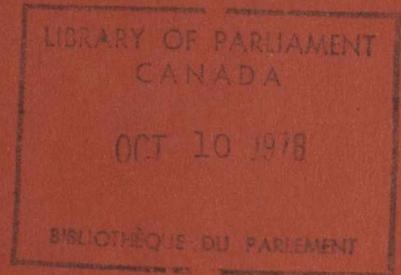
L'honorable Douglas D. Everett

Vice-président

L'honorable Herbert O. Sparrow

Troisième session

Trentième législature



Septembre 1978

J Canada. Parlement.
103 Sénat. Comité permanent
H7 des finances nationales,
1977/78 1977/78.

N3 Rapport ...

A12f^{DATE-}

NAME — NOM

ex.2



*S
J
103
H7
1977/78
N3
A12f
ex. 2

Rapport du Comité sénatorial

permanent des finances nationales

PROGRAMME DU LOGEMENT DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

Président

L'honorable Douglas D. Everett

Vice-président

L'honorable Herbert O. Sparrow

Troisième session

Trentième législature

Septembre 1978

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

N° de catalogue YC-13-303/1-01F
ISBN 0-660-90041-6

Canada: \$5.75
Autres pays: \$6.90

En vente par
Le Centre d'édition du gouvernement du Canada
Hull, Qué., Canada
K1A 0S9

ORDRE DE RENVOI

Le jeudi 28 octobre 1976, le Sénat décide:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner les dépenses proposées dans le budget présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1977 et déposées au Sénat le 19 février 1976, et à en faire rapport.

Membres du

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES**

(au 30 juin 1978)

Président: L'honorable D. Everett

Vice-président: L'honorable Herbert O. Sparrow

et

Les honorables sénateurs:

Barrow, A. Irvine	Langlois, Léopold
Benidickson, W. M.	Manning, Ernest C.
Croll, David A.	Molgat, Gildas
Desruisseaux, Paul	Neiman, Joan
*Flynn, Jacques	*Perrault, R.
Giguère, Louis de G.	Robichaud, L. J.
Godfrey, J. M.	Smith, G. I.
Graham, B. Alasdair	Steuart, D. G.
Grosart, Allister	Yuzyk, Paul
Hicks, Henry D.	

***Membre d'office**

Remarque: Les honorables sénateurs Chesley W. Carter et J. P. Côté ont également fait partie du Comité, en 1976, durant la Deuxième session de la Trentième Législature.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé des conclusions et recommandations	xiii
Remerciements	xxvii
Introduction au rapport	xxix

Chapitre 1: Gestion immobilière et services immobiliers: le rôle du ministère des Travaux publics	3
Objectifs du ministère	3
Réaction suscitée par les recommandations de la Commis- sion Glassco	4
Autres circonstances et faits touchant le MTP	7
Comment est satisfaite la demande d'immeubles polyval- ents et monovalents?	9

PARTIE I: ORGANISME CENTRAL ET PRINCIPAL FOURNISSEUR DE LOCAUX ET DE SERVICES IMMOBILIERS CONNEXES

Chapitre 2: Un organisme de services communs?	13
Avenir incertain des propositions de mandat en faveur du MTP	13
Nouvelle définition des locaux polyvalents et monovalents	14
Désignation du ministère des Travaux publics comme organisme de services communs	15
Chapitre 3: Les ministères devraient-ils payer un loyer? La notion d'au- tonomie financière	19
La présentation détaillée: une solution de rechange à la facturation des services	20
Facturation des services: définition des termes	22
La facturation des services	22
Facturation fictive	22
Pratique actuelle	23
Arguments en faveur de la facturation des services offerts par le ministère des Travaux publics	23
Arguments contre la facturation des services: le ministère des Travaux publics devrait-il avoir un monopole?	24
Calcul du loyer, des charges et des frais: coûts directs ou alignés sur ceux du marché?	26

Le ministère des Travaux publics devrait-il devenir financièrement autonome?	28
Imputation de coûts de logement à des programmes	30
Taxes foncières	30
Autres coûts	32
Chapitre 4: Application du principe de l'autonomie financière aux Travaux publics.....	33
Immeubles polyvalents du gouvernement.....	34
Nouvelles installations	34
Propriétés existantes.....	34
Immeubles polyvalents loués par la Couronne.....	36
Autres services	36
Accords de financement.....	36
Chapitre 5: Répartition et contrôle des locaux utilisés: un rôle accru pour les Travaux publics	39
Taux d'inoccupation	39
Normes régissant les locaux à bureaux: calcul de l'espace accordé.....	41
Exigences du respect des lignes directrices.....	43
Contrôle de l'utilisation de l'espace: un rôle accru pour les Travaux publics?	44
Opinions des ministères-clients sur l'exercice, par le MTP, d'un rôle de contrôle	46
Le rôle du MTP en tant qu'agent de contrôle du Conseil du Trésor	46
Chapitre 6: Communication, confiance et crédibilité: améliorer les relations entre le ministère des Travaux publics et les ministères-clients.....	49
Expérience de contact avec un client unique	50
Accords provinciaux pour la consultation des clients	50
Voies de communication prévues par le ministère des Travaux publics	51
Nécessité d'une consultation accrue	52

**PARTIE II: LE PLUS GRAND ORGANISME DE CONSTRUCTION ET
DE GESTION FONCIÈRE DU CANADA**

Chapitre 7: Comment le ministère des Travaux publics atteint-il ses objectifs?	57
Évolution de l'organisation actuelle	57
Organisation actuelle du MTP	58
Rapport des bureaux régionaux avec l'administration centrale	61
Délégation des pouvoirs au sein de l'organisation du MTP	61
Prises de décisions fragmentaires	62
Conclusion	63
Chapitre 8: Problèmes de planification de la demande pour les services du MTP	65
Planification à long terme: Direction générale de la planification et de la coordination	65
Comment le MTP recueille les renseignements concernant les besoins de ses clients	66
Comment le MTP peut-il prévoir les demandes de services et résoudre les problèmes qui se posent.	68
Un rôle pour le Conseil du Trésor?	69
Chapitre 9: Méthodes employées par le MTP pour répondre aux demandes de locaux: location, acquisition, construction	75
Définition des besoins: planification à court terme ou conception préliminaire	76
Le système d'exposés de projet est-il nécessaire?	77
L'option de location	78
La location actuelle	79
Modalités et conditions des baux conclus par le ministère des Travaux publics	80
Restrictions imposées à la location	81
La méthode actuelle de location: L'appel d'offres public	82
Incidence du processus de l'appel d'offres sur les coûts de location	83
Solutions de rechange à l'appel d'offres	84

Le ministère des Travaux publics devrait-il louer ou construire?.....	86
L'option de location-vente	88
Qu'est-ce que la location-vente?	88
Adoption du système de la location-vente par les Travaux publics.....	89
Pourquoi les Travaux publics ont-ils recours à la location-vente pour l'acquisition de locaux?	91
La location-vente à l'extérieur du gouvernement fédéral	93
Opinions du secteur privé sur les avantages et les inconvénients de la location-vente	94
Comparaison des coûts par le ministère des Travaux publics avant l'acceptation des contrats de location-vente.....	96
Détermination du coût de l'option d'achat.....	96
Conclusions relativement aux accords futurs de location-vente.....	98
Précautions à prendre pour la négociation de futurs accords de location-vente	100
Préférence du MTP: que la Couronne soit propriétaire des locaux.....	101
Achat d'un bâtiment existant	102
Construction par la Couronne.....	103
Gestion des projets	105
Doit-on engager des experts-conseils du secteur privé en tant que directeurs de projets?	108
Appel d'offres et construction	109
Contrat de gestion de construction: appel d'offres par étapes ou successifs.....	110
Critique de la construction par étapes	111
Devis du MTP.....	113
L'appel d'offres: nécessité absolue pour le MTP?	114
La construction par la Couronne est-elle la solution idéale?	116
Une plus grande latitude pour le MTP.....	118
Chapitre 10: Le choix des experts-conseils indépendants	121
Personnel du ministère ou experts-conseils privés	121

Recours par le secteur privé et par d'autres instances gouvernementales à des experts-conseils indépendants	124
Application par le MTP d'une politique favorable au secteur privé	125
Choix des experts-conseils	127
Propositions de modifications à la procédure de sélection des experts-conseils	128
Honoraires des experts-conseils	130
Choix des plans et du concepteur par voie de concours officiel	132
Critiques des concours	133
Concours régionaux moins importants	134
Composition du jury	135
Chapitre 11: Pourquoi les immeubles fédéraux coûtent-ils plus cher?	137
Coûts à long terme (durée utile de l'immeuble)	139
Autres facteurs entraînant la hausse des coûts des immeu- bles des Travaux publics	141
Projection de l'image fédérale dans les immeubles fédé- raux	141
Construction d'importants ensembles gouvernementaux polyvalents	144
Politique du ministère des Travaux publics à l'égard des bâtiments historiques	146
Évaluation de la politique de conservation du patrimoine adoptée par le MTP	149
Oeuvres d'art dans les immeubles fédéraux	152
Location à l'entreprise privée de locaux situés dans les immeubles publics	154
Autres clients du MTP	156
Accès des immeubles fédéraux aux handicapés	156
Chapitre 12: Exploitation et entretien—Gestion permanente des locaux.....	159
Aménagement et services aux locataires	160
Travaux courants d'entretien et de nettoyage	161
Entretien	162
Nettoyage	163

Redécoration périodique	163
Renseignements aux locataires	163
Entretien des immeubles monovalents	164
Aires de stationnement.....	164
Exploitation et entretien dans le cadre du régime de l'autonomie financière	165
Chapitre 13: Rôle directeur du ministère des Travaux publics dans le secteur immobilier et dans l'industrie de la construction	167
Système des devis directeurs du gouvernement du Canada (DDG)	168
Programme d'études informatisées	170
Programme d'économie énergétique et Programme de con- version au système métrique	171
Système de renseignements sur les investissements immo- biliers	171
Conclusion	173
 PARTIE III: RÔLE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LA GESTION DES TERRES FÉDÉRALES: CONSEILLER ET ADMINISTRER	
Chapitre 14: La politique de gestion des terres fédérales	177
Nouvelle politique de gestion des terres fédérales	179
Comité consultatif du Conseil du Trésor sur la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF)	179
Programme d'études préliminaires de secteurs	180
Travaux du CCCT/GFF	182
Acquisition par voie d'expropriation.....	182
Acquisition par voie d'achat	183
Acquisition des autres ministères	184
Acquisitions de la Commission de la Capitale nationale	185
Cession des biens immobiliers excédentaires	187
Cession de terrains polyvalents	188
Cession de terrains monovalents	189
Chapitre 15: Répertoire immobilier central	191
Expansion du R.I.C.....	191
Application du R.I.C.....	193
Non-respect des directives du R.I.C.	194
ANNEXE A.....	197
ANNEXE B	203
ANNEXE C	205
ANNEXE D.....	213

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Ces dernières années, le ministère des Travaux publics a réorganisé son personnel et redéfini ses méthodes de travail afin de bien remplir son rôle d'organisme de services communs chargé de fournir les locaux et les services immobiliers connexes nécessaires au fonctionnement du gouvernement fédéral. Les recommandations de ce rapport visent à améliorer la manière dont le Ministère s'acquitte de ses responsabilités actuelles et à faire en sorte que son mandat soit reconnu non seulement par ses ministères et organismes-clients mais également par le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé.

La Loi sur les Travaux publics est désuète et ne reflète pas l'activité actuelle du Ministère. Elle devrait être profondément modifiée de manière à confier clairement au MTP la responsabilité de fournir des locaux et des services immobiliers aux ministères et organismes fédéraux.

Modification de la Loi sur les travaux publics
page xxxiii

PARTIE I

ORGANISME CENTRAL ET PRINCIPAL FOURNISSEUR DE LOCAUX ET DE SERVICES IMMOBILIERS CONNEXES

Chapitre 2. Un organisme de services communs?

Le Comité recommande de redéfinir les expressions «immeubles monovalents» et «immeubles polyvalents» utilisées actuellement dans le Budget principal des dépenses et dans l'administration du programme de logement. Le terme «monovalent» ne devrait désigner que les immeubles appartenant à la Couronne pour lesquels il est difficile de fixer un loyer selon la valeur marchande pour un locataire autre que le gouvernement, en tenant compte du coût original ou du coût de remplacement de ces immeubles indépendamment de leur situation géographique au Canada. Le terme «polyvalent» devrait s'appliquer à tous les autres locaux possédés ou loués par la Couronne.

Redéfinition des expressions «immeubles monovalents» et «immeubles polyvalents»
page 15

Propriété des
immeubles
page 15

Le Comité recommande en outre que tous les immeubles monovalents appartiennent au ministère-client qui les occupe et que le ministère des Travaux publics se charge de la gestion de tous les locaux polyvalents.

Désignation
du MTP
comme un
organisme de
services
communs
page 17

Le Comité recommande de modifier la Loi sur les Travaux publics et d'autres lois, au besoin, pour que le ministère des Travaux publics devienne l'organisme de services communs et pour que ses efforts tendent à fournir aux ministères et organismes du gouvernement du Canada les locaux et les services immobiliers connexes nécessaires à la bonne marche des programmes de ces ministères et organismes. Les propriétés situées à l'extérieur du Canada, que possède ou que loue le gouvernement canadien, devraient toutefois être exclues et continuer d'être gérées par le ministère des Affaires extérieures.

Conception et
construction
des immeu-
bles par le
MTP page 17

Le Comité recommande en outre que le ministère des Travaux publics soit responsable de la conception et de la construction de tous les locaux fédéraux, qu'ils soient monovalents ou polyvalents.

Chapitre 3. Les ministères devraient-ils payer un loyer? Le principe d'autonomie financière

Inadéquation
du système de
présentation
détaillée
page 21

Le Comité considère que le recours à un système de présentation détaillée pour divulguer les coûts de logement dans les prévisions budgétaires de chaque ministère et organisme du gouvernement fédéral constitue une solution insatisfaisante au problème de la responsabilité en matière de coûts.

Location des
immeubles
polyvalents
par le MTP
page 27

Le Comité recommande que le MTP facture aux ministères usagers des loyers au prix commercial courant. Dans le cas des locaux polyvalents appartenant à la Couronne, le prix courant des loyers commerciaux serait fixé par un évaluateur indépendant.

Contrôle du
prix des
loyers par le
Conseil du
Trésor
page 27

Il est important de mettre en place un mécanisme garantissant que la situation de monopole des Travaux publics n'entraînera pas une inflation des loyers. Les Travaux publics ne seront pas assujettis à une véritable comptabilité financière et les ministères-clients ne jouiront pas d'une protection adéquate à moins qu'on ne conclue un accord selon lequel le ministère-client pourrait demander une évaluation indépendante. Le Comité recommande que tout ministère qui conteste un loyer fixé par les Travaux publics pour des locaux polyvalents appartenant à la Couronne ait droit de demander au Conseil du Trésor d'étudier le cas et de tenir compte d'une évaluation indépendante basée sur des loyers perçus pour des immeubles comparables du secteur privé.

Le Comité a conclu que l'autonomie financière était réalisable et souhaitable et recommande que le programme de logement du ministère des Travaux publics fonctionne selon ce principe.

Institution du régime d'autonomie financière page 29

L'objectif poursuivi en réclamant des ministères-clients des loyers pour leurs locaux est de les rendre plus conscients des coûts. Pour atteindre cet objectif, le Comité recommande que l'on demande aux ministères d'imputer les coûts de logement à des programmes et activités précis.

Imputation des coûts de logement page 30

Le Comité conclut que la responsabilité de verser des subventions en lieu et place de taxes devrait dorénavant incomber au ministère des Travaux publics.

Droit réservé au MTP de verser des subventions en lieu et place de taxes page 31

Chapitre 4. Application du principe de l'autonomie financière aux Travaux publics

Le Comité recommande la création d'un portefeuille immobilier du MTP, auquel on appliquerait la méthode de la comptabilité d'exercice et qui regrouperait les immeubles polyvalents gouvernementaux dont il est propriétaire. Toutefois, ses revenus nets seraient versés annuellement au Fonds du revenu consolidé et ses immobilisations importantes seraient financées par des affectations de crédit. Par conséquent, ces dépenses seraient ventilées au budget du MTP et assujetties au contrôle direct du Parlement. Par son portefeuille immobilier, le MTP fournirait trois principaux services au gouvernement fédéral:

Création d'un portefeuille immobilier du MTP page 33

- 1) il achèterait tous les immeubles polyvalents du gouvernement et les louerait à d'autres ministères;
- 2) il louerait des immeubles polyvalents à d'autres sociétés pour les sous-louer à d'autres ministères;
- 3) il offrirait divers services à d'autres ministères, notamment des services apparentés à la conception et à la construction d'immeubles monovalents.

Chapitre 5. Répartition et contrôle des locaux utilisés: un rôle accru pour les Travaux publics

La Norme de contrôle de l'espace à bureaux devrait être modifiée de façon à accorder une superficie raisonnable en rapport avec les fonctions exercées. Le Comité appuie la recommandation antérieure du Vérificateur général selon laquelle le Conseil du Trésor devait émettre le plus tôt possible des lignes directrices modifiées, «y compris des instructions fondées sur les besoins fonctionnels et faisant la distinction entre les locaux réservés au travail, ceux réservés aux services auxiliaires et l'espace exclu».

Établissement de normes de contrôle en rapport avec les fonctions exercées page 42

Institution d'un mécanisme de vérification interne annuelle
page 44

Le Comité recommande de donner au rapport annuel sur l'utilisation des locaux à bureaux la forme d'une vérification annuelle interne afin d'assurer un examen global de l'utilisation des locaux loués par chaque ministère en fonction des normes de contrôle de l'espace. Tout ministère qui occuperait plus de locaux que ne lui en accordent les lignes directrices devrait être tenu d'en aviser promptement le MTP.

Insertion dans le Budget d'un Tableau des locaux attribués à chaque ministère
page 44

Le Comité recommande que le budget des dépenses comprenne un tableau donnant le total de pieds carrés de locaux polyvalents par année-homme auquel chaque ministère a droit en le comparant à celui des trois dernières années.

Désignation du MTP comme agent du Conseil du Trésor
page 48

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics se voie confier un rôle précis, en tant qu'agent du Conseil du Trésor, dans l'élaboration des normes fonctionnelles en matière de logement. A ce titre, le MTP devrait être tenu d'assurer le Conseil du Trésor que les ministères ont droit à l'espace demandé en vertu de ces normes ou d'expliquer pourquoi il ne les a pas fait respecter, d'attribuer les locaux polyvalents aux ministères-clients toujours en vertu de ces normes, et de contrôler l'utilisation, par les ministères et les organismes gouvernementaux, de l'espace qui leur est accordé, dans un but d'efficacité permanente.

Chapitre 6. Communication, confiance et crédibilité: améliorer les relations entre le ministère des Travaux publics et les ministères-clients

Invitation au MTP à aider les ministères-clients
page 53

Lorsque le ministère des Travaux publics deviendra financièrement autonome et qu'il sera la seule source offrant des locaux et des services immobiliers, il devra améliorer le processus de consultation et de collaboration avec les ministères-clients. Par conséquent, le Comité recommande que les fonctionnaires des Travaux publics œuvrant au sein des directions de l'Élaboration des installations de logement et de l'Administration immobilière, tant à l'administration centrale que dans les régions, prennent en main leurs responsabilités personnelles en aidant les ministères-clients qu'ils représentent en quelque sorte.

Autorisation d'agir au nom des ministères
page 53

En outre, le Comité recommande que ces directions soient autorisées à agir en fait au nom de leurs clients et que les Travaux publics continuent à attribuer aux agents de ces directions la responsabilité de certains ministères.

PARTIE II

LE PLUS GRAND ORGANISME DE CONSTRUCTION ET DE GESTION FONCIÈRE DU CANADA

Chapitre 7. Comment le ministère des Travaux publics atteint-il ses objectifs?

Le Comité recommande que le MTP ouvre la voie au régime d'autonomie financière en réexaminant sa structure actuelle pour la rendre moins complexe. L'objectif d'une telle réorganisation devrait être de maintenir la décentralisation actuelle des prises de décision tout en réduisant le nombre des paliers à consulter de façon à simplifier le processus compliqué d'autorisation qui a cours aujourd'hui.

Réexamen de la structure organisationnelle du MTP
page 64

Chapitre 8. Problèmes de planification de la demande pour les services du MTP

Le Comité recommande que le MTP nomme des agents de liaison qui seraient chargés d'entretenir des contacts soutenus avec les sous-sections de planification à long terme de chaque ministère et organisme afin d'être informé à l'avance des éventuels nouveaux besoins en locaux. Le Conseil du Trésor devrait aussi envoyer à chaque ministère et organisme une directive leur enjoignant de fournir des renseignements concernant leurs projets aux agents de planification afin que le MTP puisse déterminer de façon plus exacte leurs besoins en locaux.

Affectation d'agents de planification du MTP auprès des ministères
page 69

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor fournisse au MTP une évaluation annuelle des besoins futurs en locaux fondée sur les prévisions triennales des ministères et organismes. Ces prévisions devraient comprendre notamment les projections des besoins futurs en années-hommes en ce qui concerne les locaux polyvalents et les nouveaux programmes ou les programmes élargis qui demandent des locaux monovalents.

Évaluation des besoins futurs par le Conseil du Trésor
page 70

Chapitre 9. Méthodes employées par le MTP pour répondre aux demandes de locaux: location, acquisition, construction

Le Comité recommande que le MTP soit officiellement désigné comme le promoteur immobilier du gouvernement fédéral et que ce Ministère mette l'accent sur l'importance que revêtent ses activités immobilières au sein de son organisation. Pour assurer le bon fonctionnement du nouveau Système de réalisation des projets, il est important que ses agents reçoivent l'autorité voulue pour

Désignation du MTP comme promoteur immobilier du gouvernement fédéral
page 78

acheminer les projets de façon efficace et leur faire franchir toutes les étapes de la planification prévues dans le Système, et que leurs exposés de fonctions précisent que ces postes doivent être pourvus par des personnes extrêmement compétentes.

Évaluation des offres sur une base concurrentielle pour les contrats excédant 20,000 pi²
page 86

Autorisation du Conseil du Trésor pour les baux excédant \$250,000
page 86

Principes à respecter dans les contrats de location
page 87

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics, à condition d'annoncer ses besoins en locaux, soit autorisé à signer des baux dans des immeubles existants ou projetés pour des espaces allant jusqu'à 20,000 pieds carrés sans avoir à lancer un appel d'offres.

Le Comité recommande par ailleurs que le ministère des Travaux publics soit autorisé à signer des baux, sans l'approbation du Conseil du Trésor, lorsque le loyer annuel ne dépasse pas \$250,000. Au-delà de ces limites révisées, des appels d'offres doivent être lancés, mais les soumissionnaires les moins compétitifs doivent être avertis que les Travaux publics ont décidé de ne pas retenir leur offre.

Le Comité recommande que le Ministère suive certains principes lorsqu'il prend à bail des immeubles polyvalents:

a) Dans le secteur privé, certaines installations ou services peuvent être souvent obtenus par des baux à long terme, soit parce que les sociétés manquent de capitaux, soit parce qu'elles obtiennent un meilleur rendement en investissant ces capitaux autrement. Le gouvernement fédéral est l'emprunteur le mieux coté sur le marché et il peut emprunter à long terme à des taux bien inférieurs à ceux du secteur privé. C'est pourquoi il serait en général préférable que le MTP s'abstienne de conclure des baux à long terme.

b) Cependant, le marché immobilier est très sensible au jeu de l'offre et de la demande. Durant certaines périodes, il peut y avoir pléthore de locaux (comme c'est le cas aujourd'hui dans plusieurs villes), et on peut donc obtenir des loyers très avantageux sans clauses exorbitantes de révision des prix.

c) A peu d'exceptions près, le MTP aura généralement avantage à choisir des baux à court ou à moyen terme.

d) Le MTP devrait toujours négocier des options de reconduction pour des périodes aussi longues que possible pourvu que de telles reconductions n'entraînent pas une augmentation indue du loyer initial. Le MTP a ainsi l'avantage d'un engagement à moyen terme assorti d'une possibilité de reconduction à long terme.

e) Les baux à court terme peuvent être coûteux si le MTP doit amortir le coût d'améliorations substantielles effectuées pour le compte des locataires.

f) La location est une solution particulièrement attrayante lorsqu'il s'agit de faibles superficies, que les bureaux sont éparpillés en divers endroits ou lorsque la durée du bail est relativement courte ou incertaine.

Étant donné les circonstances de l'époque: demande accrue de locaux par le gouvernement fédéral, manque de capitaux pour pouvoir entreprendre des projets de construction par la Couronne, et désir légitime d'obtenir des coûts fermes dans un contexte hautement inflationniste et de contrôler l'aménagement architectural de la Région de la Capitale nationale, on comprend que le MTP ait signé les quatre accords de location-vente dans Ottawa-Hull. Cependant, le MTP, avec l'approbation du Conseil du Trésor, n'a pas pris les précautions courantes pour tous les autres projets d'acquisition de locaux. À la suite de son étude détaillée, le Comité a démontré que ces accords avaient amené le MTP à payer pour ces locaux des loyers de loin supérieurs à ceux du secteur privé.

Coût plus élevé des loyers dans quatre accords de location-vente page 100

Le Comité recommande qu'à l'avenir le ministère des Travaux publics ne signe un accord de location-vente pour la fourniture de locaux que si les conditions suivantes sont remplies:

Conditions à respecter avant la signature d'un accord de location-vente page 101

a) si le taux de location fixé dans l'accord de location-vente est comparable aux taux généralement en vigueur sur le marché pour des baux ordinaires;

b) si le coût de l'option est entièrement calculé dans le montant à verser lorsque l'option d'achat est exercée;

c) si l'option d'achat peut être exercée à certains intervalles avant l'expiration de l'accord et pendant la durée utile des locaux loués; et

d) si un moyen est trouvé pour permettre la construction de tels immeubles au taux d'intérêt fixé par le gouvernement ou à des taux qui s'en rapprochent, à condition que le taux de location reflète cette économie.

Le Comité conclut que le Système de réalisation des projets maintenant en vigueur au ministère des Travaux publics peut améliorer considérablement le processus de construction par la Couronne. Les paliers ministériels supérieurs doivent accorder leur plein appui à chaque directeur de projet du MTP chargé de surveiller les projets de construction pendant toutes les étapes du Système de réalisation des projets.

Collaboration avec les directeurs de projet du MTP page 107

Le Comité appuie la position du ministère des Travaux publics selon laquelle un employé du Ministère doit occuper le poste de directeur de projet pour les projets de construction de la Couronne

Désignation d'employés du MTP comme directeurs de projet page 108

dont les Travaux publics doivent assumer la pleine responsabilité. Les experts-conseils du secteur privé doivent être engagés seulement à titre de gestionnaires subordonnés de la conception et de la construction.

Utilisation de la méthode de construction par étapes si les délais et les coûts le permettent
page 113

Le Comité recommande que les Travaux publics continuent de recourir à la construction par étapes plutôt qu'aux contrats ordinaires à prix unique ferme lorsque, selon les données dont on dispose sur les délais et les coûts, il est permis de croire qu'on réalisera ainsi des économies dans la construction des locaux.

Devis dans les documents d'appels d'offres
page 113

Le Comité recommande que le MTP revise sa politique relative aux devis énoncés dans les appels d'offres et qu'il envisage notamment d'ajouter des clauses d'encouragement économique dans ses contrats de construction, afin d'inciter les adjudicataires à trouver des produits substitués plus économiques, quitte à partager avec eux le montant des économies réalisées par rapport au coût total prévu de la construction.

Établissement de listes d'entrepreneurs autorisés
page 116

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor modifie le Règlement actuel sur les marchés de l'État afin que la sélection des entrepreneurs en construction soit fondée sur les listes autorisées énumérant les sociétés dont la compétence a déjà été prouvée par l'expérience antérieure comparable acquise dans des projets de construction de semblable envergure. Cette méthode de sélection serait utilisée dans les cas où les projets pourraient être réalisés plus efficacement d'après des devis de performance plutôt que d'après des normes détaillées.

Conditions justifiant la construction par la Couronne
page 118

Le Comité conclut que la construction par la Couronne est justifiée dans le cas de locaux monovalents destinés à des activités et à des services fédéraux particuliers. Il est parfois plus rentable d'acquérir des locaux polyvalents en louant ou en achetant des immeubles existants et le Comité recommande que ces deux solutions soient étudiées sérieusement chaque fois que des locaux supplémentaires sont requis. Les projets de construction par la Couronne sont préférables lorsqu'il s'agit de besoins importants en locaux à long terme et lorsque la présence fédérale est jugée souhaitable. Si on ne peut garantir une utilisation à long terme par le gouvernement, les locaux polyvalents construits par la Couronne doivent être conçus de manière à ce qu'ils puissent être vendus au secteur privé si les besoins du gouvernement fédéral diminuent avant la fin de la durée utile de l'immeuble.

Réduction de la part des travaux de conception confiés aux employés du MTP
page 127

Chapitre 10. Le choix des experts-conseils indépendants

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics réduise davantage la part des travaux de conception des projets de construction confiés à son personnel propre, conformément à la

politique du gouvernement. Le MTP devrait, pour des raisons d'économie et d'efficacité, conserver à son emploi suffisamment d'experts-conseils responsables de la gestion des projets pour exécuter le petit nombre de projets de petite et moyenne envergure qu'il doit s'attendre à devoir entreprendre chaque année. Au delà de ce petit nombre, tous les autres travaux, ainsi que tous les projets évalués à plus d'un million de dollars devraient être confiés à des experts-conseils du secteur privé.

Le Comité recommande la méthode suivante de sélection des experts en architecture et en génie pour la conception des projets de construction du gouvernement fédéral. Le MTP annoncerait publiquement ses projets de construction de même que les travaux importants de rénovation et de réparation. Les experts intéressés répondraient en présentant un exposé de leurs compétences, de leur expérience et de leurs capacités. Le MTP choisirait entre trois et cinq bureaux et demanderait à chacun d'expliquer sa méthode de conception et les coûts estimatifs du projet. Un comité de sélection du MTP classerait les bureaux par ordre de préférence en fonction de leurs projets de conception, de leurs compétences, de leur expérience et de leurs capacités. Le bureau en tête de liste serait convoqué à une entrevue afin de conclure une entente sur les travaux à exécuter et sur les honoraires. Si aucune entente ne peut être négociée, les autres bureaux seraient convoqués par ordre de préférence jusqu'à ce qu'une entente soit possible. Les travaux du comité de sélection du MTP seraient assujettis à l'examen d'un comité consultatif public.

Méthode de sélection des architectes et des ingénieurs page 129

Le Comité recommande que le barème des honoraires établi pour les services d'architecture et de génie soit modifié de façon à ce que les honoraires soient fixés en fonction du coût estimatif des travaux établis tant par le MTP que par les experts-conseils professionnels. Cependant, l'expert-conseil doit aussi avoir droit à un honoraire additionnel si ses travaux de conception entraînent une réduction considérable des coûts de construction.

Barème des honoraires page 132

Si les experts-conseils en conception veulent que le ministère des Travaux publics réduise son personnel professionnel interne et fasse davantage appel à des experts-conseils de l'extérieur, ils devront examiner de façon réaliste le barème de leurs honoraires et être disposés à recommander à leurs membres d'accepter des changements qui inciteront les experts-conseils à réduire le coût global des projets.

Rôle du secteur privé dans la réduction des honoraires page 132

Les méthodes de sélection des experts-conseils professionnels appelés à travailler aux projets mis en œuvre par le ministère des Travaux publics doivent être équitables. Le Comité recommande donc l'utilisation sélective de concours nationaux en deux étapes

Concours nationaux en deux étapes précédant l'adjudication des gros contrats page 136

par le ministère des Travaux publics pour la conception d'immeubles d'importance nationale exceptionnelle, la sélection définitive devant revenir à un jury en mesure d'évaluer le coût des projets présentés ainsi que leur valeur architecturale.

Chapitre 11. Pourquoi les immeubles fédéraux coûtent-ils plus cher?

Diminution des coûts de construction grâce au régime d'autonomie financière page 139

Seul le principe d'autonomie financière permettra au MTP de s'imposer la discipline financière à laquelle doivent se soumettre les promoteurs privés, et de réduire éventuellement les coûts de construction de ses immeubles.

Décisions fondées sur le prix de revient des immeubles en fonction de leur durée utile page 141

Le Comité convient que le prix de revient calculé en fonction de la durée utile doit être déterminé et servir de fondement à la décision finale avant que ne soit entreprise la construction d'immeubles appartenant à la Couronne. Il doit cependant être irréfutablement prouvé que tous frais de construction supplémentaires proposés permettent des économies du fait que leur vie utile évitera effectivement des rénovations coûteuses ultérieures. Autrement, aucune économie ne sera réalisée avec le temps.

Évaluation des coûts relatifs, au facteur prestige page 144

Le Comité recommande que l'organisme qui demande au Conseil du Trésor l'autorisation de construire un immeuble prestigieux soit tenu de communiquer tous les renseignements nécessaires sur les frais supplémentaires attribuables au facteur prestige. Aux termes du régime d'autonomie financière, les crédits additionnels nécessaires devraient être alloués au moyen d'une affectation spéciale.

Réévaluation de tous les projets de construction de grands ensembles polyvalents page 146

Le Comité recommande une réévaluation attentive de tous les grands immeubles polyvalents qu'on projette de construire dans les grands centres urbains. Toutefois, il pourrait être avantageux de construire des ensembles polyvalents dans les petites communautés urbaines dont les centres ne sont pas très bien développés et qui ne font pas face à des problèmes d'encombrement.

Redéfinition de la notion de «bâtiment historique» page 151

Le Comité estime que la définition de «bâtiment historique» donnée par les Travaux publics ne correspond pas aux pratiques administratives établies et recommande que seuls les bâtiments ayant une valeur historique ou architecturale soient conservés. Les bâtiments n'ayant qu'une valeur historique ou architecturale relative ne devraient être conservés, recyclés et restaurés que s'il est possible de démontrer que les coûts en jeu (y compris les coûts à assumer pendant la durée utile) sont comparables à ceux qu'occasionnerait la construction de nouveaux immeubles.

Le Comité recommande d'abandonner la pratique actuelle consistant à affecter d'office 1% des coûts de construction à l'achat d'objets d'art destinés à être placés dans un immeuble public. Un crédit annuel équivalent devrait plutôt être prévu dans le budget annuel pour l'achat d'objets d'art dans les cas où le prestige et l'esthétique le justifient. La responsabilité des décisions relatives à l'utilisation de ces sommes devrait revenir au Comité consultatif national chargé de la sélection des objets d'art qui, en dernier ressort, s'en remettrait au ministère des Travaux publics.

Politique relative à l'installation d'objets d'art
page 154

Le Comité approuve la politique consistant à louer des locaux dans les immeubles fédéraux polyvalents à des commerçants au détail. Il recommande en outre que, dans la mesure du possible, le ministère des Travaux publics cherche activement des locataires pour les locaux inutilisés dans les immeubles publics. Toutefois, cette activité devrait se limiter à l'occupation des locaux excédentaires et non pas devenir un commerce.

Approbation de la politique de sous-location des locaux excédentaires à des fins commerciales
page 156

Le Comité est d'avis que tous les handicapés physiques doivent pouvoir accéder à tous les immeubles fédéraux.

Accessibilité des immeubles aux handicapés
page 157

Chapitre 12. Exploitation et entretien—Gestion permanente des locaux

Le Comité recommande que les ministères-clients qui occupent des immeubles polyvalents appartenant à la Couronne soient autorisés à recourir aux entrepreneurs privés pour des services mineurs aux locataires qui, de toute façon, leur seraient facturés, pourvu que le ministère des Travaux publics, en tant que propriétaire, y consente.

Conclusion par les ministères-clients d'ententes pour des services mineurs aux locataires
page 161

Le Comité recommande que, dans le cadre de l'application de la politique du gouvernement fédéral qui vise à confier au secteur privé une plus grande part des responsabilités d'exploitation et d'entretien, le ministère des Travaux publics conserve le pouvoir de confier ce genre de travaux à ses propres effectifs lorsqu'il est plus économique et efficace de le faire.

Politique de sous-traitance
page 162

Le Comité recommande que des représentants du ministère-locataire fassent partie des équipes d'inspection qui décident, s'il y a lieu, du renouvellement des contrats des entreprises de nettoyage.

Intégration de représentants des ministères-clients dans les équipes d'inspection
page 163

Le Comité recommande que, dans le cadre du système d'autonomie financière, un bail officiel décrivant ses modalités et conditions soit conclu entre le MTP et le ministère-client. Dans tous les cas, le MTP devrait fournir un résumé précis des services d'entretien et autres services auxquels le ministère-client a droit.

Signature d'un bail officiel aux termes du régime d'autonomie financière
page 164

Chapitre 13. Rôle directeur du ministère des Travaux publics dans le secteur immobilier et dans l'industrie de la construction

Recours
obligatoire au
DDG page 169

Le Comité conclut que les avantages avérés que le système des devis directeurs du gouvernement du Canada (DDG) dans le secteur public justifient son utilisation obligatoire par le MTP et par les experts-conseils au service du gouvernement fédéral. Le Comité approuve la participation active de Devis de construction Canada, parce qu'il est convaincu que le secteur privé considérera que le devis directeur national basé sur le DDG ne peut lui être utile que s'il participe directement à son élaboration et contribue à sa mise à jour permanente. Le DDG ne donnera ce qu'on attend de lui que s'il est régulièrement révisé en fonction des innovations dans le secteur de la construction.

Réévaluation
du Pro-
gramme
d'études
informatisées
page 170

Le Programme d'études informatisées n'aura de valeur que si, n'entraînant que des dépenses raisonnables, il permet au MTP de réduire les coûts relatifs à la durée utile de ces nouvelles constructions. Le Comité recommande donc de n'affecter des crédits supplémentaires à ce programme que si le ministère conclut que son coût est proportionnel aux avantages qu'on peut en retirer et si ces avantages ne tardent pas trop.

Abandon du
Système de
renseigne-
ments sur les
investisse-
ments
immobiliers
page 172

Le Système de renseignements sur les investissements immobiliers n'a pas une valeur évidente comme source de renseignements pour l'industrie de la construction et comme moyen d'atténuer le phénomène cyclique. Le Comité recommande donc l'abandon des recherches sur le Système de renseignements sur les investissements immobiliers.

Participation
accrue du
secteur privé
et des
universités
aux recher-
ches expéri-
mentales du
MTP page 174

Le Comité recommande qu'on favorise davantage la participation directe du secteur privé et des universités aux recherches expérimentales du ministère des Travaux publics.

Évaluation
des projets de
recherche et
de développe-
ment du
MTP page 174

Le Comité recommande l'évaluation périodique des projets de recherche et de développement du MTP et l'abandon de ceux dont la réalisation pourrait entraîner des délais et des coûts déraisonnables.

Abrogation
du Pro-
gramme
d'études
préliminaires
de secteurs
page 182

RÔLE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LA GESTION DES TERRES FÉDÉRALES: CONSEILLER ET ADMINISTRER

Chapitre 14. La politique de gestion des terres fédérales

Élaboration
de la politique
de gestion
foncière
page 182

Le Comité recommande l'abrogation du Programme d'études préliminaires de secteurs.

Le Comité recommande que le Comité consultatif du Conseil du Trésor sur la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF) soit chargé

PARTIE III

d'établir des directives claires et concises en vue de l'application de la politique de gestion foncière dont le premier objectif devrait être l'utilisation efficace des propriétés fédérales.

Le Comité recommande que seul le MTP soit habilité à acquérir les propriétés que requièrent au Canada les ministères ou organismes du gouvernement fédéral, sauf dans les cas suivants:

a) si la propriété est acquise par la Commission de la capitale nationale dans le cadre de son mandat et dans la région de la capitale nationale;

b) si la propriété est acquise par la direction Parcs Canada du ministère des Affaires indiennes et du Nord aux termes de la Loi sur les parcs nationaux ou de la Loi sur les lieux et monuments historiques;

c) si la propriété est acquise par le ministère de la Défense nationale dans le cadre de projets liés à la défense.

Le Comité recommande d'abroger la décision de conserver les biens immobiliers fédéraux excédentaires.

Le Comité recommande que le CCCT/GFF entreprenne une révision périodique de tous les biens immobiliers monovalents afin d'établir s'ils sont sous-utilisés et s'ils doivent être déclarés excédentaires et par conséquent cédés.

Acquisition
des propriétés
page 187

Abrogation
de la décision
de conserver
les biens
immobiliers
excédentaires
page 188
Révision des
biens
immobiliers
monovalents
page 189

Chapitre 15. Répertoire immobilier central

Le ministère des Travaux publics doit continuer à aider les organismes rapporteurs à utiliser plus efficacement le Répertoire immobilier central. Maintenant que la plupart des ministères et organismes communiquent régulièrement des renseignements sur les biens immobiliers qu'ils gèrent, il est temps que les Travaux publics prennent l'initiative de leur montrer comment utiliser le répertoire à d'autres fins.

Le Comité conclut qu'il est raisonnable que le ministère des Affaires extérieures continue de tenir à jour le répertoire de tous les biens immobiliers que possède ou que loue le gouvernement à l'étranger.

Le Conseil du Trésor devrait établir des normes pour le répertoire établi par les Affaires extérieures de tous les biens immobiliers loués à l'étranger par la Couronne ou lui appartenant.

Les sociétés d'État ont avantage à respecter le règlement concernant le Répertoire immobilier central. Le Comité recommande donc que le Conseil du Trésor les signale à l'attention des ministres qui en sont chargés. Le ministre concerné et le Conseil du Trésor doivent évaluer tout motif avancé pour justifier l'inobservation du règlement.

Utilisation du
Répertoire
immobilier
central
page 194

Répertoire
des biens
immobiliers
en territoire
étranger
page 194

Normes sur
l'inventaire
des biens
immobiliers à
l'étranger
page 194

Propriétés des
sociétés
d'État page 196

REMERCIEMENTS

Le Comité tient à remercier le ministre des Travaux publics, l'honorable Judd Buchanan, les hauts fonctionnaires de son Ministère, les témoins représentant d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et le secteur privé, de l'aide et de la collaboration qu'ils lui ont prodiguées à l'occasion de l'étude du Programme du logement du ministère des Travaux publics. Beaucoup d'entre eux sont venus de loin, à leurs propres frais, pour nous prêter leur concours. Merci également au personnel du Comité, en particulier à son greffier M. J. H. M. Cocks, à M^{me} Barbara Plant Reynolds du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, à M. P. C. Dobell et M^{me} Helen Small du Centre parlementaire qui ont servi de conseillers, ainsi qu'à M^{me} Liz Levere et M^{me} Elizabeth Macaulay qui ont dactylographié le manuscrit.

INTRODUCTION

Par la publication du présent rapport sur le programme du logement du ministère des Travaux publics, (MTP), le Comité sénatorial permanent des finances nationales conclut la troisième évaluation d'importance qu'il ait faite d'un programme gouvernemental unique. Après la parution en 1971, de son rapport sur la politique de stabilisation économique au Canada, intitulé *La croissance, l'emploi et la stabilité des prix*, des enquêtes approfondies ont été menées auprès d'Information Canada, en 1974, et du Conseil canadien de la Main-d'œuvre, en 1976. Le Comité a déjà commencé sa quatrième étude; elle porte sur les programmes et les activités du ministère de l'Expansion économique régionale.

Le Comité assume depuis longtemps la responsabilité d'étudier, au nom du Sénat, les prévisions de dépenses du gouvernement, présentées annuellement au Parlement dans le budget et le budget supplémentaire; et le Parlement autorise ensuite ces dépenses aux termes de lois portant affectation de crédits. En réalité, le Parlement ne peut examiner le budget que de façon très limitée. C'est ce qui a fait dire au Vérificateur général (*anciennement L'Auditeur général*) dans son rapport de 1976, que le Parlement avait à toutes fins pratiques, perdu le contrôle des deniers publics. Une Commission royale d'enquête sur la gestion financière a été constituée pour étudier, entre autres choses, cette vaste question.

C'est en raison de l'intérêt porté à cette situation que le Comité a décidé en 1973 de procéder, sur une base annuelle, à l'étude systématique et détaillée de programmes ou de ministères considérés individuellement, pour permettre au Parlement d'évaluer avec plus de précision les obligations des ministères et ce qu'il leur en coûte pour y faire face. Chaque rapport du Comité porte sur trois thèmes distincts: d'abord, la description de l'organisation mise en place pour atteindre les objectifs du programme; ensuite, l'évaluation que fait le Comité des qualités et des lacunes du programme; enfin, les conclusions et recommandations soumises par le Comité en vue d'améliorer la situation. Des ministres et hauts fonctionnaires de certains ministères ont déclaré au Comité qu'ils étaient très heureux de saisir l'occasion qui leur était offerte par cette nouvelle approche parlementaire, et l'esprit de collaboration qu'ils ont manifesté subséquemment a confirmé leurs dires.

Si l'étude entreprise par le Comité s'est révélée si complète c'est en partie parce que ce dernier a invité à comparaître des personnes compétentes, mais non directement concernées. Elles peuvent apporter des opinions différentes sur

le programme à l'étude et aider les membres du Comité à évaluer son efficacité tout comme à formuler des recommandations en vue de son amélioration.

Le Comité a pris une autre mesure afin de s'assurer que ses rapports soient soigneusement étudiés. Quelques mois après la publication d'un rapport, il invite le ministre concerné à se prononcer, lors d'une audition publique, sur la réaction de son ministère face aux conclusions et recommandations contenues dans le rapport. Cette méthode, instaurée après examen de la Division de la main-d'œuvre, s'est avérée très fructueuse. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (*anciennement Main-d'œuvre et Immigration*) a comparu devant le Comité, le 15 mars 1977, et a déclaré que des mesures avaient été ou devaient être prises par son Ministère afin d'appliquer 52 des 56 recommandations du rapport sur le Conseil canadien de la main-d'œuvre. La réponse détaillée du Ministère ainsi que la déclaration du Ministre à ce sujet ont été déposées au Sénat le 16 mars 1977 et figurent à l'Annexe du compte rendu officiel des délibérations de cette journée. Le Comité invitera le ministre des Travaux publics à soumettre un compte rendu semblable plus tard cette année.

Selon un article paru par la suite dans un numéro du journal des Parlements du Commonwealth, *The Parliamentarian*, cette innovation a été perçue comme une étape digne de mention dans l'évolution du système parlementaire. L'auteur concluait ainsi:

Ce haut degré de collaboration entre l'exécutif et le législatif est assez rare au Canada et le Ministre et le Comité ont non seulement contribué à étoffer le dossier public existant sur la question de la main-d'œuvre, mais ils ont aussi donné à d'autres comités et à d'autres ministres un exemple de la façon dont ils peuvent travailler de concert dans l'intérêt public.¹

Étendue et portée de cette étude

L'intérêt que porte le Comité au ministère des Travaux publics a été tout d'abord suscité par une déclaration du Ministre selon laquelle son Ministère assumait la responsabilité des plus grosses transactions immobilières au Canada, lesquelles comptent parmi les plus importantes au monde. Il laissait entendre qu'il serait souhaitable d'étudier le fonctionnement de son Ministère de façon plus approfondie que ne le permet actuellement le système des comités de la Chambre des communes.

«Je pense que tout ministère du gouvernement, en plus d'accomplir la tâche qui lui est confiée, a le devoir d'expliquer ce qu'il fait au public, ce public qui est en droit de s'attendre qu'on lui rende des comptes pour les fonds qu'on dépense en son nom. Et il n'est pas toujours facile, seulement avec les communiqués, etc., d'expliquer ce qu'on fait et d'être compris...¹ Nous pouvons répondre de notre administration et nous sommes prêts à le faire...²»

Alors que le ministère des Travaux publics s'occupe toujours des «travaux publics» au sens traditionnel, c'est-à-dire de concevoir et de construire des

¹ Parliamentary Reports, «*The Parliamentarian*», vol LVIII, n° 3, juillet 1977, p. 195.

² Canada, Comité permanent des ressources nationales et des Travaux publics, Procès-verbaux et témoignages, 63, 8 avril 1976, p. 7.

quais, des ponts, des autoroutes, de draguer les zones portuaires, sa tâche première est de loger les autres ministères et organismes fédéraux. Pour l'année 1976-1977, les dépenses effectuées à ce titre ont représenté 81% de toutes les ressources du Ministère, soit un coût estimatif de \$662.8 millions pour 1977-1978; cela fait du programme du logement le cinquième grand poste budgétaire des dépenses fédérales. Le Comité a orienté son étude sur les programmes du logement et de gestion et d'aménagement fonciers ainsi que sur les services techniques, professionnels et administratifs du Ministère qui les applique.

Entre novembre 1976 et juin 1977, le Comité a tenu 19 séances sur le Programme du logement du Ministère au cours desquelles 58 témoins ont comparu. En plus de fonctionnaires des Travaux publics, des porte-parole du Conseil du Trésor, de la Commission de la Capitale nationale et de trois ministères-clients ont aussi été interrogés. Pour établir une comparaison, des réunions ont été tenues avec des personnes actuellement ou anciennement chargées des services du logement des gouvernements de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États-Unis, ainsi qu'avec les directeurs de services semblables de deux des plus grandes sociétés privées au Canada. Les points de vue des ingénieurs-conseils, des architectes, des promoteurs et des groupes s'occupant activement de la conservation du patrimoine ont été exposés par leurs associations professionnelles respectives. Un sous-comité a effectué une visite à Edmonton, au bureau régional des Travaux publics pour les provinces de l'Ouest, afin de s'y entretenir de façon officieuse avec des fonctionnaires du Ministère et des représentants locaux de cinq ministères-clients. Des hauts fonctionnaires du ministère britannique homologue de notre MTP, la *Properties Services Agency*, ont été aussi interrogés. Les membres du Comité ont visité d'autres bureaux régionaux et étudié au total vingt-cinq ministères-clients fédéraux. On a aussi demandé à des groupes et à des organismes semblables de donner, par écrit, leur point de vue sur l'ensemble des questions soulevées au cours des séances; plus d'une centaine de mémoires ont été reçus.

Responsabilité légale du MTP

Le ministère des Travaux publics a été constitué en 1867 à partir d'un organisme déjà en place qui assumait des fonctions semblables pour la Province du Canada. Une partie de son personnel professionnel travaillait à Ottawa avant la Confédération, en raison de la construction des édifices du Parlement qui, après entente, devaient accueillir le nouveau gouvernement fédéral. Le Ministère est régi par la Loi sur les *Travaux publics*, S.R.C. 1970, c. P-38, laquelle n'a été que très légèrement modifiée depuis 1867. En effet seulement dix modifications y ont été apportées depuis 1906, la dernière datant de 1976-1977. Certaines ne font que corriger un libellé redondant, alors que d'autres modifient des dispositions concernant les appels d'offre et l'adjudication des contrats. De hauts fonctionnaires, tels que l'architecte en chef et l'ingénieur en chef, sont toujours cités dans la Loi en vigueur. Bien qu'il puisse y avoir, dans l'organigramme actuel, des personnes assumant des fonctions semblables, ces titres ne sont plus portés aujourd'hui.

Le rôle du Ministère, en tant qu'organisme de services communs chargé de fournir des locaux et des services connexes de gestion immobilière, découle du paragraphe 9(1) intitulé «Pouvoirs du Ministre», qui définit les domaines relevant de sa compétence, soit l'administration, la charge et la gestion, de biens précisément nommés comme les barrages, les havres, les chemins et les ponts, les lignes de télégraphe et «les édifices publics». En vertu de l'alinéa 9(1)f), le Ministre doit aussi assurer «le chauffage, l'entretien et la réparation des édifices de l'État et toutes les modifications qui y sont parfois requises».

Toutefois cette loi ne fait aucune allusion au rôle d'organisme de services communs du ministère des Travaux publics, ni ne lui confère par l'article 9, un pouvoir exclusif en matière de gestion des biens immobiliers. L'article 10 de la loi autorise une importante exception, laquelle n'a jamais été modifiée. Voici cet article:

Nulle disposition de l'article 9 n'est censée attribuer au Ministre la direction, la charge ou la gestion des ouvrages publics qui sont... c) placés, en vertu de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement du Canada, sous le contrôle et l'administration d'un autre ministre ou d'un autre ministère;...

Les pouvoirs que détient le Ministre sur les terres de la Couronne lui ont d'abord été conférés par la *Loi sur les Travaux publics* de 1966-1967 (S.C. 1966-1967, c. 25, art. 21), mais encore là une exception est formulée:

Paragr. 9(2) Le Ministre a la direction, la gestion et l'administration de toutes les terres appartenant à Sa Majesté du chef du Canada à l'exception des terres dont la direction, la gestion ou l'administration relèvent spécialement de quelque autre ministre, ministère, département, direction ou organisme du gouvernement du Canada.

Ces exceptions ont permis à d'autres ministères d'exercer des fonctions dans le domaine immobilier, conformément aux objectifs qu'autorisaient les lois qui les avaient créés. En fait, ils se sont tellement prévalus de ce privilège que la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco) s'en est alarmée. En 1962, elle a conclu que le ministère des Travaux publics n'était responsable que de 40% des nouvelles constructions et ne contrôlait «qu'une petite partie des superficies de plancher dans les immeubles actuels»³.

Une nouvelle politique ayant été adoptée, conformément aux recommandations de la Commission, le ministère des Travaux publics exerce maintenant son contrôle sur une forte proportion des superficies de plancher et entreprend un plus fort volume de travaux de construction pour d'autres ministères. Néanmoins, dans sa déclaration préliminaire, le sous-ministre a affirmé au Comité «que les problèmes créés par la fragmentation de la gestion immobilière fédérale, résultant de cette répartition entre plusieurs ministères, n'ont pas encore été résolus». (1:12)⁴

³ Canada, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, «Les services auxiliaires du gouvernement», vol. 2, Ottawa, 1962, p. 26.

⁴ Ce renvoi et d'autres renvois semblables qui figurent dans le corps du rapport indiquent le numéro et la page du fascicule des délibérations du Comité permanent des finances nationales, deuxième session de la Trentième Législature, 1976-1977.

Une fois son étude terminée, le Comité avait reçu maints témoignages selon lesquels le renforcement du pouvoir réel et réglementaire du Ministère, en tant qu'organisme de services communs, contribuerait grandement au règlement de ces problèmes.

La Loi sur les Travaux publics est désuète et ne reflète pas l'activité actuelle du Ministère. Elle devrait être profondément modifiée de manière à confier clairement au MTP la responsabilité de fournir des locaux et des services immobiliers aux ministères et organismes fédéraux.

Présentation du rapport

Le chapitre 1 de ce rapport est une introduction. Il décrit les mesures prises par le ministère des Travaux publics au cours des quinze dernières années en vue d'assumer un rôle de services dans la gestion des biens immobiliers, compte tenu de facteurs extérieurs comme la croissance de la Fonction publique et les décisions politiques du gouvernement, d'une part, de décentraliser certaines unités fonctionnelles pour les établir dans des régions à taux de chômage élevé, d'autre part, de déménager plusieurs ministères fédéraux à Hull.

Les recommandations du Comité sur les changements fondamentaux à apporter à l'organisation financière et au fonctionnement du Ministère se trouvent dans la première partie. Elles découlent de la ferme conviction qu'a le Comité du rôle de principal fournisseur de locaux et de services immobiliers connexes que le ministère des Travaux publics doit jouer auprès du gouvernement fédéral. Ce mandat n'a pas encore été officiellement reconnu dans aucune disposition législative et, par conséquent, les organismes centraux que sont le Conseil du Trésor et le bureau du Conseil privé ne l'ont pas favorisé. Divers chapitres vont étudier premièrement, les modifications apportées aux anciens pouvoirs du ministère des Travaux publics, et, deuxièmement, en quoi ces modifications vont toucher le Ministère et influencer ses relations avec les ministères-clients et avec le Conseil du Trésor. Ces relations sont étudiées dans le contexte de deux propositions importantes: d'une part, l'attribution au MTP du contrôle de l'utilisation des locaux et, d'autre part, la facturation d'un loyer aux ministères-clients afin que les Travaux publics puissent atteindre l'autonomie financière.

La deuxième partie examine les activités courantes et l'organisation du Ministère. Des chapitres distincts étudient les possibilités qui s'offrent à lui pour répondre aux besoins en locaux (location, location-vente, ou conception et construction), de même que l'incidence des diverses solutions de rechange.

Enfin, la gestion des terres fédérales est nécessairement partie intégrante de la gestion des biens immobiliers. Un rôle spécial a été attribué aux Travaux publics dans ce domaine. Le Ministère doit aussi tenir à jour le répertoire immobilier central. La troisième partie contient l'étude du Comité sur l'application, par les Travaux publics, de la politique en matière de gestion des terres fédérales.

TABLEAU 1
TABLEAU COMPARATIF DES FONDS ADMINISTRÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS, 1968/1969 - 1978/1979
DÉPENSES ET RECETTES DU MTP, PAR PROGRAMME (2)
(\$000)

Programme	Chiffres officiels									Prévisions	Budget des dépenses
	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Administration	10,513	10,766	12,095	13,640	14,845	17,606	22,604	24,832	27,367	32,302	35,621
Services professionnels et techniques	8,048	13,911	13,535	15,260	17,442	20,540	25,197	31,475	35,567	42,464	42,536
Logement — Exploitation — Dép. brutes	102,709	111,069	129,234	152,264	165,845	212,909	267,486	302,742	362,945	411,971	460,941
— Recettes	1,919	2,992	2,396	7,330	15,078	29,553	41,845	49,864	58,985	58,608	56,236
Logement — Immobilisations	71,754	83,034	91,596	113,270	140,532	200,697	208,714	243,070	235,868	292,200	248,530
Travaux maritimes — Exploitation et subventions	9,155	9,913	11,585	12,532	11,429	13,270	12,412	15,767	19,810	34,366	25,307
Travaux maritimes — Immobilisations	22,958	21,346	23,062	21,904	16,879	15,534	10,300	8,712	8,855	18,580	32,172
Voirie et autres travaux de génie — Exp. (val. nette) (3)	8,903	6,813	8,666	8,700	8,765	10,032	10,680	14,512	14,649	16,276	19,116
Voirie et autres travaux de génie — Immobilisations (3)	7,621	6,139	3,708	4,178	7,309	8,701	8,278	10,899	21,719	16,534	19,730
— Subvention pour la route trans-canadienne (3)	37,312	26,774	39,573	2,338	—	—	—	—	—	—	—
Gestion et aménagement fonciers — Exp. — Dépenses brutes (4)	—	—	—	—	—	—	—	5,491	6,606	8,231	10,327
— Recettes	—	—	—	—	—	—	—	2,444	4,154	—	—
Gestion et aménagement fonciers — Immobilisations (4)	—	—	—	—	—	—	—	17,716	7,584	13,000	5,785
Gestion et aménagements fonciers — Subvention (4)	—	—	—	—	—	—	—	—	5,000	—	—
Total (net) (1) (4)	287,054	286,773	330,658	336,756	367,968	469,736	523,826	622,908	682,831	827,316	843,829

NOTES

1. Les totaux ci-dessus comprennent les postes statutaires relatifs aux décisions du tribunal et le remboursement des crédits des années antérieures. Voir les crédits suivants:

3(V1)	4(V1)	1(V1)	249(V10)	40(V10)	37(V10)	36(V10)	32(V10)
121(V10)	6(V10)	222(V10)					
11(V20)	15(V20)						

2. Sources

1968 - 1969 — Budget des dépenses principal, 1970 - 1971
1969 - 1970 — Comptes publics 1970 - 1971
1970 - 1971 — Comptes publics 1976 - 1977 (États des crédits et dépenses).
1977 - 1978 — Budget approuvé y compris les suppléments A et B mais non les affectations de réserve pour rajustement de traitement.
1978 - 1979 — Budget des dépenses principal, 1978 - 1979.

— Comme la structure actuelle des programmes est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1970, les dépenses ont été regroupées en fonction de la nouvelle structure.

3. En 1970 - 1971 le programme de la voirie et autres travaux de génie n'a pas eu de crédit identifié séparément pour immobilisations; toutefois les chiffres cités correspondent à la ventilation des crédits d'exploitation et d'immobilisations.

4. Programme de gestion et d'aménagement fonciers créé le 1^{er} avril 1975. Recettes à valoir sur le crédit pour 1975 - 1976 et pour 1976 - 1977 puis sur le F.R.C. pour les années subséquentes. Subvention de 1976 - 1977 à la municipalité régionale de Niagara pour le pont sur le canal Welland. Pas de crédit d'immobilisations distinct pour 1977 - 1978; toutefois, les chiffres cités correspondent à la ventilation des crédits d'exploitation et d'immobilisations.

Les totaux des prêts et des avances de fonds de roulement du MTP ne sont pas compris.

TABLEAU 2
PROGRAMME DU LOGEMENT — DÉPENSES ET RECETTES
1976-1977
(en dollars)

	EXPLOITATION						Contri- butions au fonds de pension de retraite	IMMOBILISATIONS				TOTAUX
	Traitement et autres postes de feuille de paie	Réparations	Loyers	Services matériaux et fournitures	Autres déboursés	Total		Construc- tions et amélio- rations	Matériel	Autres déboursés	Total	
Administration												
de l'Atlantique du Québec	12,751,528	3,520,888	10,532,525	7,570,528	3,626,057	38,001,526	1,225,700	7,113,373	1,399,932	1,944,254	10,457,559	49,684,785
de la Capitale de l'Ontario	9,376,070	6,985,633	24,696,350	7,363,382	4,527,596	52,949,031	937,300	55,688,056	755,508	15,293,347	71,736,911	125,623,242
de l'Ouest du Pacifique	23,827,682	13,307,607	63,128,331	25,106,788	13,479,817	138,850,225	2,379,300	67,566,369	1,848,162	8,694,546	78,109,077	219,338,602
centrale	11,283,273	5,410,769	21,350,147	9,016,339	5,773,758	52,834,286	1,153,600	23,462,602	5,639,300	5,677,525	34,779,427	88,767,313
autres	8,003,429	3,533,998	17,592,404	8,627,722	3,933,950	41,691,503	793,100	18,731,725	374,420	2,266,602	21,372,747	63,857,350
	4,795,549	1,865,937	14,094,594	2,814,095	2,232,063	25,802,238	504,700	12,593,535	313,504	1,250,226	14,157,265	40,464,203
	2,438,989	352	3,355	35,591	782,663	3,260,950	216,300	772,456	7,842	1,925,183	2,705,481	6,182,731
	429,792	523,154	655,241	339,251	365,780	2,313,218	—	2,133,602	416,359	—	2,549,961	4,863,179
Totaux partiels	72,906,312	35,148,338	152,052,947	60,873,696	34,721,684	355,702,971 ¹	7,210,000	188,061,718	10,755,027	37,051,683	235,868,428	598,781,405
Moins: Produits et recettes à valoir sur le crédit						58,985,041						58,985,041
TOTAUX						296,717,936	7,210,000				235,868,428	539,796,364

Source: Rapport annuel du ministère des Travaux publics, 1976-1977.

¹Dépense supplémentaire de \$32,000 pour décisions du tribunal.

CHAPITRE I

GESTION IMMOBILIÈRE ET SERVICES IMMOBILIERS: LE RÔLE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

OBJECTIFS DU MINISTÈRE

«Le ministère des Travaux publics a deux rôles fondamentaux à jouer, soit en matière de services immobiliers et d'administration immobilière. Il doit d'abord, aux termes des pouvoirs qu'il détient, faire fonction d'agent de l'Administration fédérale en tâchant d'assurer le maximum de rentabilité des présents investissements en biens immobiliers qui atteignent les milliards de dollars, ainsi que des investissements d'environ un demi-milliard de dollars qu'il se propose de faire tous les ans. Il doit aussi faire fonction d'agent des ministères et agences de l'Administration fédérale en s'assurant qu'ils disposent des installations et des terrains nécessaires à l'exécution de leurs tâches.»

Ministère des Travaux publics Rapport annuel, 1976-1977

Depuis sa création, l'objet du ministère des Travaux publics est de fournir des services aux autres ministères et organismes fédéraux. Les responsabilités qui découlent de ce rôle de service sont décrites dans l'énoncé de ces objectifs. Les Travaux publics veillent à ce que les ministères et organismes «disposent des installations et des terrains nécessaires à l'exécution de leurs tâches». La fourniture de ces services est toutefois soumise à divers facteurs extérieurs. Le sous-ministre a déclaré au Comité, au début de son étude sur le programme du logement, que:

«Le ministère a été modelé par les circonstances et les événements plutôt que par un processus conscient d'auto-détermination. Il est un organisme pragmatique qui réagit—et se trouve fréquemment impliqué—dans des situations qui ne dépendent pas de lui». (1:11)

Au cours des quinze dernières années, de nombreux événements aux répercussions enchevêtrées ont modifié grandement l'organisation administrative du ministère des Travaux publics et l'articulation des objectifs de sa politique actuelle.

Le rapport déposé en 1962 par la commission Glassco, contenait de longues recommandations qui venaient appuyer l'opinion des Commissaires selon laquelle les Travaux publics devaient se voir confier un rôle nettement

accru dans la gestion des biens immobiliers fédéraux. Le Comité a étudié ces recommandations, et ses commentaires sur la façon dont elles ont été appliquées servent de tremplin à cette étude. Mais comme l'a suggéré M. Williams, il semble toujours que le Ministère soit «mis au défi de trouver des réponses à un milieu changeant tout en s'efforçant de maintenir les opérations en cours à un niveau acceptable d'efficacité». (1.11) Les décisions politiques prises par le Cabinet ou le Conseil du Trésor au sujet de l'organisation et des travaux de toute la Fonction publique fédérale ont nécessairement des répercussions sur le programme du logement et le Comité s'est penché sur un bon nombre d'entre elles.

Réaction suscitée par les recommandations de la commission Glassco

Les commissaires ont étudié les activités du ministère des Travaux publics en le considérant comme l'un des organismes de services de soutien des activités gouvernementales dont le rôle spécifique pouvait se définir par «l'acquisition et l'entretien des biens immobiliers».¹

Les commissaires ont conçu leurs recommandations en vue d'aider les Travaux publics à réaffirmer leur prépondérance dans un domaine où d'autres ministères empiétaient de plus en plus. Ils ont été très gênés par l'apparente absence de politique commune et de surveillance rigoureuse, pourtant nécessaire, à l'application de normes de gestion et même à la définition générale de l'important portefeuille immobilier que possède ou loue la Couronne. Bien qu'il ait fallu dix ans pour les présenter, leurs recommandations sur l'acquisition, l'inventaire, l'utilisation et la disposition des terres ont été en majeure partie mises en application grâce à la révision de la Loi sur l'expropriation, qui a fait des Travaux publics le seul agent d'expropriation, à l'adoption de la nouvelle politique foncière fédérale et à la création du Répertoire immobilier central. On trouvera à la troisième partie du présent rapport l'évaluation détaillée que fait le Comité du rendement du Ministère dans ce domaine.

Comme nous l'avons déjà souligné, les membres de la Commission Glassco s'inquiétaient du fait que d'autres ministères en soient venus à s'occuper de gestion immobilière.² Chose inouïe, même aujourd'hui, les hauts fonctionnaires du Ministère n'ont pu révéler au Comité le pourcentage précis de l'ensemble du patrimoine immobilier du gouvernement actuellement géré par les Travaux publics. En réalité, ils ont avoué avoir du mal à concevoir comment la Commission royale d'enquête avait pu établir qu'en 1962 le MTP n'était responsable que de 40% des nouvelles constructions.³ Aujourd'hui, les Travaux

¹ Canada, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, Vol. 2, «Les services auxiliaires du gouvernement» Ottawa, 1962, p. 14.

² Ibid. p. 26.

³ «Bien que nous ayons attentivement étudié les documents de travail de la Commission, nous n'avons pu trouver comment elle en était arrivée aux chiffres qu'elle cite dans le Rapport». Lettre adressée au président par les Travaux publics, le 27 avril 1977.

publics assument une grande part de l'ensemble des fonctions immobilières fédérales. Le Comité a appris que 86 ministères et organismes s'adressaient aux Travaux publics pour la satisfaction de leurs besoins immobiliers. Le Ministère fournit tous les immeubles polyvalents, c'est-à-dire destinés à plusieurs clients. Au cours des dernières années, il a surveillé des travaux de conception et de construction d'installations et d'immeubles monovalents, c'est-à-dire destinés à un seul client, pour lesquels les ministères-clients, dans le cadre de leur programme, lui ont versé annuellement plus de \$200 millions. Faisant allusion à cet accroissement des affaires conclues pour les ministères-clients, le sous-ministre, M. Williams, a laissé entendre que la situation qui prévalait avant la déposition du rapport de la commission Glassco était bel et bien chose du passé. Il a souligné que, même en tenant compte d'une certaine inflation, le volume des affaires du Ministère avant le rapport de la commission Glassco n'avait jamais été aussi important. (4:36)

Actuellement, bien que les responsabilités et les compétences en matière immobilière soient toujours réparties entre un certain nombre de ministères, les Travaux publics construisent régulièrement des immeubles et fournissent des locaux et des services aux ministères de la Défense nationale, des Affaires indiennes et du Nord, de l'Agriculture et des Transports, lesquels étaient cités dans le rapport Glassco comme ayant joué antérieurement un grand rôle en ce domaine.⁴

Les mesures qui auraient dû être prises relativement à d'autres recommandations du rapport Glassco ont été freinées ou se sont enlisées dans de longues considérations extérieures au Ministère. En premier lieu, on proposait que si les Travaux publics abandonnaient les fonctions qui consistent à servir la population plutôt que d'autres ministères, le rôle de service que le Ministère assume en tant qu'administrateur de biens immobiliers s'en trouverait accru. Seulement deux de ces activités ont jusqu'ici été transférées. L'acquisition et la répartition du mobilier de bureau sont maintenant confiées au ministère des Approvisionnements et Services. En 1973, le ministère de l'Environnement a acquis la responsabilité de l'administration du programme des ports pour embarcations légères. Toutefois, dans le cadre de ce programme, le ministère des Travaux publics assure encore des services de conception et de construction, grâce aux crédits affectés au programme des travaux maritimes; ils s'occupe en outre de la construction de plus grandes installations portuaires, d'ouvrages de protection, de bassin de radoub, d'écluses et de barrages. Les crédits affectés au programme de la voirie et autres travaux de génie du MTP servent à la construction et à l'entretien des ponts interprovinciaux et internationaux.

En deuxième lieu, il a fallu dix ans pour parvenir à une réorganisation complète qui accentue la vocation immobilière du Ministère. Les membres de

⁴ Ibid. p. 26.

la commission Glassco lui ont souligné «qu'il devrait explorer le terrain au lieu d'essayer d'établir ses plans d'organisation en détail».⁵ Ils étaient en faveur d'une forte décentralisation qui renforcerait les pouvoirs de cinq bureaux régionaux.⁶ En 1966, un plan d'organisation était achevé. Il s'agissait d'un rapport en 16 volumes préparé à l'intention du Ministère par une équipe d'experts-conseils en gestion du secteur privé. En 1966, on a créé six régions géographiques dont les directeurs régionaux se sont vus confier des attributions nettement accrues. Pour diverses raisons, cette réorganisation ne s'est pas révélée satisfaisante. Toutefois, c'est en s'inspirant de cette structure que la réorganisation ultérieure, connue au sein du Ministère sous le nom de Projet Renouveau, s'est effectuée dans les années 70.

La mise en application complète de ce projet n'a été terminée que le 1^{er} janvier 1973. Elle a permis d'établir la structure de base des actuels domaines de compétence du Ministère, lesquels sont décrits au chapitre 7 du présent rapport.

En troisième lieu, malgré de longues discussions sur les conséquences de la recommandation du rapport Glassco voulant que le ministère des Travaux publics soit le «seul organisme s'occupant de la gestion des propriétés immobilières»,⁷ cette recommandation n'a pourtant été appliquée ni en droit ni en fait. On a toutefois reconnu que les concepts de gestion immobilière du gouvernement fédéral étaient bien périmés. Une directive du Cabinet émise en juin 1969 portait sur la création d'un groupe de travail, composé de représentants du Conseil du Trésor et des Travaux publics, avec pour mission de concevoir des améliorations possibles. La gestion immobilière, telle qu'elle est définie dans les objectifs cités au début du présent chapitre, est venue se greffer au rôle de service depuis longtemps reconnu au ministère des Travaux publics, mais cette fois dans le but déclaré de retirer un revenu maximal du portefeuille immobilier fédéral. Ces deux rôles sont maintenant liés. Pour les remplir, le MTP doit assumer la responsabilité de l'acquisition, de l'utilisation permanente et efficace ou de la disposition des biens immobiliers (terrains et immeubles) nécessaires pour permettre aux ministères et organismes fédéraux d'exercer leurs fonctions.

En 1970, le groupe de travail mixte est devenu un groupe d'étude auquel le ministère des Travaux publics a fait appel pour définir et faire accepter ses attributions officielles d'agent immobilier unique capable de s'autofinancer. Ce groupe d'étude, ainsi que son successeur au sein duquel le Bureau du Conseil privé était aussi représenté, a continué d'étudier le projet de mandat jusqu'en 1975. La plupart des ministères clients du MTP ont été consultés à son sujet et au sujet des répercussions financières qu'entraînerait pour eux son acceptation.

⁵ Ibid. p. 70.

⁶ Ibid. p. 69.

⁷ Ibid. p. 61.

Ce groupe d'étude aurait été dissous après avoir échoué dans la conclusion d'un accord sur le mandat des Travaux publics.

Enfin, le ministère des Travaux publics n'a pas été autorisé à facturer aux ministères et organismes les frais de locaux et de services immobiliers qu'il leur rendait, malgré les longs préparatifs auxquels il avait procédé pour appliquer cette recommandation et même si le groupe d'étude l'avait considérée parallèlement au projet de mandat. On trouvera dans la première Partie du présent rapport un examen plus approfondi des causes de l'échec qu'ont connu les organismes centraux lorsqu'ils ont tenté de mettre en application ces dernières recommandations du rapport Glassco.

Autres circonstances et faits touchant le MTP

Au cours des dix dernières années, le ministère des Travaux publics a dû relever les nombreux défis issus des grandes décisions politiques prises par le Cabinet ou le Conseil du Trésor au sujet de la Fonction publique. D'abord, en 1969, on a procédé à une importante réorganisation de vingt-sept ministères et organismes gouvernementaux qui mettait en cause dix-huit immeubles et nécessitait, pour trois autres, la négociation de baux importants.

Deuxièmement, comme le Ministre actuel l'a expliqué à la Chambre des communes en mai 1977, le gouvernement a, depuis 1969, mis

en œuvre un programme concernant la région de la Capitale nationale et ayant deux objectifs principaux: une répartition plus équitable des emplois de la Fonction publique entre Ottawa et Hull, et une augmentation des locaux appartenant à la Couronne par rapport aux locaux loués.⁸

Par conséquent, les Travaux publics ont entrepris la construction d'un vaste ensemble de nouveaux immeubles fédéraux à Hull.

Troisièmement, au moment même où l'on établissait le plan de la Région de la Capitale nationale, un groupe d'étude œuvrant sous la direction du Conseil du Trésor a entrepris, en 1972, de trouver des moyens de réduire la concentration des fonctionnaires fédéraux dans la région d'Ottawa-Hull en décentralisant certaines unités pour les réaffecter ailleurs, au Canada. Un rapport soumis par le ministre d'État aux Affaires urbaines en 1974 révélait que 25% de tous les fonctionnaires fédéraux travaillaient dans la Région de la Capitale nationale, et qu'en en déplaçant seulement 5% on toucherait 25,000 emplois de la Fonction publique fédérale.⁹ La décentralisation vers l'extérieur de la Région de la Capitale nationale et l'installation à Hull de 15,000 fonctionnaires travaillant actuellement à Ottawa reflètent de vastes préoccupations économiques et sociales du gouvernement auxquelles le ministère des Travaux publics s'est rapidement soumis.

⁸ Canada, Chambre des communes, *Débats*, 17 mai 1977, p. 5716.

⁹ Canada, Commission de la Capitale nationale; *Rapport annuel 1974-1975*, Ottawa, p. 10.

L'extraordinaire croissance de la Fonction publique fédérale, qui s'est poursuivie jusqu'en 1976, constitue un quatrième aspect de cette évolution qui a profondément modifié les activités des Travaux publics. Dans la décennie qui a précédé les années 1975-1976, on a constaté que le nombre de fonctionnaires avait doublé.¹⁰ Pour citer des chiffres, 140,206 employés ont été embauchés en 1965 en vertu de la Loi sur le Service civil. En 1975-1976, le nombre d'employés embauchés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique était passé de 142,963 à 283,169 employés,¹¹ dont près de 76,000 travaillaient dans la Région de la Capitale nationale.

La très forte demande de bureaux dans la Région de la Capitale nationale a dû être satisfaite beaucoup plus rapidement que ne le permettait le schéma de construction gouvernemental. Pour faire face à ces besoins immédiats, le MTP a loué à Ottawa de nombreux locaux aux termes de baux à court terme. Les promoteurs qui ont signé ces baux avec le gouvernement fédéral ont supposé qu'ils ne seraient pas touchés par le programme de construction fédéral en cours d'application à la même époque. Cependant, au printemps 1977, un grand nombre des nouveaux immeubles étaient pratiquement terminés et s'amorçait le transfert de plus de 15,000 fonctionnaires depuis des locaux loués à Ottawa vers des immeubles fédéraux. Par coïncidence, la croissance de la Fonction publique s'est en même temps arrêtée. Toutes les répercussions de ces deux événements se sont soudain faites sentir et sont devenues la proie des commentaires des médias et des parlementaires. Des représentants d'intérêts locaux ont vigoureusement fait valoir auprès du Comité les effets néfastes que cette relocalisation des fonctionnaires avait sur le répertoire des bureaux du secteur privé à Ottawa.

En plus de la simple location de bureaux qui devait permettre de répondre à la demande créée par la phénoménale croissance de la Fonction publique en une très brève période, les Travaux publics ont pour la première fois conclu des négociations en vue d'acquérir des bureaux par voie de contrat de location-vente lequel est défini par le Ministère comme «un système de location selon lequel le propriétaire du bien immobilier s'engage à vendre ce bien à la fin du contrat de location.»¹² Les Travaux publics ont conclu quatre importants contrats de location-vente qui ont également suscité la critique des députés et des médias. Au chapitre 9, on approfondit davantage la question de l'utilisation des contrats de location-vente.

A titre d'organisme de services, le ministère des Travaux publics doit aussi s'adapter aux modifications apportées aux normes des bureaux, lesquelles sont constamment améliorées, tant dans le secteur public que privé. Maintenant, dans les immeubles que loue ou construit le gouvernement, on tient compte de

¹⁰ Canada, Débats du Sénat, «Discours du trône», 12 octobre 1976.

¹¹ Canada, Commission de la Fonction publique, *Rapport annuel 1976*, Ottawa.

¹² «Termes immobiliers usuels», Note de service du ministère des Travaux publics, le 9 mars 1977.

cet aspect qu'ont fait valoir les membres de la commission Glassco, à savoir que «des locaux convenables et des conditions de travail agréables ont un effet direct sur le rendement et sur le moral des employés».¹³ A cet égard, les Travaux publics s'en tiennent à la politique du Conseil du Trésor qui les oblige à «fournir aux ministères suffisamment de locaux à bureaux pour répondre aux besoins de leurs programmes de la façon la plus économique dans l'ensemble, compte tenu des pratiques des autres employeurs d'importance au Canada».¹⁴

L'installation des climatiseurs dans les locaux occupés par les fonctionnaires est devenue récemment une norme, au même titre que dans le secteur privé.

Comment est satisfaite la demande d'immeubles polyvalents et monovalents?

Un graphique comparant les données au répertoire des immeubles du Ministère nous montre comment on est arrivé à répondre à la demande accrue de locaux. Du 31 mars 1971 au 31 mars 1976, la superficie que possède la Couronne s'est accrue de plus de dix millions de pieds carrés, soit 20% d'une superficie totale de 66.5 millions de pieds carrés. Pendant la même période, la superficie louée s'est accrue de près de quatorze millions de pieds carrés, soit 52% d'une superficie totale de 26.5 millions de pieds carrés.¹⁵ Les dépenses engagées par le Ministère au titre de l'achat et de l'entretien de ces éléments du répertoire ont plus que doublé depuis 1971.

Toutefois, le ministère des Travaux publics n'assume pas le financement de tous les locaux nécessaires à l'exécution des programmes gouvernementaux. L'évolution de la situation a aussi entraîné un partage assez confus des responsabilités. Actuellement, le ministère des Travaux publics fournit dans tout le Canada les immeubles polyvalents, c'est-à-dire destinés à plusieurs usagers, afin de répondre aux besoins en locaux de tous les ministères. Il existe aussi une autre catégorie d'immeubles, dont les Travaux publics n'assument pas toujours la responsabilité, ce sont les immeubles monovalents. On les appelle ainsi parce qu'ils sont conçus de façon à répondre aux exigences d'un programme spécial d'une nature si particulière que les caractères physiques de ces immeubles excluent toute possibilité de les affecter à un autre usage qui soit rentable¹⁶. Les pénitenciers, les immeubles réservés au tri du courrier et les laboratoires des pêcheries sont maintenant classés comme des immeubles monovalents. En règle générale, on considère que les coûts d'immobilisation et d'exploitation de ces installations monovalentes découlent de programmes ministériels précis et les ministères les incluent dans le financement de leur programme.

¹³ Canada, Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, ouvrage cité, p. 55.

¹⁴ *Guide d'administration des locaux à bureaux*, Conseil du Trésor, Ottawa, février 1977, p. 1.

¹⁵ Voir le tableau comparatif sommaire couvrant d'une période de neuf ans, Tableau I, p. 1.

¹⁶ Document soumis par le MTP au Comité le 23 juin 1977.

Toutefois, les Travaux publics assurent aussi le financement de certaines installations monovalentes; ainsi, celles du ministère des Postes et des Douanes, qui figurent au budget des dépenses comme des immeubles monovalents, sont traditionnellement prévues dans des affectations de crédits des Travaux publics. Dans la région de la Capitale nationale, les immeubles tant polyvalents que monovalents, figurent aussi dans les prévisions budgétaires des Travaux publics et ce pour deux raisons: d'abord parce que la Loi sur les Travaux publics confie au Ministre la responsabilité de la construction et des services liés à tous les immeubles publics «au siège du gouvernement», bien que cette expression ait été supprimée de la Loi de 1976. Deuxièmement, le Conseil du Trésor a décidé il y a quelque temps, pour faciliter le travail de référence et en vue de la divulgation de tous les coûts, que tous les besoins en locaux dans la Capitale nationale devaient figurer au même endroit, soit au chapitre des grands travaux d'équipement, affectation de crédits du programme de logement du MTP. On a toutefois relevé certaines exceptions à cette règle. Des fonds ont été prévus dans les affectations de crédits des ministères des Transports, de la Défense nationale et de la Commission de la Capitale nationale pour la construction de certains immeubles à Ottawa. Par conséquent, la fragmentation de la responsabilité de la fourniture des bureaux, à laquelle fait allusion le Ministre, se perpétue toujours.

Ce sont là des facteurs dont le Comité devait évaluer l'efficacité, dans le cas des demandes présentées au Ministère. Les recommandations des membres de la commission Glassco ont été prises au sérieux par les hauts fonctionnaires et celles concernant les ententes ministérielles internes ont été appliquées. Selon un haut fonctionnaire, la haute administration s'est efforcée de faire face à d'autres circonstances et événements modifiant le travail du Ministère, et ce en faisant preuve de «souplesse pragmatique et contrôlée».¹⁷

¹⁷ «*Reorganizing the Federal Department of Public works*», Walter Baker, publié dans *Optimum*, Vol 2, N° 4, 1971, page 41. M. Walter Baker a été sous-ministre adjoint (Planification et Systèmes) au MTP de 1970 à 1974. Il a rédigé le manuscrit, non encore publié, de son ouvrage intitulé «*Organization Under Stress: Reorganizing the Federal Department of Public Works*» que le personnel du Comité peut consulter. Certains des documents tirés de l'ouvrage non publié ont aussi été utilisés dans le cadre des cours donnés par M. Baker à l'Université d'Ottawa.

CHAPITRE 7

UN ORGANISME DE SERVICES COMMUNS

PARTIE I

ORGANISME CENTRAL ET PRINCIPAL FOURNISSEUR DE LOCAUX ET DE SERVICES IMMOBILIERS CONNEXES

En 1969, la demande croissante présentée dans les travaux de planification du Ministère, ainsi que la nécessité de coordonner l'achèvement de divers projets locaux, M. Williams a expliqué que les immeubles existants devraient être utilisés non seulement au plan de la construction, mais également au jour le jour pour répondre aux besoins des programmes des ministères qui en font usage.

Il a été convenu que les immeubles existants devraient être utilisés pour un service de logement communautaire, avec les plans pour être revus. Les plans devraient être revus en fonction des besoins des ministères qui en font usage, et les plans devraient être revus en fonction des besoins des ministères qui en font usage.

Il a été convenu que les propositions de mandat en faveur de MIP

Le Conseil est informé du fait que, conformément au Ministère des Approvisionnements et Services, qui est l'autre principal organisme de services communs au niveau du gouvernement, aucune disposition législative n'a

CHAPITRE 2

UN ORGANISME DE SERVICES COMMUNS?

Le taux de croissance rapide de la Fonction publique, qui explique en grande partie l'ampleur des préoccupations actuelles du Ministère, s'est maintenant sensiblement ralenti. En 1976-1977, le taux de croissance a été maintenu à 1.5% et, pour 1977-1978, l'objectif est de moins de 1%. On prévoit que ce ralentissement s'accroîtra encore en 1978-1979. À première vue, il semble donc que les besoins en locaux diminueront. Paradoxalement, la demande se maintiendra dans certains endroits par suite de l'adoption d'autres politiques gouvernementales. Le fait que des unités de travail de plusieurs ministères quitteront la Région de la Capitale nationale pour s'installer dans d'autres régions du Canada forcera le gouvernement à leur fournir des locaux là où elles seront affectées. Par ailleurs, pour rendre sa présence plus évidente, le gouvernement fédéral est en train de regrouper les fonctionnaires des principaux secteurs urbains dans des immeubles appartenant à la Couronne. Par exemple, on a déjà commencé à préparer, à Montréal, l'emplacement du plus ambitieux de ces projets, Place Guy Favreau, nouvel ensemble d'immeubles fédéraux dont le coût est évalué à \$101 millions.¹

En plus de la demande constante prévue dans les travaux de planification du Ministère, toute réorientation politique nécessitera l'aménagement de nouveaux locaux. M. Williams a expliqué que les immeubles existants devenaient désuets, non seulement au plan de la construction, mais également par leur incapacité de répondre aux besoins des programmes des ministères qui en font usage.

Nous avons un plan d'aménagement permanent. Nous l'établissons pour une période de cinq ans conjointement avec les programmes prévus. Les plans comprennent toujours un certain nombre de ces édifices que nous avons décidé d'abandonner, pour une raison ou une autre...(2:24)

Avenir incertain des propositions de mandat en faveur du MTP

Le Comité s'est inquiété du fait que, contrairement au Ministère des Approvisionnements et Services, qui est l'autre principal organisme de services communs au niveau du gouvernement, aucune disposition législative n'ait

¹ Canada, Budget des dépenses 1978-1979, Ottawa, p. 21-24.

donné de mandat précis au ministère des Travaux publics.² De même, ses activités, en tant que principal fournisseur de locaux et de services immobiliers connexes pour le gouvernement fédéral, n'ont pas été constamment encouragées par les organismes centraux que sont le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Certains ministères conservent et étendent, avec l'approbation du Conseil du Trésor, certaines attributions immobilières dans le cadre de l'expansion de leurs programmes.

Par ailleurs, l'attitude des autorités centrales à l'égard du mandat des Travaux publics a été changeante. Si l'on se fie à des déclarations faites par des fonctionnaires, en public et devant divers comités parlementaires, il est évident qu'à partir de 1971, le Ministère prévoyait qu'on lui donnerait le pouvoir de percevoir des ministères-clients un loyer fixé selon la valeur marchande, pour tous les locaux qu'il administrait. Pour se préparer à ce changement, le Ministère a mis au point et appliqué un système de facturation fictive qui lui en a beaucoup appris. Cependant, rien ne s'est produit, même après qu'un groupe de travail constitué de représentants du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé (CT/CP) eut discuté pendant plus de cinq ans du rôle des ministères de services communs, des conséquences d'un système de facturation des services rendus par le MTP et des façons de l'appliquer.

Nouvelle définition des locaux polyvalents et monovalents

Le Groupe de travail du CT/CP de même que son sous-comité n'ont pu parvenir à un accord, en partie parce qu'ils n'ont pas réussi à formuler une définition acceptable et commune de ce que représentent les deux catégories de locaux, polyvalents et monovalents, ni à établir, pour chacune de ces catégories, une distinction entre gestion et propriété. La distinction qu'on a établie pendant plusieurs années entre ces catégories de locaux et leur système de financement mixte est insoutenable. Le Comité considère qu'il ne peut y avoir qu'une seule définition non équivoque des locaux monovalents. Il s'agit des locaux pour lesquels on ne peut absolument pas trouver d'autre utilisation rentable et pour lesquels il est, par conséquent, difficile de fixer un loyer selon la valeur marchande, pour un locataire autre que le gouvernement, en s'inspirant du coût original ou du coût de remplacement. L'expression «locaux polyvalents» devrait donc désigner tous les autres locaux.

Il n'est pas pertinent de tenir compte de la situation géographique, pour décider de la gestion et de la propriété de ces deux catégories de locaux. Le Comité considère que les ministères-clients devraient, au moyen de crédits,

² Le paragraphe 5(3) de la Loi sur le ministère des Approvisionnement et Services (S.R.C. 1970, c. S-18) se lit comme suit:

(3) Le ministère des Approvisionnement et Services doit fonctionner comme un organisme de services communs pour le gouvernement du Canada, c'est-à-dire que son activité doit essentiellement tendre à fournir aux ministères, départements et organismes du gouvernement du Canada, des services en vue de les aider à réaliser leurs programmes.

financer et posséder ces locaux monovalents comme c'est en fait le cas actuellement, sauf dans la Région de la Capitale nationale. Le ministère des Travaux publics devrait donc cesser d'y financer les locaux monovalents. Mais en tant qu'organisme immobilier central, ce Ministère devrait continuer de se charger de la construction de tous les locaux monovalents au nom des ministères-clients. Si, comme on l'a recommandé, ces locaux étaient définis de façon restreinte, il en resterait très peu. Les pénitenciers et les laboratoires spécialisés répondraient à cette définition mais d'autres installations, comme les bureaux de poste et les centres d'analyse des données fiscales, actuellement considérées comme des immeubles monovalents, passeraient dans la catégories des édifices polyvalents. Ces derniers comprendraient tous les autres immeubles possédés ou loués par la Couronne et seraient uniquement gérés par les Travaux publics.

Le Comité recommande de redéfinir les expressions «immeubles monovalents» et «immeubles polyvalents» utilisées actuellement dans le Budget principal des dépenses et dans l'administration du programme de logement. Le terme «monovalent» ne devrait désigner que les immeubles appartenant à la Couronne pour lesquels il est difficile de fixer un loyer selon la valeur marchande pour un locataire autre que le gouvernement, en tenant compte du coût original ou du coût de remplacement de ces immeubles, indépendamment de leur situation géographique au Canada. Le terme «polyvalent» devrait s'appliquer à tous les autres locaux possédés ou loués par la Couronne.

Le Comité recommande en outre que tous les immeubles monovalents appartiennent au ministère-client qui les occupe et que le ministère des Travaux publics se charge de la gestion de tous les locaux polyvalents.

Désignation du ministère des Travaux publics comme organisme de services communs

La Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) a été constituée en 1976. Un *rapport intérimaire* présenté en novembre 1977 indique que la Commission s'est à nouveau penchée sur la question des relations entre les ministères-clients et les ministères de services communs.³ Il s'agit là d'un sujet primordial pour le Comité car le ministère des Travaux publics est le premier ministère fédéral de service communs. De nombreux autres ministères fonctionnent entièrement ou en partie comme des organismes de services communs et, notamment, le ministère des Approvisionnements et Services, la Commission de la Fonction publique, Statistique Canada et l'Office national du film et autres. Les organismes de services communs sont également répandus dans les administrations provinciales et municipales. Pour citer un ancien sous-ministre des Approvisionnements et Services, «ces organismes de services communs appliquent simplement à

³ Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, *rapport intérimaire*, novembre 1977, p. 49.

l'administration du gouvernement les principes économiques de la spécialisation et de la répartition du travail, principes qui trouvent leur application dans presque tous les aspects de la vie économique moderne».⁴

Les organismes de services communs sont nécessaires à l'organisation de l'administration gouvernementale. Leur existence permet de prendre des décisions plus rationnelles, d'éviter le double emploi en matière de services et d'installations et devrait permettre d'atteindre une plus grande efficacité. Il faudrait maintenant que les organismes centraux réétudient sérieusement le rôle du ministère des Travaux publics en tant qu'organisme de services communs légalement investi du pouvoir d'offrir à tous les ministères des locaux et des services immobiliers connexes conformément aux définitions restreintes des locaux monovalents et polyvalents recommandées précédemment.

En soumettant cette recommandation, le Comité a, pour des raisons pratiques, exclu les propriétés situées à l'extérieur du Canada. En 1970, le Cabinet a décidé que les services de soutien pour les opérations à l'étranger de tous les ministères et organismes du gouvernement canadien (à l'exception des corporations de propriétaires et de mandataires et des unités militaires opérationnelles) seraient regroupés en un seul système géré par le ministère des Affaires extérieures sous la surveillance du Comité interministériel des relations extérieures. Ce système est valable pour les opérations courantes à l'étranger. Toutefois, il faudrait consulter le ministère des Travaux publics pour tout projet de construction important, en particulier pour la construction d'immeubles à bureaux à l'étranger.

Par le passé, le Conseil du Trésor a permis à d'autres ministères de concevoir et de construire une partie des locaux dont ils avaient besoin. Il n'est pas nécessaire de continuer à procéder ainsi. Il faut admettre les avantages que comporte la centralisation de toutes ces activités au sein du ministère des Travaux publics, organisme de services communs possédant les compétences nécessaires dans ce domaine. Le MTP devrait seul être chargé de la conception et de la construction des locaux fédéraux, qu'ils soient monovalents ou polyvalents. Toutefois, le Comité reconnaît que la définition de «locaux» peut être ambiguë. En fait, aux États-Unis, on estime que lorsqu'on attribue au *Public Building Service* la responsabilité de tous les immeubles polyvalents, comme en a témoigné M. Dwight Ink, ancien directeur adjoint de la *U.S. General Services Administration*, «dans certains secteurs, la ligne de démarcation est floue et pratiquement chaque cas fait l'objet d'une décision distincte». (23:11) Ainsi, par exemple, le MTP n'emprunterait pas au ministère de l'Environnement la responsabilité de concevoir et de construire les échelles à poissons, tout comme il n'emprunterait pas au ministère de l'Agriculture celle de concevoir et

⁴ H. R. Balls «*Common Services in Government*», *Canadian Public Administration*, vol. 17, printemps 1974, p. 227.

de construire les poulaillers. Le ministère des Travaux publics serait responsable des locaux dans lesquels travaillent des fonctionnaires.

Le Comité recommande de modifier la Loi sur les Travaux publics et d'autres lois, au besoin, pour que le ministère des Travaux publics devienne l'organisme de services communs et pour que ses efforts tendent à fournir aux ministères et organismes du gouvernement du Canada les locaux et les services immobiliers connexes nécessaires à la bonne marche des programmes de ces ministères et organismes. Les propriétés situées à l'extérieur du Canada, que possède ou que loue le gouvernement canadien, devraient toutefois être exclues et continuer d'être gérées par le ministère des Affaires extérieures.

Le Comité recommande en outre que le ministère des Travaux publics soit responsable de la conception et de la construction de tous les locaux fédéraux, qu'ils soient monovalents ou polyvalents.

The first paragraph of the ...

The second paragraph of the ...

The third paragraph of the ...

The fourth paragraph of the ...

The fifth paragraph of the ...

The sixth paragraph of the ...

The seventh paragraph of the ...

The eighth paragraph of the ...

The ninth paragraph of the ...

The tenth paragraph of the ...

The eleventh paragraph of the ...

The twelfth paragraph of the ...

The thirteenth paragraph of the ...

The fourteenth paragraph of the ...

The fifteenth paragraph of the ...

The sixteenth paragraph of the ...

The seventeenth paragraph of the ...

The eighteenth paragraph of the ...

The nineteenth paragraph of the ...

The twentieth paragraph of the ...

The twenty-first paragraph of the ...

The twenty-second paragraph of the ...

The twenty-third paragraph of the ...

The twenty-fourth paragraph of the ...

The twenty-fifth paragraph of the ...

The twenty-sixth paragraph of the ...

The twenty-seventh paragraph of the ...

The twenty-eighth paragraph of the ...

The twenty-ninth paragraph of the ...

The thirtieth paragraph of the ...

LES MINISTÈRES DEVRAIENT-ILS PAYER UN LOYER? LE PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Au moyen des crédits qui lui sont alloués le ministère des Travaux publics finance une large part des besoins de logement des autres ministères du gouvernement. Ainsi, ces autres ministères occupent des locaux sans avoir à assumer les coûts normaux de propriété ou de location. Cela signifie que les ministères-clients ne sont pas incités à tenir compte de l'efficacité lors de l'acquisition ou pendant l'utilisation des locaux.

Depuis presque deux décennies, divers groupes recommandent l'adoption de mesures qui, selon les termes utilisés dans le rapport de la Commission Glassco, les ministères «se rendraient alors mieux compte de ce que coûtent les locaux qu'ils occupent».¹ Au cours des dernières années, le Vérificateur général, le ministère des Travaux publics, le Comité des comptes publics de la Chambre des communes de même que le Comité sénatorial des finances nationales ont soumis des recommandations analogues. On trouvera à l'annexe A du présent rapport une description des tentatives soutenues, mais jusqu'à présent totalement infructueuses, visant à faire adopter ces recommandations.

Le Comité a étudié de très près l'importante question des conséquences d'un système d'imputation des coûts de logement aux ministères; il en a discuté avec des représentants du ministère des Travaux publics, du Conseil du Trésor, de tous les ministères fédéraux clients, d'autres organismes gouvernementaux, du Conseil des politiques administratives et du ministère des Services gouvernementaux de la province de l'Ontario, de la British Columbia Buildings Corporation, de la General Services Administration des États-Unis et des Services immobiliers de Bell Canada et de la Banque royale. Le Comité a réévalué la recommandation qu'il avait soumise en 1964 et qui proposait de réclamer aux ministères le coût des services, et notamment du logement, à condition que les frais d'administration ne soient pas excessifs. On trouvera dans le présent chapitre certains points marquants de cette étude exhaustive qui a amené le Comité à se prononcer en faveur d'un système qui, d'une part, imputerait aux organismes et ministères gouvernementaux le coût de l'espace qu'ils occupent

¹ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, vol. 2, «Services auxiliaires du gouvernement», Ottawa, 1962, p. 59.

et, d'autre part, obligerait le ministère des Travaux publics à administrer son programme de logement en visant à l'autonomie financière.

La présentation détaillée: une solution de rechange à la facturation des services

Depuis 1960, le Vérificateur général a demandé à plusieurs reprises que les crédits parlementaires indiquent avec plus de précision les dépenses engagées pour des services précis. Suite à cette observation et fort de l'appui que lui a donné en 1961 le Comité des comptes publics, le Conseil du Trésor a inclus dans le Budget des dépenses de 1962-1963 de chaque ministère un relevé détaillé de la «Valeur approximative des principaux services non inclus dans ces prévisions». Le premier poste indiquait le total, en dollars, des dépenses consacrées au «Logement (fourni par le ministère des Travaux publics)». Les membres de la Commission Glassco ont relevé cette nouveauté dans leur rapport en 1962. Ils considéraient que c'était là un effort modeste qui contribuerait à rendre les ministères plus conscients du coût de leurs installations et ils recommandaient une deuxième étape plus décisive. Le rapport indiquait «qu'il y aurait lieu de montrer, aux fins de la comptabilité, tous les éléments réels du coût et d'imputer les frais qui leur reviennent aux ministères ayant bénéficié des services».²

Lorsqu'on a modifié, en 1970-1971, la présentation du Budget des dépenses, on a apparemment décidé de regrouper certains postes, tels le logement, la comptabilité et l'émission des chèques, et cetera, qui constituent l'ensemble des «services fournis par d'autres ministères». Le ministère des Travaux publics continue de calculer chaque année le coût total du logement pour chaque ministère, mais les chiffres détaillés de ce poste ne peuvent plus être repérés dans le tableau explicatif intitulé «Programme par activité», qui figure dans le Budget des dépenses. Par conséquent, ni le Parlement ni le public ne peuvent savoir ce qu'il en coûte à chaque ministère pour son logement. Le Comité considère que la décision, prise en 1970, de regrouper en un seul montant le coût des services fournis par tous les autres ministères n'est pas justifiée. Cependant, le projet de rétablissement d'une présentation détaillée des coûts de logement dans le budget existe toujours.

Dans la section de son rapport de 1976 portant sur la vérification spéciale des espaces à bureaux, le Vérificateur général estimait que «le Conseil du Trésor, après consultation auprès du ministère des Travaux publics, devrait terminer le plus tôt possible son projet visant à mettre au point de bonnes façons d'indiquer les coûts de logement dans le budget des dépenses et dans les Comptes publics et à élaborer un système de rapports permettant cette

² Ibid., p. 59.

ventilation des coûts». ³ Cette recommandation se retrouve dans le rapport de 1977 du Vérificateur général.

Lorsqu'ils ont comparu en mars 1977 devant le Comité, les représentants du Conseil du Trésor ont proposé une forme élaborée du système de présentation détaillée qu'ils avaient mise au point de préférence aux propositions visant à facturer des services selon un simple système d'imputation des coûts ou d'assujettissement des dépenses aux recettes. Un fonctionnaire du Conseil du Trésor s'est dit d'avis que le calendrier proposé:

fournira les renseignements nécessaires à l'analyse de l'utilisation efficace de l'espace par les ministères et organismes d'État et de la gestion globale des locaux dans la Fonction publique fédérale. (9:8)

De plus, il a soutenu que le projet présenté «reflète le statu quo et il ne sera pas nécessaire de procéder à des changements de rôle, qu'il s'agisse du rôle du ministère des Travaux publics ou des ministères-clients». (9:9)

Le Comité a vérifié que les consultations du Conseil du Trésor auprès du ministère des Travaux publics et d'autres ministères, à propos de la présentation détaillée dans le Budget des dépenses et dans les comptes publics dont avait discuté le Comité, ont en fait été réduites au minimum. Au cours de la semaine qui a suivi la rencontre entre les membres du Comité et des représentants du Conseil du Trésor, en mars, on a fait part du projet de présentation détaillée à des fonctionnaires du ministère des Travaux publics. Comme on ne s'est pas entendu sur la formule, le Budget des dépenses de 1978-1979 ne comporte pas de présentation détaillée des coûts de logement.

Lorsqu'il s'agit de déterminer le coût du logement, le système de présentation détaillée nécessite beaucoup d'efforts et de lourdes dépenses, sans comporter les avantages d'un système d'imputation des coûts (qui imposerait une discipline aux ministères-clients) ou d'un système d'autonomie financière (qui imposerait une discipline tant au MTP qu'aux ministères-clients).

Le Comité considère que le recours à un système de présentation détaillée pour divulguer les coûts de logement dans les prévisions budgétaires de chaque ministère et organisme du gouvernement fédéral constitue une solution insatisfaisante au problème de la responsabilité en matière de coûts. Si l'on a déterminé les coûts pour les présenter dans le Budget des dépenses, pourquoi ne pas faire un pas de plus et instituer un système de facturation ou même d'assujettissement des dépenses aux recettes et donc d'autonomie financière? Ni l'un ni l'autre des systèmes n'a été mis à l'essai bien qu'on en ait discuté longuement pendant quinze ans. Le Comité a donc étudié en détail l'imputation des coûts, ou leur recouvrement, et l'assujettissement des dépenses aux recettes.

³ Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes 1976*, Ottawa, p. 94.

Facturation des services: définition des termes

L'une des difficultés que l'on rencontre lorsqu'on analyse les problèmes et les possibilités liés à la facturation des services est l'imprécision des termes employés. Au cours des témoignages, on a utilisé sans distinction «imputation des coûts», «recouvrement des coûts» et «facturation des services» pour décrire un système par lequel les ministères-clients paient à l'organisme qui les dispense les services qu'ils ont reçus.

L'autonomie financière, autre expression utilisée fréquemment au cours des témoignages, sous-entend l'application du rapport coûts-prix pour celui qui offre le service comme pour celui qui le reçoit. Pour atteindre l'autonomie financière, le ministère des Travaux publics devrait fonctionner avec le revenu tiré des immeubles et des services offerts aux autres ministères et organismes gouvernementaux.

La facturation des services

Dans sa déclaration préliminaire, le ministre des Travaux publics a fait part au Comité d'arguments en faveur de la facturation des services en disant ceci:

J'ai souligné la nécessité de sensibiliser beaucoup plus les administrateurs de la Fonction publique et les politiciens à l'importance de l'actif immobilier et, en même temps, la nécessité de mieux percevoir les coûts immobiliers des programmes gouvernementaux. Pour atteindre ces deux buts, on a étudié, entre autres, la possibilité de demander des «*frais de service*» pour les activités du ministère des Travaux publics: si les ministères-clients doivent prévoir ces services dans leur budget, ils seront plus portés à utiliser au maximum les ressources immobilières. (1:47)

En fait, le ministère des Travaux publics tente depuis plusieurs années d'instituer un système de recouvrement des loyers des ministères-clients. En décembre 1973, on a demandé au Conseil du Trésor la permission d'entreprendre l'application. On proposait non seulement que les ministères et organismes soient tenus de payer sur leurs crédits le loyer et les services immobiliers que leur fournit le ministère des Travaux publics, mais également que ce ministère soit obligé de financer ses opérations au moyen de ce revenu. A cette époque, certains hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics avaient l'impression que leur proposition avait été acceptée en principe. Or, elle a été rejetée par les hauts fonctionnaires et jamais les ministres du Conseil du Trésor n'en ont été saisis.⁴

Facturation fictive

Dans l'attente de l'application du principe de la facturation des services, le ministère des Travaux publics a appliqué pendant au moins deux ans un système de facturation fictive par lequel on faisait connaître aux ministères la valeur de chaque local qu'ils occupaient. On fixait ce prix de location fictif en

⁴ Lettre de G. B. Williams au président, datée du 15 novembre 1976.

tenant compte de la valeur marchande d'immeubles équivalents à ceux qu'occupaient les ministères. Ces frais fictifs étaient ensuite passés en revue par des gestionnaires supérieurs des ministères-clients. Le sous-ministre des Travaux publics, qui était responsable de la bonne marche de ce système, en a parlé aux membres du Comité et s'est dit d'avis que le système de facturation fictive avait démontré que le paiement d'un loyer, par les ministères, constituait une solution pratique.

Très peu de plaintes nous sont parvenues. On nous a bien présenté des critiques par exemple que nos évaluateurs s'étaient totalement trompés dans les mesures, ou qu'ils n'avaient aucune idée de la valeur des bâtiments en fonction de leur emplacement et de leur état.... Mais aucun de ces problèmes ne différait des problèmes normaux qui existent entre propriétaire et locataire. (7:16)

Lorsque le Comité a rejeté le projet de facturation des services, on a alors abandonné le système de facturation fictive.

Pratique actuelle

Le ministère des Travaux publics perçoit déjà des loyers et des frais de service de diverses sources. Le Comité a appris qu'à l'heure actuelle, «plus de quarante agences, ministères et organismes gouvernementaux» versent chaque année au programme de logement plus de \$40 millions en recettes et revenus. (1:20) Certains de ces ministères et organismes sont tenus, par la loi qui les régit, de payer un loyer; c'est par exemple le cas de la Commission d'assurance-chômage; d'autres, comme les services d'imprimerie du ministère des Approvisionnements et Services, sont entièrement responsables de leurs dépenses. Un grand nombre des sociétés énumérées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière paient au ministère des Travaux publics le loyer des locaux qu'elles occupent. La GRC conclut avec le Ministère des contrats pour administrer les immeubles qu'elle possède. En outre, conformément aux directives révisées de mai 1977, tous les ministères qui occupent, sans verser de loyer, des immeubles administrés par les Travaux publics doivent maintenant payer le coût direct des services aux locataires fournis par le ministère des Travaux publics. Ces services aux locataires recouvrent les modifications ou améliorations autres que celles qu'exige un entretien normal et qui sont apportées aux espaces à bureaux à la demande d'un ministère et effectuées après la date d'occupation des locaux.

Arguments en faveur de la facturation des services offerts par le ministère des Travaux publics

Le Comité considère que les arguments appuyant la proposition selon laquelle le ministère des Travaux publics devrait être autorisé à recouvrer un loyer de même que des frais de services de ses ministères-clients sont beaucoup plus solides que les objections formulées à cet égard. L'argument le plus persuasif est que cette façon de procéder forcerait les gestionnaires ministériels

à utiliser plus efficacement leurs locaux. On pourrait ainsi améliorer la situation de diverses façons. L'évaluation des besoins en fonction des coûts contribuerait à réduire jusqu'à un certain point la demande de locaux. Les ministères seraient également forcés de planifier et de justifier de façon plus précise leurs besoins en matière de locaux. En outre, le coût réel des activités d'un programme étant entièrement détaillé, cela faciliterait l'évaluation du Conseil du Trésor et celle du Parlement.

Certains grands organismes, gouvernementaux ou non, ont reconnu les mérites d'un système de facturation, notamment pour le loyer. L'expérience qu'ils ont ainsi acquise a démontré que cette façon de procéder permet aux gestionnaires de mieux prendre leurs responsabilités. Il y a déjà de nombreuses années que l'Administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnement et Services facture les services qu'il fournit à d'autres ministères. Le gouvernement de la Colombie-Britannique perçoit un loyer des organismes provinciaux depuis le 1^{er} avril 1977, par l'entremise de la *B.C. Buildings Corporation*. En juin 1972, le Congrès américain a adopté la loi 92-313 qui autorise la *General Services Administration* à percevoir des clients le loyer des bureaux et le prix des services qui leur sont fournis à des «taux comparables à ceux du secteur privé».⁵ A la Banque royale, chaque direction et chaque service du siège social est un centre de coûts responsable du loyer des frais et services. Chez Bell Canada, au contraire, après avoir fait l'expérience d'un système de recouvrement des coûts, on a conclu que la nature des opérations n'était pas compatible avec le système et on l'a abandonné. (25:18/19) Le gouvernement de l'Ontario a également étudié le principe et l'a rejeté.

Les opinions des représentants des divers ministères-clients interrogés par le Comité étaient partagées quant à l'instauration d'un système de facturation des services offerts par les Travaux publics. La majorité de ceux qui étaient disposés à payer un loyer soutenaient qu'un tel système mènerait à des discussions fructueuses entre les Travaux publics et les clients vu que ces derniers pourraient insister afin d'obtenir le maximum pour le loyer exigé et que le Ministère aurait à justifier le montant de ce loyer.

Arguments contre la facturation des services: le ministère des Travaux publics devrait-il avoir un monopole?

Les ministères qui se sont opposés au système d'imputation et de recouvrement des coûts ont invoqué deux arguments principaux. Premièrement, ils soutenaient qu'il serait coûteux d'exploiter ce système, car il faudrait engager du personnel additionnel pour fixer, coordonner et vérifier les montants perçus. Pour le Comité, ces craintes sont exagérées et sont, de toute façon, annulées par les avantages que présente l'obligation de justifier les coûts de logement des

⁵ Ibid, annexe B, «Rôle: ministère des services communs «Imputation de frais pour des services offerts par les travaux publics»—Document expliquant la position du ministère des Travaux publics à propos du rapport du sous-comité».

ministères. En fait, ni l'Agence des services généraux, ni le ministère des Approvisionnement et Services n'ont trouvé que le système était coûteux à mettre en place ou difficile à exploiter.

La deuxième et principale objection voulant que cette façon de procéder place le MTP dans une situation de monopole a été soulevée à la fois par des ministères-clients et par des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor. Par exemple, le ministère de l'Industrie et du Commerce a rédigé le texte suivant: «La perception de loyers et leur inscription au budget des ministères n'auraient de sens que dans la mesure où ces ministères pourraient choisir entre les Travaux publics et des sociétés privées de location d'immeubles pour combler leurs besoins en matière de logement».

On a expliqué au Comité que neuf des trente-huit ministères et organismes consultés par le sous-comité formé de représentants du Conseil du Trésor et du Conseil privé étaient d'accord pour que le ministère des Travaux publics facture les services et devienne financièrement autonome. Dix autres ministères ont répondu qu'ils approuvaient un tel projet si l'on retirait au ministère des Travaux publics son «monopole». M. S. Mensforth, sous-secrétaire de la Direction de l'administration financière du Conseil du Trésor, a décrit au Comité des comptes publics les résultats de l'enquête du sous-comité.

La difficulté première est due au monopole qui existe présentement. La plupart des directeurs avec lesquels nous nous sommes entretenus étaient d'accord avec le principe général seulement si on leur accorde le choix de l'emplacement, de la qualité et du prix des locaux qu'ils occuperont.⁶

Lorsqu'il a comparu devant le Comité des finances nationales, il a à nouveau fait part de cette opposition, qu'il partageait d'ailleurs, à cette situation de monopole.

Selon le Comité, il semble que cette situation de monopole ait été la principale raison pour laquelle le Conseil du Trésor a rejeté le principe d'imputation des coûts et d'autonomie financière du ministère des Travaux publics.

A l'heure actuelle, les Travaux publics consultent les ministères pour leur demander d'exprimer leurs préférences en matière d'emplacement et de qualité des locaux. S'ils jugent une proposition des Travaux publics inacceptable, ils peuvent demander au Conseil du Trésor d'agir comme arbitre mais c'est au ministère-client qu'il incombe de justifier son refus des locaux offerts par les Travaux publics.⁷ Si le coût des locaux doit être imputé au ministère-client sous forme de loyer, le Conseil du Trésor doit également tenir compte du taux pour

⁶ Canada, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, n° 57, 6 mai 1976, pp. 12-13.

⁷ Canada, Conseil du Trésor, *Guide sur l'administration des locaux à bureau*, Ottawa, 1977. Directive n° 24. «Si un ministère considère que les locaux offerts par le ministère des Travaux publics sont inacceptables, il doit justifier son refus auprès du Conseil du Trésor».

décider si les objections d'un ministère-client peuvent être retenues. Évidemment, si l'on fait payer à un ministère-client un loyer fixé selon la valeur marchande, il faudrait attacher beaucoup plus d'importance à ses préférences en matière de type, d'emplacement et de qualité des locaux.

A condition que les ministères soient autorisés à demander à des évaluateurs indépendants de fixer la valeur marchande du loyer en s'inspirant de loyers perçus pour des immeubles comparables du secteur privé, et que le Conseil du Trésor règle tout différent en prenant en considération ces évaluations indépendantes, le Comité considère que l'argument relatif au monopole n'est pas valable.

Le Comité a jugé très utile le témoignage de M. Dwight Ink, ancien sous-directeur de la General Services Administration des États-Unis, à propos de l'expérience américaine en matière d'imputation des coûts aux usagers. Il a soutenu qu'après avoir payé des loyers pendant presque cinq ans, les organismes américains sont maintenant beaucoup plus conscients du coût des locaux. Lorsque le loyer leur semble trop élevé, ils demandent qu'on leur trouve d'autres locaux ou bien ils réduisent leurs exigences en matière d'espace. M. Ink a tiré de cette expérience la conclusion suivante:

J'estime qu'il faut faire payer les services par l'organisme qui occupe les locaux. Je crois que c'est important d'abord si nous voulons avoir une idée juste du coût réel de l'exécution du programme, et ensuite pour encourager les organismes à être économes dans leur utilisation des locaux. Je crois que cela impose une discipline fiscale plus rigide tant au fournisseur de locaux qu'à l'utilisateur puisque ce dernier se montre plus exigeant. D'une part, il sera beaucoup plus sensible aux méthodes utilisées et aux frais encourus et d'autre part, les lacunes, réelles ou non, sont plus évidentes. (23:7)

Calcul du loyer, des charges et des frais: coûts directs ou alignés sur ceux du marché?

Le Comité reconnaît qu'il faudra surmonter certaines difficultés si l'on autorise l'application du système de recouvrement des coûts ou d'autonomie financière. La base d'évaluation du loyer et des coûts de services sera probablement la principale source de litige.

Depuis 1970, le ministère des Travaux publics se prépare à réclamer des loyers à des taux concurrentiels par rapport à ceux du marché. Dans le rapport annuel de 1970 du ministère, on retrouve le passage suivant: «la Division des programmes du logement s'est préoccupée d'évaluer les immeubles dont elle a la charge et qui appartiennent à la Couronne ou sont loués afin de pouvoir établir de façon précise des taux de location équitables qui seront exigés des ministères et organismes-clients.»⁸ En avril 1975, lorsqu'il a soumis à nouveau au Conseil du Trésor sa proposition datant de 1973, le ministère des Travaux

⁸ Canada, ministère des Travaux publics, *Rapport annuel, 1969-1970*, Ottawa, p. 17.

publics a fait remarquer que les recherches qu'il avait effectuées indiquaient qu'on pouvait établir des comparaisons avec le marché du secteur privé pour plus de 90 p. 100 de tous les services offerts par le Ministère.⁹

Le Comité a posé à des témoins de la *B. C. Buildings Corporation* et de la *General Services Administration* des États-Unis, des questions concernant les systèmes utilisés pour fixer les loyers. En Colombie-Britannique, la Corporation fixe un loyer raisonnable par rapport à ceux du marché dans les cas où il est possible d'établir une comparaison, et dans le cas contraire, un loyer jugé raisonnable par rapport à la valeur des locaux. Aux États-Unis, les loyers imposés aux organismes-clients doivent, en vertu de la loi, être équivalents à ceux du secteur privé. Pour fixer ce taux selon les divers niveaux de qualité des immeubles occupés, on a mis au point un système d'évaluation qui a été accepté par l'ensemble des organismes: des évaluateurs indépendants choisissent trois immeubles équivalents du secteur privé et les comparent aux locaux en tenant compte de critères comme l'âge, le coût original et le revenu qu'on peut en tirer. (23:12)

Le Comité recommande que le MTP facture aux ministères usagers des loyers au prix commercial courant. Dans le cas des locaux polyvalents appartenant à la Couronne, le prix courant des loyers commerciaux serait fixé par un évaluateur indépendant.

Il est important de mettre en place un mécanisme garantissant que la situation de monopole des Travaux publics n'entraînera pas une inflation des loyers. Les Travaux publics ne seront pas assujettis à une véritable comptabilité financière et les ministères-clients ne jouiront pas d'une protection adéquate à moins qu'on ne conclue un accord selon lequel le ministère-client pourrait demander une évaluation indépendante. Le Comité recommande que tout ministère qui conteste un loyer fixé par les Travaux publics pour des locaux polyvalents appartenant à la Couronne ait droit de demander au Conseil du Trésor d'étudier le cas et de tenir compte d'une évaluation indépendante basée sur des loyers perçus pour des immeubles comparables du secteur privé.

Au chapitre 2, le Comité recommandait de confier au ministère-client la propriété d'immeuble à destination particulière, c'est-à-dire des immeubles pour lesquels on ne peut établir, pour une utilisation non gouvernementale, un loyer selon la valeur marchande fixée en tenant compte des coûts ou des coûts de remplacement. En acceptant cette recommandation, on supprime l'épineux problème du calcul du loyer et des coûts de services car les Travaux publics ne posséderaient que des immeubles polyvalents. Pour ces derniers, il est relativement facile de fixer des taux basés sur la valeur marchande.

⁹ Lettre de G. B. Williams au président, 15 novembre 1976, annexe «C», «Document présenté au Conseil du Trésor par le MTP à propos des Projets de rajustement du financement du portefeuille immobilier fédéral et des pratiques et responsabilités en matière de gestion.

Le ministère des Travaux publics devrait-il devenir financièrement autonome?

Le Comité a étudié le principe de la facturation des services de même que les mécanismes de fixation du taux exigible, dans le cas où les opérations des Travaux publics pourraient être financées par les revenus tirés de la fourniture de services immobiliers aux ministères-clients. L'autonomie financière est un prolongement de la notion fondamentale de facturation des coûts aux usagers mais elle comporte des ramifications beaucoup plus étendues. Le système de l'autonomie financière serait beaucoup plus équitable que celui du recouvrement des coûts. Les deux parties se sentiraient pleinement responsables de l'espace utilisé, car d'une part les Travaux publics devraient pouvoir fonctionner avec les revenus dont ils disposent et, d'autre part, les gestionnaires ministériels seraient tenus de payer pour les services et le logement fournis.

En ce sens, il vaut la peine d'étudier de près l'expérience de l'Administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services, qui a fonctionné pendant quatre ans en étant financièrement autonome. M. A. R. Bailey, sous-ministre adjoint de cette Administration a déclaré que la ventilation complète des coûts est un «prérequis fondamental au développement de l'autonomie financière». Il a ajouté:

La ventilation complète des coûts permet d'assujettir les dépenses aux revenus et de tenir les chefs d'exploitation responsables de leurs décisions financières.

Grâce à son expérience des opérations de l'Administration des approvisionnements, M. Bailey a pu citer certains avantages de l'autonomie financière pour un organisme offrant des services communs.

...l'autonomie financière s'est avérée une façon extrêmement efficace d'administrer un organisme offrant des services communs. Son principal avantage consiste à créer une atmosphère sérieuse de travail à tous les paliers de l'Administration. Les chefs sont évalués à tous les niveaux pour déterminer non seulement s'ils gèrent bien les approvisionnements et s'ils contrôlent efficacement les coûts, mais aussi pour voir si les opérations qui sont sous leur responsabilité sont rentables. À ce sujet, je crois que l'importance fondamentale de l'autonomie financière découle du fait qu'elle encourage les gestionnaires au niveau inférieur de l'organisation, avec pour résultat que même les tâches les plus courantes sont accomplies plus efficacement.¹⁰

Le Comité a cherché à obtenir une définition claire de ce que le ministère des Travaux publics avait proposé en fait d'autonomie financière. M. Macdonald qui préconisait fortement l'adoption de ce principe pendant qu'il était sous-ministre des Travaux publics, a fourni au Comité les précisions suivantes:

Les seuls revenus que vous tireriez seraient les honoraires que vous réclameriez d'autres ministères pour consultation, pour la gestion d'immeubles; vous percevriez d'eux un loyer et dirigeriez l'affaire comme tout autre courtier d'immeubles, établissant un bilan des revenus et des dépenses et ainsi de suite. Selon le plan que nous avons imaginé, il ne vous serait affecté aucun crédit. (7:14)

¹⁰ Lettre de M. A. R. Bailey, Administration des Approvisionnements, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 16 juin 1977.

M. Macdonald considérait que l'autonomie financière permettrait d'appliquer, au ministère des Travaux publics, plusieurs techniques et mécanismes dont dispose le milieu des affaires. Le projet était particulièrement intéressant, car il permettait d'expérimenter l'application du rapport coûts-prix dans un champ d'activité de la Fonction publique. Il a expliqué pourquoi cela était possible.

On pouvait introduire le mécanisme des prix dans le secteur public car on pouvait fixer un prix pour la plupart des travaux qu'effectue le ministère des Travaux publics. Il existait un marché complexe pour tous les services que le ministère des Travaux publics rend, notamment la construction et la location de locaux, l'octroi de conseils et ainsi de suite.

Pendant un certain temps, M. Macdonald a cru qu'on autoriserait le ministère des Travaux publics à se diriger vers une forme d'autonomie financière. En septembre 1974, sept mois avant qu'il ne quitte le Ministère, il a fait, lors d'une réunion en Angleterre, la déclaration suivante:

Nous avons reçu l'autorisation d'agir conformément au rapport coûts-prix. Ce ne sera là qu'une première étape, mais dès le 1^{er} avril 1975, on accordera aux ministères et organismes fédéraux, dans leurs prévisions budgétaires, les fonds nécessaires pour payer le loyer et le coût des services connexes qui leur sont fournis par le ministère des Travaux publics. En même temps, nous pourrons financer nos opérations grâce à ces revenus et nous n'aurons pas à recourir aux traditionnelles affectations de crédits figurant dans nos prévisions budgétaires...

Ainsi, en moins de deux ans, on aura complètement mis en place un système rigide et rigoureux. En établissant un rapport entre les coûts et les prix, le Ministère pourra évaluer précisément l'efficacité de ses opérations.¹¹

Or, deux ans après ce discours, le ministère des Travaux publics a été informé, par lettre du Conseil privé datée du 16 septembre 1976, que le projet de facturation des loyers aux ministères «n'était plus envisagé sérieusement par le Conseil privé ni par le Conseil du Trésor.»¹²

Le Comité suggère énergiquement que cette question soit reconsidérée. Le fait de rendre le ministère des Travaux publics dépendant des revenus de la location des immeubles qu'il administre et de la prestation des services qu'il fournit en matière de gestion immobilière permettrait de faire jouer pleinement le principe de la responsabilité et ferait en sorte, qu'à titre de fournisseur de locaux et de services, le Ministère tiendrait également compte des coûts. L'utilisateur et le fournisseur de locaux seraient ainsi sur un pied d'égalité.

Au cours de la dernière séance du Comité, le Ministre a fait part de son intention de continuer de faire accepter le principe de facturation des services. (26.8) Le Comité l'invite instamment à le faire. **Le Comité a conclu que l'autonomie financière était réalisable et souhaitable et recommande que le programme de logement du ministère des Travaux publics fonctionne selon ce principe.**

¹¹ John Macdonald, *Notes pour un discours prononcé lors de la Conférence sur la gestion immobilière*, King's College, Cambridge, 24 et 25 septembre 1974, pp. 2-3.

¹² Lettre de G. B. Williams au président, 15 novembre 1976.

Le Comité reconnaît que le projet de faire des Travaux publics une organisation ministérielle financièrement autonome ne sera pas bien accueilli par un grand nombre de ministères-clients. Les entretiens que le Comité a eus avec des représentants de ces ministères permettent de croire que cette réticence découle en partie de l'obligation de payer pour les services qu'ils doivent acheter du ministère des Approvisionnement et Services et de certains désaccords concernant les loyers proposés dans le système de facturation fictive préparé par le ministère des Travaux publics, il y a quelques années. Toutefois, on pourrait demander au Conseil du Trésor d'agir comme arbitre dans les conflits concernant les loyers et les droits à percevoir. Les indications et directives sur l'administration des locaux seraient maintenues. En fait, elles constituent la structure du système de recouvrement des coûts.

Imputation de coûts de logement à des programmes

L'objectif poursuivi en réclamant des ministères-clients des loyers pour leurs locaux est de les rendre plus conscients des coûts. Pour atteindre cet objectif, le Comité recommande que l'on demande aux ministères d'imputer les coûts de logement à des programmes et activités précis. De cette façon, le sous-ministre et tous les gestionnaires de programmes seraient forcés de tenir compte du coût de logement.

Le Comité est conscient du fait qu'en soumettant cette recommandation, il demande à des ministères fédéraux d'imputer des coûts selon une méthode que les principaux ministères du gouvernement de l'Ontario ont jugé jusqu'à présent indésirable. Selon le secrétaire, M. W.A.B. Anderson, cette objection a été maintenue par le Conseil de gestion. (22:31) On a discuté de ces problèmes avec M. Ink de la *General Services Administration* des États-Unis qui applique depuis plusieurs années le principe d'imputation de loyers à des programmes précis au sein de divers ministères. Selon le Comité, la façon de procéder adoptée par la GSA et décrite par M. Ink semble pouvoir être appliquée dans les circonstances actuelles.

Nous imputons les coûts aux unités d'organisation de l'organisme et laissons à ce dernier le soin d'établir des liens entre les organisations et les programmes. (23:31)

Taxes foncières

Certains ministères-clients se sont fermement opposés à verser au ministère des Travaux publics, des loyers raisonnables et comparables à ceux du marché parce que ces derniers comprennent des taxes municipales que les Travaux publics ne paient pas à l'heure actuelle. Le Comité a jugé important d'étudier de plus près cette critique.

Même si l'article 125 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique soustrait les propriétés de la Couronne aux taxes municipales, le gouvernement verse une contribution équivalente. En vertu de la *Loi sur les subventions aux*

municipalités, S.R.C. 1970, c. M-15, le ministère des Finances verse des subventions aux autorités municipales, scolaires et provinciales en lieu et place de taxes foncières et de frais d'amélioration locale pour des propriétés de la Couronne. Ces subventions, incluses dans les crédits du ministère des Finances, ont été versées chaque année depuis 1950.

On ne verse pas de subventions pour certains types de propriétés fédérales comme les parcs, les lieux historiques, les monuments, les musées ou les réserves indiennes; il en va de même des propriétés de la Couronne louées au secteur privé. Les édifices du Parlement sont exclus mais la municipalité d'Ottawa reçoit une subvention spéciale pour les services municipaux offerts dans ces édifices. La Loi sur les subventions aux municipalités ne vise pas les propriétés administrées par des sociétés de la Couronne; toutefois, plusieurs sociétés sont autorisées à verser leurs propres subventions en lieu et place de taxes et ces subventions doivent être équivalentes à celles qui sont accordées en vertu de la Loi.

C'est à la municipalité qu'il incombe de demander au ministère des Finances de lui accorder cette subvention versée en lieu et place de taxes. En soumettant sa demande, chaque municipalité indique le montant de l'évaluation, établi par ses estimateurs. Les estimateurs du ministère des Finances revisitent ces évaluations et, en cas de litige, négocient un montant acceptable avec les autorités municipales. Le ministère des Finances calcule ensuite le montant de la subvention. En général, le montant des subventions est à peu près égal à celui des taxes locales mais il peut être réduit lorsque le gouvernement fédéral offre sur sa propriété un service inclus dans le calcul des taxes (par exemple, l'enseignement sur les bases du ministère de la Défense nationale et la protection de la police). Le cas de réduction de ce genre sont rares et, en général, les subventions sont presque aussi élevées que le montant des taxes qui seraient versées.

Les subventions versées en lieu et place de taxes sont des frais que le gouvernement acquitte dans le cadre de l'administration de ses propriétés. Elles sont maintenant versées par le ministère des Finances et constituent en un sens des coûts cachés. Néanmoins, ces paiements sont en fait inclus dans ce qu'il en coûte pour détenir et utiliser une propriété. Par conséquent, **le Comité conclut que la responsabilité de verser des subventions en lieu et place de taxes devrait dorénavant incomber au ministère des Travaux publics.** Ce ministère accorderait à son tour des subventions pour des propriétés individuelles et se ferait rembourser par des ministères et organismes-clients. Normalement, on procéderait à ce recouvrement par la perception de loyers raisonnables, comparables à ceux du marché. Dans le cas d'immeubles à vocation particulière qui tombent sous la responsabilité des ministères, les Travaux publics accorderaient les subventions et se feraient rembourser les coûts directs par le ministère intéressé.

Autres coûts

En toute justice, le ministère des Travaux publics devrait payer tous les coûts généraux que supporte normalement un promoteur privé, de sorte que le rapport coûts-prix soit pour les Travaux publics comparable à celui du secteur privé. En plus des taxes foncières, le promoteur privé doit payer les assurances, les emprunts et l'impôt sur le revenu. Par le passé, le gouvernement ne payait pas d'assurances; en d'autres termes, l'importance de ses propriétés lui permet de répartir les risques, mais il doit néanmoins tenir compte des pertes. Le portefeuille immobilier du ministère des Travaux publics serait suffisamment important pour qu'il s'assure lui-même, mais il faudrait constituer, sur les revenus, un fonds d'assurance pour éponger les pertes. Une description du fonds d'assurance figurerait dans les comptes des Travaux publics (voir le chapitre suivant), mais les primes perçues seraient versées au Fonds du revenu consolidé et l'on tirerait de ce Fonds les montants nécessaires pour combler les pertes. Le Ministère ne paierait pas d'impôts mais, en fait, la plupart des promoteurs évitent d'en payer en invoquant la dépréciation; les deux situations sont donc comparables.

Le principal atout du ministère des Travaux publics tiendrait à sa capacité d'emprunter au taux du gouvernement, économie importante dans un champ d'activité où les capitaux investis sont énormes. En contrepartie toutefois, il faut tenir compte de certaines dépenses qu'un promoteur privé éviterait de faire, mais que le Ministère doit accepter. Le gouvernement doit conserver un certain prestige et, dans certains cas, protéger des éléments de notre patrimoine. Pour établir une comparaison juste avec le secteur privé, il conviendrait d'isoler les coûts directs que doit payer le ministère des Travaux publics pour des considérations de prestige ou de patrimoine, et de les inclure dans un crédit distinct. Ainsi, ni le ministère des Travaux publics, ni le ministère-client ne serait tenu de payer les frais additionnels. Cette façon de procéder offre également l'avantage de présenter séparément les coûts liés au prestige et au patrimoine et permettrait au Parlement et au public de mieux en juger. Il est toutefois inévitable que des coûts liés au prestige ne puissent être ni isolés ni remboursés. Dans ce cas, ces coûts seraient compensés par un coût d'emprunt moindre. En résumé, il semblerait qu'on puisse instituer un système permettant d'établir des comparaisons valables entre un promoteur privé et le ministère des Travaux publics.

CHAPITRE 4

APPLICATION DU PRINCIPE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE AUX TRAVAUX PUBLICS

Le Comité a étudié le fonctionnement de l'Administration des approvisionnements au ministère des Approvisionnements et Services du gouvernement fédéral, de la *British Columbia Buildings Corporation* et de la *General Services Administration* des États-Unis afin d'établir comment le principe de l'autonomie financière pourrait être appliqué avec la plus grande efficacité possible. Pour que le Ministre puisse être directement et continuellement responsable devant le Parlement, le Comité préfère la formule ministérielle adoptée par les Approvisionnements et Services à celle de la société de la Couronne adoptée par la *BC Buildings Corporation*, financièrement autonome.

Comme le MTP doit loger d'autres ministères, il devra, pour assurer l'autonomie financière, apporter certaines modifications aux méthodes de comptabilité gouvernementales. En particulier, il devra demander qu'on lui permette d'utiliser une comptabilité d'exercice et de capitaliser les immeubles polyvalents que possède la Couronne. Toutefois, ce changement doit s'effectuer tout en maintenant la comptabilité de caisse qu'utilise le gouvernement fédéral dans le budget et d'après laquelle les dépenses en immobilisations doivent figurer au budget de l'année où elles sont engagées. Il est en outre important de conserver le principe du contrôle parlementaire. Par conséquent, dans le cadre d'un système d'autonomie financière, le MTP ne devrait pas être autorisé à accumuler des fonds supérieurs à ses besoins et devrait être tenu de demander au Parlement l'autorisation de faire toute immobilisation importante.

Pour répondre à toutes ces exigences, le Comité recommande la création d'un portefeuille immobilier du MTP auquel on appliquerait la méthode de comptabilité d'exercice et qui regrouperait les immeubles polyvalents gouvernementaux dont il est propriétaire. Toutefois, ses revenus nets seraient versés annuellement au Fonds du revenu consolidé et ses immobilisations importantes seraient financées par des affectations de crédits. Par conséquent, ces dépenses seraient ventilées au budget du MTP et assujetties au contrôle direct du Parlement. Par son portefeuille immobilier, le MTP fournirait trois principaux services au gouvernement fédéral:

(1) il achèterait tous les immeubles polyvalents du gouvernement et les louerait à d'autres ministères;

(2) il louerait des immeubles polyvalents à d'autres sociétés pour les sous-louer à d'autres ministères;

(3) il offrirait divers services à d'autres ministères, notamment des services apparentés à la conception et à la construction d'immeubles monovalents.

(1) Immeubles polyvalents du gouvernement

a) Nouvelles installations

Si le MTP avait besoin d'un nouvel immeuble polyvalent, il pourrait prévoir dans son budget une affectation de crédits correspondante. Une fois l'autorisation parlementaire accordée, le MTP s'occuperait de la conception et de la construction de l'immeuble. Le Fonds du revenu consolidé (FRC) avancerait les fonds nécessaires au portefeuille immobilier créant ainsi une dette entre les deux organismes. Cette dette serait remboursable conformément à un échéancier semblable à celui que l'on rencontre dans le secteur privé pour le remboursement des hypothèques grevant des immeubles semblables. Le taux d'intérêt serait le taux d'intérêt courant des obligations du gouvernement fédéral dont l'échéance correspondrait à celle du remboursement de la dette. Même si le remboursement ne devait commencer qu'une fois les locaux terminés, les intérêts devraient courir à compter de la date à laquelle le FRC avancerait les fonds au portefeuille immobilier. De cette façon, le portefeuille immobilier ne serait pas exempté des coûts de financement provisoire qu'assument aussi les promoteurs privés. Un échange de lettres entre le président du Conseil du Trésor et le ministre des Travaux publics servirait à attester l'existence de la dette.

b) Propriétés existantes

Pour appliquer un système d'autonomie financière, il faudrait réunir dans le portefeuille immobilier tous les immeubles polyvalents appartenant actuellement à la Couronne. Dans le cas contraire, le MTP recevrait pour des locaux existants des loyers équivalant à ceux du marché sans avoir à défalquer les dépenses de ses recettes. Les autres ministères considéreraient ce système injuste et le MTP ne serait pas assujéti à la discipline que vise l'autonomie financière du gouvernement. Par conséquent, tous les immeubles polyvalents seraient évalués de façon indépendante et le portefeuille immobilier achèterait du FRC ces locaux à la valeur ainsi donnée. Dans ce cas, le FRC n'aurait pas à avancer de fonds au portefeuille immobilier lors de l'achat, mais une dette serait contractée entre le portefeuille immobilier et le FRC dont pourrait attester un échange de lettres entre le président du Conseil du Trésor et le ministre des Travaux publics. Comme dans le cas de nouveaux immeubles, cette dette serait remboursable conformément à un échéancier semblable à celui que l'on rencontre dans le secteur privé pour le remboursement des hypothèques grevant des immeubles existants comparables. Le taux d'intérêt serait le taux d'intérêt courant des obligations du gouvernement fédéral dont

l'échéance correspondrait à celle du remboursement de la dette. Le remboursement commencerait dès l'achat des immeubles par le portefeuille immobilier.

La valeur des immeubles, existants ou nouveaux, serait capitalisée dans le portefeuille immobilier au coût d'achat. Le coût de l'immeuble serait amorti au fur et à mesure du remboursement de la dette au FRC. Ces immeubles pourraient être loués à d'autres ministères du gouvernement au taux du marché fixé en fonction de la nature des locaux, de l'emplacement et de la durée du bail. Le portefeuille immobilier aurait à financer les coûts relatifs à chaque immeuble à partir des loyers perçus et devrait aussi rembourser le prêt, plus les intérêts, au FRC.

Si l'immeuble avait besoin de rénovations considérables, le MTP devrait emprunter les fonds au FRC aux termes d'un échéancier de remboursement commercialement acceptable, et au taux d'intérêt des obligations du gouvernement fédéral; on mettrait fin au bail du ministère-client et on en établirait un autre en tenant compte des loyers fixés sur le marché pour des locaux ainsi rénovés.

Le portefeuille immobilier assurerait lui-même tous les locaux polyvalents du gouvernement en prévoyant dans ses comptes un poste spécial pour les dettes accumulées. Une fraction du loyer reçu, égale à la prime d'assurance appropriée, serait créditée à ce poste, même si les fonds correspondant à ce crédit provenaient du FRC. Ce dernier absorberait les déficits, mais le montant en serait débité du compte dont se sert le portefeuille immobilier pour assurer ses propriétés.

Les bénéfices nets du portefeuille immobilier seraient transférés annuellement au FRC afin que le MTP n'accumule pas de fonds et ne puisse pas entreprendre de travaux d'équipement sans l'approbation du Parlement. Advenant que tous les biens du ministère des Travaux publics soient financés au moyen de prêts et qu'il n'y ait pas de mise de fonds, le déficit s'accumulerait si les revenus des Travaux publics ne suffisaient pas à couvrir les coûts et à rembourser les emprunts. Néanmoins, comme l'inflation a tendance à faire augmenter plus rapidement les loyers que les coûts, le Comité considère que les perspectives sont bonnes et qu'avec le temps, le ministère des Travaux publics devrait pouvoir couvrir ses coûts et rembourser ses emprunts. S'il n'y parvenait pas et se montrait même déficitaire, ces pertes seraient compensées par des affectations de crédits et les opérations du portefeuille immobilier seraient examinées afin de déterminer si la situation est imputable à un manque d'apport de capitaux, à une mauvaise gestion ou à d'autres raisons. Un autre problème pourrait surgir à long terme au cas où le ministère des Travaux publics aurait remboursé des emprunts relatifs à des propriétés qui continuent d'être utilisées. Dans cas pareil, il semblerait logique de réévaluer les propriétés, de les recapitaliser dans le portefeuille immobilier et de constituer une nouvelle dette due au FRC.

(2) Immeubles polyvalents loués par la Couronne

Tous les baux existant pour la location de locaux polyvalents seraient inscrits au portefeuille immobilier et seraient renouvelés. On sous-louerait ces locaux à d'autres ministères et on réclamerait d'eux un loyer équivalent à celui qui est tiré du portefeuille en plus de frais de services approuvés par le Conseil du Trésor.

(3) Autres services

Les Travaux publics continueraient de fournir divers services à d'autres ministères. Ils leur offriraient notamment des services de conception et de construction pour la construction d'immeubles monovalents. Les coûts de tous les services fournis par les Travaux publics seraient fixés selon la valeur marchande et au cas où cette valeur ne pourrait être établie, ils seraient imputés aux Travaux publics en plus de certains frais de service. Dans le cas de l'Administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services, les taux réclamés pour les services des Travaux publics seraient fixés sous l'étroite surveillance du Conseil du Trésor et des ministères-clients.

Accords de financement

Le portefeuille immobilier devra comporter un fonds de roulement constitué par des crédits accordés au ministère de la façon habituelle.

Les ministères-clients obtiendraient par des crédits les fonds leur permettant de payer les loyers et autres frais prélevés par le ministère des Travaux publics pour ses services. Ces montants seraient versés aux Travaux publics et seraient à valoir sur le revenu du portefeuille immobilier. Le Comité a constaté que les loyers versés par des ministères occupant des immeubles représenteraient une augmentation nette des prévisions des dépenses du gouvernement. Selon le système actuel de comptabilité de caisse, aucun frais n'est réclamé pour ces locaux. Toutefois, ces dépenses additionnelles nettes pour les loyers seraient contrebalancées par les versements effectués par les Travaux publics pour rembourser la dette liée à ces mêmes propriétés. Ces remboursements versés au fonds du revenu consolidé seraient considérés comme un revenu de la même façon que le transfert annuel des profits nets du portefeuille immobilier au FRC. Cette façon de procéder permettrait au ministère des Travaux publics d'adopter des principes de comptabilité lui permettant d'évaluer constamment son efficacité au niveau commercial, et les autres comptes gouvernementaux continueraient d'être basés sur la traditionnelle comptabilité de caisse. Même si des immobilisations figuraient dans les livres de comptabilité du ministère des Travaux publics, elles ne se retrouveraient pas dans les comptes gouvernementaux car on s'éloignerait ainsi considérablement de la méthode de comptabilité généralement acceptée des immobilisations gouvernementales.

Selon cette forme d'autonomie financière, le ministère des Travaux publics tirerait son revenu de deux sources: les paiements versés par les ministères-clients pour location et fourniture de services d'une part, et les crédits d'autre part. Ces derniers seraient rattachés à diverses activités comme:

- a) ses programmes des travaux maritimes et programmes de la voirie et autres travaux de génie;
- b) ses activités liées à la prévention et à la protection contre les incendies;
- c) le maintien d'un certain prestige et la conservation du patrimoine, dans son programme de construction;
- d) des programmes expérimentaux comme celui des études informatisées et des devis directeurs du gouvernement;
- e) des crédits versés au portefeuille immobilier pour la création d'un fonds de roulement et la mise en œuvre de projets d'envergure.

Toutefois, pour ce qui est du programme du logement lui-même, le Ministère deviendrait financièrement autonome et réclamerait pour les loyers et les services des coûts raisonnables fixés en tenant compte des pratiques commerciales. Il faudrait étudier attentivement la question des coûts à réclamer du Bureau du sous-ministre. Ce dernier consacre une certaine partie de son temps à superviser des activités autres que celles du programme du logement et il serait équitable d'imputer certains coûts à ces crédits. Toutefois, il faudrait que le Conseil du Trésor surveille de près cette façon de procéder car on pourrait ainsi transférer des coûts légitimement liés au programme du logement.

Il est évident que les principes de la psychologie ont une grande importance dans l'éducation. Ils nous permettent de comprendre comment l'enfant apprend et comment nous pouvons l'aider à apprendre plus efficacement. Les principes de la psychologie nous donnent des outils pour diagnostiquer les problèmes d'apprentissage et pour concevoir des interventions personnalisées.

En outre, la psychologie nous aide à comprendre les besoins émotionnels et sociaux des enfants. L'apprentissage ne se fait pas seulement dans la tête, mais aussi dans le cœur et dans le corps. En tenant compte de ces aspects, nous pouvons créer un environnement d'apprentissage plus riche et plus engageant.

Enfin, la psychologie nous permet de mieux comprendre les différences individuelles entre les enfants. Chaque enfant a ses propres forces et ses propres défis. En utilisant les principes de la psychologie, nous pouvons adapter notre enseignement à ces différences et aider chaque enfant à réaliser son potentiel.

En conclusion, la psychologie est une discipline essentielle pour les éducateurs. Elle nous offre une compréhension approfondie de l'apprentissage et de l'enseignement, ce qui nous permet de mieux servir nos élèves.

Il est important de noter que l'application des principes de la psychologie à l'éducation doit être faite avec soin et respect. Nous ne devons pas essayer de manipuler ou de contrôler les enfants, mais plutôt de leur offrir un environnement favorable à leur développement. La psychologie nous aide à comprendre comment les enfants voient le monde et comment ils interagissent avec lui. En utilisant cette connaissance, nous pouvons créer des expériences d'apprentissage positives et significatives.

En outre, il est essentiel de continuer à apprendre et à évoluer en tant qu'éducateurs. La psychologie est un domaine en constante évolution, et nous devons rester ouverts à de nouvelles découvertes et à de nouvelles méthodes. En travaillant ensemble, nous pouvons créer une éducation plus humaine et plus efficace.

RÉPARTITION ET CONTRÔLE DES LOCAUX UTILISÉS — UN RÔLE ACCRU POUR LES TRAVAUX PUBLICS

Le coût des bureaux polyvalents inoccupés que le ministère des Travaux publics destine à ses ministères-clients peut, au total, représenter une somme considérable. Dans son rapport de 1975, le Vérificateur général a fait état de retards considérables dans l'occupation de six immeubles et de deux tours loués en 1974 lors de l'appel d'offre n° 5. Au 31 mars 1975, les frais de location accumulés pour des locaux inutilisés mais loués à la suite de cet appel d'offre, s'élevaient à \$487,000 et le rapport estimait que \$4.5 millions viendraient probablement s'ajouter durant 1975-1976 avant que tout l'espace loué ne soit entièrement occupé.¹ Même s'il est plus difficile d'évaluer les coûts qu'entraînent les locaux vacants dans les immeubles appartenant à la Couronne, il est évident qu'ils n'en existent pas moins.

Comme le problème des dépenses inutilement encourues pour des locaux inoccupés se répétait, le Vérificateur général a jugé bon d'inclure, dans son rapport de 1976, les résultats d'une vérification spéciale sur le logement. Le Comité a étudié en détail la gestion et le contrôle de l'occupation des locaux aménagés par les Travaux publics pour le compte des ministères. Les observations et recommandations du Vérificateur général ont été discutées avec de nombreux témoins.

Taux d'inoccupation

Le ministère des Travaux publics a certifié au Comité que le taux d'inoccupation des locaux possédés ou loués par la Couronne et dont il avait le contrôle s'établissait en moyenne aux environs de 3%. «D'après les renseignements que j'ai reçus des représentants du milieu des affaires, l'on pourrait s'attendre à un taux d'inoccupation d'environ 5%». (1:40) Toutefois, le taux d'inoccupation évalué par le ministère des Travaux publics devait être inférieur au taux normal d'inoccupation des immeubles commerciaux, car le Ministère ne subit pas de concurrence, étant le seul à offrir des locaux aux autres ministères et organismes gouvernementaux. Le taux d'inoccupation de l'espace contrôlé, en Ontario, par le ministère des Services gouvernementaux, est

¹ Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes—1975*, Ottawa, p. 86.

d'environ 3%. (22:36) Le Comité a écrit à plus de quatre-vingts sociétés immobilières, promoteurs, commissions et associations immobilières provinciales pour connaître leur opinion sur une gamme de questions. Il leur a demandé quel serait, selon eux, le taux d'inoccupation acceptable, par rapport à l'ensemble, des locaux gérés par les Travaux publics. Les réponses fournies donnaient des taux variant de 1 à 5%. La société Campeau et A. E. Lepage ont tous deux affirmé qu'un taux de 5% était acceptable. (20A:8) Pour sa part, le *Canadian Institute of Public Real Estate Companies* a proposé un taux variant de 2 à 2½%. (21A:5) Toutes les personnes interrogées ont précisé que ce taux d'inoccupation devait être envisagé en fonction de la qualité, du coût et de l'emplacement des locaux. (21:29)

Il y aura toujours des locaux vides inscrits au répertoire du ministère. Il faut disposer de locaux de transition permettant de loger temporairement les services pendant les travaux de restauration ou de réaménagement. Les ministères-clients doivent se résigner aux délais occasionnés par l'aménagement des locaux. L'espace accordé tient compte de l'expansion future des activités du client. M. Williams a dit au Comité: «Nous n'avons jamais accordé à un ministère une superficie qui ne tienne compte que de ses besoins immédiats; nous prévoyons toujours l'expansion». (2:9) Le Ministère tente évidemment de sous-louer les locaux ainsi attribués, qui ne peuvent pas être utilisés immédiatement, lorsqu'ils sont bien situés et suffisamment grands. Mais il est parfois moins coûteux de laisser les locaux vides plutôt que d'avoir à absorber les frais de déménagement de certains services dans des locaux temporaires.

Le Comité constate que la mauvaise planification des ministères-clients contribue à l'inoccupation des locaux déjà aménagés. Les Travaux publics doivent donc tenter d'améliorer la coordination des déménagements pour éviter d'avoir à payer des frais pour des locaux réservés mais inoccupés. Le Comité appuie la directive du «Guide d'administration des locaux à bureau», publiée récemment par le Conseil du Trésor, qui stipule:

Le MTP et le ministère établiront par écrit un calendrier précis selon lequel le MTP s'engage à fournir des locaux, et le ministère, à les occuper. On devra expliquer clairement dans les dossiers du MTP les raisons pour lesquelles le calendrier n'a pas été respecté, et donner les coûts engendrés, s'il y a lieu.²

Le Comité a conclu qu'un taux global d'inoccupation comparable au taux commercial de 3% environ, est tolérable s'il reflète véritablement le taux réel d'occupation. Toutefois, comme les ministères-clients n'assument pas de frais de location et que le MTP n'exerce aucun contrôle auprès du Conseil du Trésor sur l'espace qu'ils occupent, les taux d'inoccupation publiés sont probablement inférieurs à ce qu'ils sont en réalité. Le Comité estime que si ses recommandations sur l'autonomie financière et le contrôle accru de l'utilisation réelle des locaux sont adoptées, le nombre des locaux excédentaires sera considérablement plus élevé.

² Canada, Conseil du Trésor, Guide sur l'administration des locaux à bureaux. Ottawa, février 1977.

Le Comité sait aussi que le déménagement massif de fonctionnaires dans des immeubles que le gouvernement possède à Hull, entraînera, d'ici à l'expiration des baux, l'inoccupation d'un grand nombre de bureaux loués à Ottawa. En outre, les autorités ayant décidé de freiner l'expansion de la Fonction publique après que le programme de déménagement à Hull eut été approuvé, la nouvelle croissance prévue, qui aurait permis de compenser les départs, ne se réalisera pas. De fait, le Ministère avait prévu les moindres détails de ce déménagement majeur et avait négocié de très courts baux de cinq ans pour ses locaux à Ottawa, avec option de renouvellement annuel. Il sera extrêmement difficile de remplir tous les bureaux qui se videront à Ottawa au cours des prochaines années et le ministère des Travaux publics devra faire face à une très vive concurrence lorsqu'il tentera de sous-louer les locaux inoccupés à son répertoire. Le Ministère ne pouvait raisonnablement pas prévoir cette situation et le Comité reconnaît donc qu'au cours des quelques prochaines années, le taux d'inoccupation des bureaux à Ottawa sera nécessairement plus élevé.

Normes régissant les locaux à bureaux: calcul de l'espace accordé

Le Ministre a dit au Comité que: «le taux de disponibilité ne fait que refléter des normes inadéquates, une planification insuffisante, et une mauvaise perception des coûts des immeubles». (1:45) Le Comité a étudié chacun de ces maux en fonction des locaux inoccupés et des locaux occupés mais sous-utilisés.

Jusqu'au printemps de 1977, l'attribution des locaux aux ministères était faite en fonction des lignes directrices adressées en 1974 par le Conseil du Trésor à tous les ministères. Pour calculer l'espace requis par chaque unité de travail, il fallait déterminer le traitement moyen des employés de l'unité; on attribuait ensuite les locaux d'après une liste indiquant, pour chaque échelle de traitement, le nombre minimal et maximal de pieds carrés utilisables. Une vérification spéciale effectuée par le bureau du Vérificateur général a mis en doute la pertinence et le bien-fondé de ces lignes directrices tout comme le respect, par les ministères et organismes gouvernementaux, de ces directives. Un sondage mené par le Vérificateur général auprès de quatorze organismes privés a révélé que leurs lignes directrices, en ce qui concerne l'utilisation de l'espace, étaient fondées uniquement sur les besoins fonctionnels de chacun des postes. L'étude montrait aussi qu'au sein du gouvernement fédéral, l'espace réservé aux bureaux, pour des niveaux de gestion équivalents, était beaucoup plus important. Bell Canada et la Banque royale ont témoigné en ce sens devant le Comité. Le Vérificateur général a dit au Conseil du Trésor qu'il «devrait étudier la possibilité de modifier davantage ses lignes directrices sur les bureaux, afin de déterminer d'une manière beaucoup plus précise le nombre de pieds carrés utilisables par personne».³

Le Conseil du Trésor s'est fixé comme objectif à long terme de mettre au point des lignes directrices déterminant l'espace nécessaire en fonction de

³ Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes—1976*, Ottawa, p. 89

besoins fonctionnels très précis. Les lignes directrices de 1974 ont été révisées et distribuées à tous les ministères en mai 1977 dans un document intitulé «*Guide sur l'administration des locaux à bureaux*». La première directive concernant la définition des besoins et l'attribution des locaux à bureaux stipule clairement que «les besoins en locaux à bureaux doivent être calculés en fonction des exigences des fonctions à exécuter». (Paragraphe 14) Cependant, une autre directive prévoit que «lorsqu'on a défini l'ensemble des besoins en locaux à bureaux, le ministère doit les vérifier pour savoir s'ils sont supérieurs à l'espace permis aux termes de la Norme de contrôle de l'espace à bureaux». ⁴ (Paragraphe 18) Cette Norme précise n'a pas été formulée de façon à tenir compte des fonctions réelles; elle se fonde sur le traitement moyen de l'effectif d'un bureau particulier. On ne détermine le nombre de pieds carrés utilisables qu'en fonction de l'échelle moyenne des traitements. Il en résulte donc que les normes relatives à l'espace accordé sont encore définies selon l'échelle moyenne de traitements de l'unité de travail plutôt que selon les fonctions à exécuter. Si un poste particulier semble nécessiter plus d'espace que la Norme ne le permet, tout espace supplémentaire doit être expressément approuvé par le Conseil du Trésor.

Le Comité a examiné la nouvelle Norme de contrôle de l'espace à bureaux avec les représentants des ministères-clients afin de voir si elle est adéquate. Elle est considérée comme insatisfaisante parce qu'elle est trop rigide. Le ministère de l'Expansion économique régionale a fait remarquer par exemple que «les lignes directrices ne tiennent pas suffisamment compte des cas d'utilisation inefficace des locaux là où l'aménagement ne se prête pas à une occupation optimale de l'espace disponible». Par ailleurs, on a dénoncé à maintes reprises le fait que les lignes directrices ne s'appliquaient qu'aux années-hommes autorisées. Le ministère des Communications a souligné que «leur rigidité ne permet pas de loger des employés occasionnels supplémentaires ou des conseillers, ni d'apporter des changements à l'organisation du ministère». Un grand nombre de personnes interrogées ont soutenu que le Conseil du Trésor imposait des restrictions trop sévères en n'excluant pas du calcul de base les entrées et les espaces de circulation, les salles de réunion, les bureaux de réception et d'enregistrement et les salles de dactylographie.

La Norme de contrôle de l'espace à bureaux devrait être modifiée de façon à accorder une superficie raisonnable en rapport avec les fonctions exercées. Le Comité appuie la recommandation antérieure du Vérificateur général selon laquelle le Conseil du Trésor devrait émettre le plus tôt possible des lignes directrices modifiées, «y compris des instructions fondées sur les besoins fonctionnels et faisant la distinction entre les locaux réservés au travail, ceux réservés aux services auxiliaires et l'espace exclu». ⁵ Bien que

⁴ Canada, Conseil du Trésor, *Guide sur l'administration des locaux à bureaux*. Ottawa, février 1977, p. 5

⁵ Canada, *Rapport du Vérificateur général*—1976, p. 88

l'orientation fonctionnelle soit plus complexe, certains employeurs importants du secteur privé l'ont adoptée et le Comité recommande son application au sein du gouvernement fédéral.

Exigence du respect des lignes directrices

M. Williams a expliqué que les Travaux publics ne contrôlaient pas l'application des lignes directrices du Conseil du Trésor régissant l'utilisation des locaux.

«Aux Travaux publics, nous pouvons déterminer l'espace attribué à un ministère, mais nous ne pouvons pas dire quel est le niveau des employés qui occupent l'espace, c'est-à-dire quelle est leur échelle de traitement ou même quelles sont les fonctions particulières qu'ils remplissent.» (2:10)

On ne vérifie l'exactitude des prévisions en matière d'augmentation de l'effectif que si une demande de locaux supplémentaires est présentée. Ainsi, les locaux vacants ou sous-utilisés restent administrativement rattachés au ministère ou à l'organisme occupant, et sont répertoriés par les Travaux publics comme étant occupés.⁶

Le Vérificateur général a étudié dans quelle mesure les locaux de dix-huit ministères et organismes respectaient les lignes directrices en vigueur. Dans treize cas, les dossiers étaient insuffisants pour procéder à une évaluation; dans trois des cinq autres cas, l'examen des chiffres déclarés a révélé que l'espace utilisé dépassait de plus de 30% celui que prescrivaient les lignes directrices.

Le Vérificateur général a recommandé que le Conseil du Trésor prévoie l'examen et le contrôle systématique de tous les aspects de l'administration du logement. Tous les ministères devraient tenir à jour un système de registres, pour l'utilisation de l'espace, contenant tous les renseignements pertinents sur leur effectif, les locaux auxquels ils ont droit, l'utilisation réelle de ces derniers et tout changement apporté à cette utilisation. En outre, il faudrait déterminer quels sont les locaux sous-utilisés afin d'évaluer s'il est possible de les reclasser comme locaux vacants.

Le Comité a approfondi la question du respect des lignes directrices avec les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor dans le cadre d'une discussion sur le rôle accru que les Travaux publics pourraient jouer dans le contrôle de l'espace utilisé. M. Lafontaine, sous-secrétaire, a dit au Comité que: «la responsabilité en revient encore au ministère...Avant tout, nous voulons que le ministère en soit comptable». (9:24) Néanmoins, il est indispensable d'exercer un contrôle plus systématique de l'utilisation de l'espace. Les ministères doivent maintenant présenter au bureau régional approprié des Travaux publics un rapport annuel contenant tous les renseignements sur leurs prévisions d'expansion et sur leur utilisation de l'espace qui leur est réservé dans chaque

⁶ *Ibid.*, p. 91

immeuble de la région. **Le Comité recommande de donner au rapport annuel sur l'utilisation des locaux à bureaux la forme d'une vérification annuelle interne afin d'assurer un examen global de l'utilisation des locaux loués par chaque ministère en fonction des normes de contrôle de l'espace. Tout ministère qui occuperait plus de locaux que ne lui en accordent les lignes directrices devrait être tenu d'en aviser promptement le MTP.**

Il serait possible de favoriser le respect des lignes directrices si le contenu des rapports sur l'utilisation de l'espace était publié. En plus des détails que devrait consigner le ministère qui occupe les locaux, le MTP devrait aussi tenir à jour, pour chaque immeuble polyvalent, un dossier donnant le nombre de pieds carrés approuvés par année-homme. **Le Comité recommande que le budget des dépenses comprenne un tableau donnant le total de pieds carrés de locaux polyvalents par année-homme auquel chaque ministère a droit en le comparant à celui des trois dernières années.**

Contrôle de l'utilisation de l'espace: un rôle accru pour les Travaux publics?

Les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor prétendent qu'en obligeant les ministères à présenter un rapport conformément aux lignes directrices actuelles, il serait possible d'assurer l'utilisation optimale de l'espace; le Comité ne partage cependant pas cet avis. Il a donc examiné l'opportunité d'assigner aux Travaux publics un rôle accru dans le contrôle du respect des lignes directrices par les ministères et, par conséquent, la nécessité de préciser l'étendue de cette responsabilité. Dans son rapport, la Commission Glassco a proposé que le MTP joue un rôle dans la formulation des normes d'attribution des locaux à bureaux. «Par suite de son expérience, c'est surtout le ministère des Travaux publics qui devrait s'occuper de déceler les faits et d'effectuer des enquêtes pour le Conseil du Trésor».⁷ Les fonctionnaires qui administrent les programmes de logement des gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Ontario jouent, entre autres, ce rôle. *La B.C. Building Corporation* contrôle l'utilisation de l'espace en fonction des normes dans le cadre de sa vérification interne. En Ontario, le Conseil des politiques et le ministère des Services gouvernementaux collaborent pleinement à cet effet.

«Le ministère des Services gouvernementaux doit contrôler l'application des politiques et des normes établies par le Conseil des politiques et en même temps, participer entièrement à l'élaboration des politiques.» (22:27)

Par le passé, le ministère des Travaux publics ne s'occupait pas du contrôle de l'espace, même s'il fournissait le logement et les services d'experts en matière de gestion immobilière. En fait, les cadres du ministère ont longtemps considéré que ce rôle était incompatible avec la prestation de services parce qu'ils étaient partisans de la dissociation entre la prestation de services et le

⁷ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, vol. 2, «Les services auxiliaires du gouvernement», Ottawa, 1962, p. 54

contrôle. En effet, dans un article paru dans la revue *Canadian Public Administration* dont on a déjà parlé, M. R. H. Balls, sous-ministre des Approvisionnements et Services, a affirmé «qu'il est fondamental que l'organisme de services n'exerce aucun contrôle sur l'utilisateur».⁸

En avril 1975, le représentant du ministère des Travaux publics a rejeté entièrement la position adoptée par le sous-comité du groupe de travail du CT/BCP sur le rôle des ministères de services communs face à un certain nombre de points, notamment le fait que le ministère des Travaux publics doit «être responsable de l'application des normes en matière de locaux à bureaux émises par le Conseil du Trésor»⁹. Dans un document portant sur le rapport du sous-comité, le représentant du ministère des Travaux publics a répondu:

Ceci est tout à fait incompatible avec la philosophie d'absence de contrôle des «services communs» que le MTP juge absolument essentielle à son rôle et qui a déjà été acceptée lors de discussions antérieures.¹⁰

M. Williams partageait cet avis lorsqu'il était sous-ministre des Travaux publics.

Nous pouvons dire quel est l'espace disponible, mais nous ne voulons pas être tenus de nous rendre sur place pour compter les personnes et dire combien d'entre elles occuperont telle superficie...Notre ministère a pour seul mandat d'assurer le logement des services gouvernementaux. Nous n'assumons pas de contrôle. (1:38)

M. John Mackay, qui a remplacé M. Williams au poste de sous-ministre en janvier 1977, a cependant ouvert la discussion avec les cadres supérieurs du Conseil du Trésor concernant l'établissement d'un système de contrôle auquel participerait le ministère des Travaux publics. (8:39) Lorsque le Ministre a rencontré le Comité à la fin de juin 1977, les grandes lignes du système avaient été définies. Il a dit au Comité que l'utilisateur resterait le principal responsable de l'utilisation des locaux. Toutefois, il s'est dit convaincu

qu'avec la participation du Conseil du Trésor en tant que service de gestion du gouvernement, et en collaboration avec les occupants et les usagers des locaux et des installations, le ministère des Travaux publics pourrait accepter la responsabilité de s'assurer de l'utilisation efficace des ressources qu'il a fournies en apportant une attention toute spéciale à l'utilisation des bureaux.

...Le rôle le plus approprié du MTP, tel que je le conçois, serait celui de service opérationnel et de conseiller en matière de personnel auprès du Conseil du Trésor; le MTP n'aurait pas le pouvoir de renverser une décision du ministère-client au cas où il y aurait une divergence d'opinion concernant des droits, des exigences, des horaires, etc. La résolution de divergences d'opinion exigerait une décision de la part du Conseil du Trésor (26:8).

⁸ H. R. Balls, «Common Services in Government», *Canadian Public Administration*, vol. 17, printemps 1974, p. 228.

⁹ Lettre de G. B. Williams au président du Comité, le 15 novembre 1976. Appendice A «Role Issues: Common Service Departments Sub-committee Report on Charging for Services provided by D.P.W.», p. 12

¹⁰ *Ibid.*, Appendice B «Role Issues: Common Service Departments Charging for Services Provided by DPW, Department of Public Works Position Paper Re sub-committee Report,» p. 11

Opinions des ministères-clients sur l'exercice, par le MTP, d'un rôle de contrôle

Le Comité sait bien qu'il devra affronter une certaine opposition si l'on ajoute aux fonctions des Travaux publics un rôle de contrôle. Les ministères-clients ont affirmé, presque à l'unanimité, que le ministère des Travaux publics est un organisme de services et qu'il ne doit pas exercer de fonction de contrôle. Le ministère des Communications a formulé l'objection courante en ces termes: «Le fait de donner aux Travaux publics un plus grand rôle de contrôle peut diminuer la responsabilité et l'efficacité de la gestion ministérielle dans l'administration des programmes». Le ministère des Affaires indiennes et du Nord a manifesté de façon plus vive encore son opposition. «Si le MTP devait agir comme contrôleur ou policier, il perdrait toute efficacité en tant qu'organisme de services et de soutien».

En même temps, certains ministères ont reconnu ce besoin de pratiques de contrôle plus efficaces et ont soumis plusieurs suggestions visant à améliorer la procédure. Certains estiment que le Vérificateur général serait le meilleur agent de contrôle, alors que d'autres préfèrent confier cette tâche au Conseil du Trésor. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration de même que celui des Communications, entre autres, ont demandé que des rapports annuels ou semi-annuels sur l'utilisation de l'espace soient présentés au Conseil du Trésor. Le ministère des Transports a proposé la création d'un groupe au sein du Conseil du Trésor. L'ancien sous-ministre des Travaux publics, M. Macdonald, a également proposé la formation d'une équipe semblable. (7:28-9) Le ministère des Transports a écrit:

«Nous recommandons que le Conseil du Trésor crée une unité de vérification composée d'anciens représentants du MTP et de spécialistes en logement des ministères-clients qui possèdent de l'expérience dans l'application des lignes directrices. Le groupe veillera au respect des principes, à l'utilisation optimale de l'espace et à la solution des problèmes résultant de l'application des lignes directrices ou des principes.»

Le rôle MTP en tant qu'agent de contrôle du Conseil du Trésor

D'après les témoignages et les réponses écrites reçus, le Comité a conclu qu'il serait bon de confier aux Travaux publics un plus grand rôle de contrôle, à titre d'agent du Conseil du Trésor. C'est à ce dernier, en tant qu'arbitre, qu'il appartiendrait en dernier ressort de trancher les différends entre les ministères-clients et le MTP. À titre d'agent du Conseil du Trésor le ministère des Travaux publics pourrait exercer le contrôle des locaux, alors que le Conseil du Trésor en assumerait la gestion proprement dite.

On peut avancer deux raisons principales au renforcement du rôle de contrôle que l'on veut confier au ministère des Travaux publics. D'abord, son personnel est compétent en matière de planification et de gestion des locaux. Il semblerait donc préférable d'avoir recours aux experts déjà en place plutôt que de créer un groupe distinct de vérification au sein du Conseil du Trésor. La

deuxième raison, c'est que le MTP s'occupe régulièrement de logement dans le cadre de l'administration quotidienne des locaux à bureaux et que ses hauts fonctionnaires sont déjà conscients des nombreux problèmes, vu leur connaissance immédiate de la situation.

L'utilisation efficace de l'espace accordé aux ministères ne peut être assurée qu'en faisant du ministère des Travaux publics un agent de contrôle du Conseil du Trésor. Les ministères-clients doivent conserver la responsabilité fondamentale de gérer leurs ressources, notamment leurs biens immobiliers, afin d'en assurer une utilisation optimale, et chacun d'eux doit être responsable de l'utilisation de l'espace qu'il occupe. Par ailleurs, la décision de facturer le coût intégral devrait favoriser une discipline plus vigoureuse et diminuer le besoin de contrôle externe puisque les ministères devront payer le coût des locaux non utilisés ou sous-utilisés. Cependant, le ministère des Travaux publics, en tant qu'agent du Conseil du Trésor, devrait jouer un rôle actif dans l'attribution des locaux polyvalents sur la base d'exigences fonctionnelles.¹¹ Dans des circonstances exceptionnelles, il devrait également être habilité à approuver les dérogations à la norme. Loin de nuire aux gestionnaires ministériels, ce rôle complémentaire du ministère des Travaux publics devrait les aider à répondre à leurs besoins en matière de logement.

Le MTP pourrait conseiller le Conseil du Trésor dans l'élaboration et l'interprétation des normes d'attribution des locaux. À titre d'agent du Conseil du Trésor, il superviserait l'utilisation de l'espace par les ministères. Le Comité croit que si le MTP constatait qu'un ministère dispose de plus de locaux que ceux auxquels il a droit, il pourrait les lui réclamer et les réaffecter. S'il était adopté, le principe d'autonomie financière recommandé par le Comité devrait toutefois inciter les ministères à se départir des locaux dont ils n'ont pas besoin, étant obligés d'en assumer le loyer. Par conséquent, il ne serait pas nécessaire de donner au MTP le pouvoir de réclamer les locaux. Mais les renseignements recueillis par les contrôleurs du MTP demeureraient essentiels et pourraient notamment servir au Conseil du Trésor si ce dernier voulait vérifier l'efficacité du régime d'autonomie financière.

Toute demande de locaux polyvalents serait adressée par les ministères-clients au MTP. Ce dernier veillerait à ce qu'ils les utilisent le plus rationnellement possible et justifierait devant le Conseil du Trésor les demandes de locaux qui s'écarteraient de la norme prescrite. En réalité, le Comité estime qu'à titre d'agent du Conseil du Trésor, le MTP devrait être habilité à approuver les dérogations aux lignes directrices dans certains cas. En l'occurrence, le MTP tiendrait compte de la configuration de l'immeuble et des besoins actuels et futurs du requérant. Toutes ses décisions devraient être soumises au Conseil du Trésor qui, après les avoir étudiées, recommanderait l'allocation au ministère-client d'un crédit représentant la valeur du loyer qu'il aurait à payer.

¹¹ Par définition, la norme serait applicable uniquement aux locaux monovalents lorsqu'il existe un besoin spécial.

Tout ministère à qui le MTP aurait réclamé ou refusé des locaux en sus de la norme pourrait en appeler de cette décision devant le Conseil du Trésor.

L'idée de confier aux Travaux publics un plus grand rôle de contrôle découle de la recommandation fondamentale du Comité voulant que le MTP devienne le principal fournisseur de locaux et de services immobiliers connexes pour le compte du gouvernement fédéral. Le contrôle de l'utilisation efficace de l'espace peut sûrement être considéré comme un service lié au logement.

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics se voie confier un rôle précis, en tant qu'agent du Conseil du Trésor, dans l'élaboration des normes fonctionnelles en matière de logement. À ce titre, le MTP devrait être tenu d'assurer le Conseil du Trésor que les ministères ont droit à l'espace demandé en vertu de ces normes ou d'expliquer pourquoi il ne les a pas fait respecter, d'attribuer les locaux polyvalents aux ministères-clients toujours en vertu de ces normes, et de contrôler l'utilisation, par les ministères et les organismes gouvernementaux, de l'espace qui leur est accordé, dans un but d'efficacité permanente.

Les normes en matière d'utilisation des locaux à bureaux s'appliquent uniquement aux locaux polyvalents; le MTP ne contrôlerait donc que les installations qu'il possède ou qu'il loue. Les locaux monovalents appartiennent aux ministères-occupants et ne sont pas assujettis aux normes en matière de locaux à bureaux ni au contrôle du MTP. Le chapitre 14, intitulé «Politique de gestion foncière fédérale», porte sur le contrôle de l'utilisation des locaux monovalents.

CHAPITRE 6

COMMUNICATION, CONFIANCE ET CRÉDIBILITÉ: AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ET LES MINISTÈRES-CLIENTS

Il devrait y avoir plus de communication, de confiance et de crédibilité dans les rapports qu'entretient le ministère des Travaux publics avec ses ministères-clients.

Lettre du Secrétariat d'État au Comité

Les relations qui existent entre le ministère des Travaux publics et ses ministères-clients sont variées et complexes: relations de propriétaire et de locataire, de propriétaire et de constructeur, de surveillant et de gestionnaire, d'organisme de services et d'organisme de programmes. Les activités de toutes les directions, à tous les niveaux de service de Travaux publics, que ce soit à l'administration centrale ou dans les régions, sont, d'une certaine façon, fonction des besoins de ces ministères-clients.

En mars 1976, les Travaux publics fournissaient des locaux à bureaux et des locaux à vocation particulière à près de quatre-vingt-dix ministères et organismes clients; ces locaux, répartis dans 6,000 unités, représenteraient 66.5 millions de pieds carrés appartenant à la Couronne et 26.5 millions de pieds carrés loués par elle.¹ En 1967-1977, le ministère des Travaux publics a entrepris, pour d'autres ministères, des projets évalués à \$201 millions imputés au Compte des avances du fonds de roulement.²

On a demandé aux vingt-sept principaux ministères-clients³ des Travaux publics de répondre à une série de questions détaillées portant sur divers sujets: normes et contrôle, recouvrement des coûts et autonomie financière, gestion foncière fédérale, planification à long terme, conception et construction et services aux locataires. Inévitablement, on a fait part d'une certaine insatisfaction à l'égard de tous les aspects des activités des Travaux publics et on y fait souvent référence dans les différents chapitres du présent rapport.

¹ Canada, ministère des Travaux publics, *Rapport annuel 1975-1976*, Ottawa, p. 11.

² Canada, ministère des Travaux publics, *Rapport annuel 1976-1977*, Ottawa, p. 95-97.

³ Note: Le tableau 3 de la page 71 décrit les principaux ministères-clients des Travaux publics logés dans les locaux à bureaux payés par les Travaux publics.

On a demandé aux représentants des ministères-clients non seulement de répondre à ces questions, mais aussi de commenter les solutions qui permettraient d'améliorer leurs relations de travail avec les Travaux publics. Le plus souvent, on déplorait l'absence d'un processus de consultation plus structuré. Apparemment, de nombreux ministères ont considéré que les communications entre le ministère des Travaux publics et ses clients seraient plus efficaces si elles passaient, comme l'a décrit le Secrétaire d'État, par «quelqu'un qu'on désigne dans l'industrie privée sous le nom de «chargé des relations avec la clientèle» et qui établirait des contacts entre le ministère des Travaux publics et ses clients».

Expérience de «contact» avec un client unique

Pendant quelques années le sous-ministre des Travaux publics a eu sous ses ordres un petit groupe d'administrateurs (clientèle) qui travaillaient en collaboration avec un bureau de services aux clients.

Ce groupe, qui devait servir d'intermédiaire auprès des ministères-clients, avait été constitué au début de la présente décennie en prévision de l'adoption du principe de l'autonomie financière. En prenant cette décision, le Ministère démontrait qu'il était conscient du fait que sa clientèle n'avait d'autre choix et qu'elle ne pouvait par conséquent pas exprimer son insatisfaction en refusant d'avoir recours aux services des Travaux publics.⁴ Les représentants des ministères des Affaires extérieures et des Transports ont déclaré au Comité que ce contact s'était avéré utile. Un fonctionnaire du ministère des Transports s'est dit d'avis que cette unité «avait non seulement contribué à régler des problèmes, mais qu'elle l'avait mis en contact avec les responsables du ministère des Travaux publics, du moins avec l'un d'eux». (9:12)

Selon M. MacKay, ce groupe a été dissous en 1975. Il a expliqué que, comme il n'était pas responsable des programmes et qu'il ne connaissait pas directement les travaux effectués pour le compte des clients, ce groupe ne servait en fait pour ces derniers que de bureau de poste. Des rivalités naissaient au sein du ministère des Travaux publics entre le représentant du client et le fonctionnaire chargé du travail. (26:15) En pratique, la responsabilité de tenir le client au courant est maintenant laissée aux directions chargées d'effectuer les travaux.

Accords provinciaux pour la consultation des clients

Dans les programmes de logement provinciaux de moindre envergure, il semble qu'il ait été possible de nommer un représentant auprès des clients. Le Comité a demandé à des représentants de la *B.C. Buildings Corporation* et du

⁴ Walter Baker, «*Organization Under Stress: Reorganizing the Federal Department of Public Works.*» manuscrit non publié.

ministère ontarien des Services gouvernementaux de décrire les accords qu'ils avaient conclus. La *B.C. Buildings Corporation* a créé quatre postes de coordonnateurs, chargés de maintenir des contacts avec un groupe précis de ministères-clients et d'évaluer leurs besoins, à court et à long terme, en matière de logement. Pour occuper ces postes, les candidats devaient avoir une expérience en gestion ou en planification de locaux. En Ontario, le ministère des Services gouvernementaux dispose de hauts fonctionnaires, désignés sous le nom de directeurs de projets, qui sont responsables des relations entre le ministère et un ou plusieurs ministères-clients. Des architectes ou des ingénieurs d'expérience occupent ces postes. Dans le cadre de leurs fonctions, ils maintiennent des rapports constants avec les clients et administrent des projets particuliers, notamment en négociant avec des architectes, des entrepreneurs et des conseillers. Ils sont autorisés à faire varier les coûts figurant au budget général des projets.

Voies de communication prévues par le ministère des Travaux publics

En prenant la décision de dissoudre le groupe d'administrateurs (clientèle), le ministère des Travaux publics a soutenu que l'importance et la complexité du programme fédéral de logement, de même que l'organisation régionale des Travaux publics et d'un grand nombre de ses clients rendaient difficile l'organisation efficace de contacts individuels avec les clients au sein du Ministère. Comme solution de rechange, il a mis deux principaux canaux de communication à la disposition des ministères-clients. La Direction de l'élaboration des installations de logement «fait fonction de premier contact entre le Ministère et le client». Cette direction a la responsabilité complète de donner suite à une demande d'aménagement soumise par un client, du stade de la planification et de la mise en œuvre jusqu'à celui du processus d'approbation et «elle doit également assurer un contrôle des étapes subséquentes de la réalisation du projet».⁵ On trouve dans chacun des bureaux régionaux des homologues aux fonctionnaires de l'administration centrale, chargés de l'élaboration des installations de logement. La Direction de l'administration immobilière, à l'administration centrale, et ses unités correspondantes dans les régions sont chargées de responsabilités semblables pour les installations déjà existantes: location, aménagement, services aux locataires et gestion immobilière. C'est là que surgissent la plupart des problèmes et, par conséquent, que s'engagent la plupart des contacts quotidiens avec les clients. Le personnel de ces deux directions est composé de fonctionnaires à qui on confie la responsabilité de questions concernant certains ministères bien précis. En ce sens, ils semblent agir en tant qu'administrateurs (clientèle) spécialisés.

On a également encouragé la communication avec les ministères-clients en ayant recours à des comités interministériels regroupant des représentants de ministères qui administrent d'importants programmes de construction à long

⁵ Canada, ministère des Travaux publics; *Rapport annuel 1976-1977*, Ottawa, p. 13

terme; c'est par exemple le cas du ministère des Postes et du Service canadien des pénitenciers. Le ministère des Travaux publics soutient que ce genre de comité est important à l'étape de la planification, car il permet de faire évaluer par les experts du ministère des Travaux publics les besoins des clients et de parvenir à des compromis avant que des fonds ne soient engagés. (6:10) D'autres comités ou groupes de travail ont coordonné les travaux complexes de relocalisation de grands ministères, comme celui des Approvisionnement et Services à Hull.

Nécessité d'une consultation accrue

Les témoignages recueillis par le Comité permettent de croire que ce nouveau processus de consultation a été bien accueilli par les ministères qui en ont fait l'expérience. Le ministère des Pêches et de l'Environnement a écrit au Comité que tout laisse croire qu'une nouvelle attitude se développe au sein du ministère des Travaux publics à propos des relations avec les clients et que si on l'encourage, l'efficacité de l'organisation devrait y gagner. Le Comité constate que des voies de communication ont été ouvertes à de nombreux niveaux. Toutefois, il s'inquiète du fait que le ministère des Travaux publics préfère nettement recourir aux comités interministériels pour arriver à ses fins. L'insistance dont ont fait preuve de nombreux ministères-clients pour que soient établis des contacts précis découle des frustrations nées des tentatives de communication avec les groupes de travail du ministère des Travaux publics autorisés à prendre les décisions. Le Ministre a admis le problème:

Il me semble qu'il nous soit de plus en plus difficile de communiquer avec les autres ministères. Évidemment, il s'agit là d'un manque de communication avec nos clients. Par conséquent, je crois qu'il est impérieux que nous améliorions nos relations avec eux. (26:15)

Si la principale recommandation du présent rapport est adoptée, le ministère des Travaux publics deviendra financièrement autonome et le fait qu'il n'existera qu'une seule source offrant des locaux et des services immobiliers connexes rendra plus pressant le besoin d'améliorer le processus de consultation, car les ministères voudront discuter des coûts de location et des services et l'on peut prévoir qu'ils voudront obtenir le maximum pour leur argent. Il est essentiel, pour parvenir à l'autonomie financière, d'établir des mécanismes de consultation efficaces. Parce qu'il n'a pas à affronter la concurrence qui force les promoteurs-constructeurs du secteur privé à combiner souplesse et efficacité, le ministère des Travaux publics devra être particulièrement attentif aux besoins de ses ministères-clients. D'après des témoignages recueillis par le Comité auprès de représentants du ministère des Postes, il se peut que les exigences soient plus sévères dans ce domaine. À propos des relations avec l'administration centrale du ministère des Travaux publics, M. R. W. Rapley, directeur général, Génie et services techniques, a déclaré ce qui suit:

de façon générale, nous nous entendons très bien. Les représentants de ce ministère se montrent très bons collaborateurs...Nous ne souhaitons pas de changements fondamentaux en ce qui concerne les méthodes de travail ou d'organisation. (10:38)

Mais plus tard au cours de la séance, tout en rappelant qu'il n'existait pas de problèmes aux «échelons supérieurs», il a fait remarquer que les services offerts dans les régions étaient souvent inadéquats.

Lorsqu'on va plus loin dans les régions et même sur le chantier, c'est à ce niveau qu'il est plus probable de saisir l'attitude du ministère des Travaux publics: «Vous nous dites ce dont vous avez besoin et nous le fournissons. Comment nous le faisons et combien ça coûte, c'est notre affaire et non la vôtre.» (10:42)

Si le ministère des Travaux publics doit assumer avec succès la fourniture de locaux dans des immeubles polyvalents, de même que la conception et la construction de tous les immeubles monovalents, il devra être en mesure d'offrir des services exceptionnels aux ministères-clients. Il lui faudra prendre pour exemple le promoteur-constructeur perspicace qui constate qu'à long terme, il doit s'adapter aux besoins du client. Les relations entre les ministères-clients et le MTP doivent être étroites dès l'étape de la planification. Le ministère des Travaux publics doit d'abord essayer de connaître les besoins de ses clients pour ensuite prendre des dispositions pour y répondre dans la mesure du possible. Il doit constamment tenir le ministère-client au courant du processus de fourniture de services de logement et doit tenter de faire preuve de souplesse si les exigences du client changent entre-temps.

Les ministères-clients devraient, pour leur part, éviter chez eux, la répétition des services qu'assurent les experts des Travaux publics et tâcher plutôt d'être bien renseignés et en mesure d'indiquer clairement leurs besoins au ministère des Travaux publics tout en collaborant avec lui afin de satisfaire ces besoins. Il n'est pas nécessaire pour les ministères-clients d'avoir leur propre personnel de gestion foncière pour remplir cette obligation. Il est préférable d'avoir affaire à des personnes qui connaissent le fonctionnement et les objectifs du ministère-client et qui sont capables d'exprimer clairement ses besoins et de collaborer.

Lorsque le ministère des Travaux publics deviendra financièrement autonome et qu'il sera la seule source offrant des locaux et des services immobiliers, il devra améliorer le processus de consultation et de collaboration avec les ministères-clients. Par conséquent, le Comité recommande que les fonctionnaires des Travaux publics œuvrant au sein des directions de l'Élaboration des installations de logement et de l'Administration immobilière, tant à l'administration centrale que dans les régions, prennent en main leurs responsabilités personnelles en aidant les ministères-clients qu'ils représentent en quelque sorte. En outre, le Comité recommande que ces directions soient autorisées à agir en fait au nom de leurs clients et que les Travaux publics continuent à attribuer aux agents de ces directions la responsabilité de certains ministères.

Si le ministère des Travaux publics doit jouer le rôle d'organisme central, il pourrait avoir tendance à considérer la gestion foncière comme une fin en soi. Les Travaux publics et le Conseil du Trésor devront se rendre compte que gérer efficacement un portefeuille immobilier constitue un objectif, qui doit concorder quand même avec les objectifs du ministère-client.

CHAPITRE I

COMMENT LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ATTEINT-IL SES OBJECTIFS?

En cours de la première audience, M. G. B. Williams, alors sous-ministre des Travaux publics, a formulé sa description de l'organisation de son ministère, en formulant l'observation suivante : « En termes généraux, la structure de l'organisation du Ministère est fonction de la nature de son travail et de la façon dont il doit être exécuté. (1110) Au 31 mars 1977, un total de 2,417 postes-homme avait été autorisé pour servir les personnes comme suit :

PARTIE II

LE PLUS GRAND ORGANISME DE CONSTRUCTION ET DE GESTION FONCIÈRE DU CANADA

Un autre thème soulevé est à l'origine de l'analyse de l'état de l'économie des Travaux publics devant le Comité. Par rapport au secteur privé, responsable au Canada, il a fait observer que « l'importance des efforts et des ressources des Travaux publics était la plus importante, que celle de plusieurs autres secteurs. En plus, parmi les dix plus grandes sociétés canadiennes et dix villes additionnelles, la superficie des tronçons de voies autoroutières, l'expansion de leurs locaux en représentation que 30% de ceux du Ministère. (1145) Les représentants de l'air de ces sociétés privées, à leur tour, ont souligné que les dépenses de 1-20 milliards de plus les dépenses des Travaux publics. (1155)

Évaluation de l'organisation actuelle

Les objectifs du ministère des Travaux publics — gestion immobilière et services immobiliers — se reflètent dans l'organisation de personnel du bâtiment, ainsi que dans les tâches et responsabilités de son personnel. Le Ministère est celui d'un organisme de services complexes, principalement chargé de travailler en ce qui concerne les lieux municipaux de gouvernement fédéral, provinciaux

1. Cette définition se trouve sur M. E. J. Rivest, *Structure et rôle des Travaux publics*, p. 20 (1977).

2. K. A. Troop, *Les politiques de l'industrie immobilière et l'air de l'air*, p. 100 (1977).

PARTIE II

LE PLUS GRAND ORGANISME DE CONSTRUCTION ET DE
GESTION FONCIÈRE DU CANADA

CHAPITRE 7

COMMENT LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS ATTEINT-IL SES OBJECTIFS?

Au cours de la première audience, M. G. B. Williams, alors sous-ministre des Travaux publics, a terminé sa description de l'organisation de son ministère en formulant l'observation suivante: «En termes généraux, la structure de l'organisation du Ministère est fonction de la nature de son travail et de la façon dont il doit être exécuté». (1:10) Au 31 mars 1977, un total de 9,413 années-hommes avait été autorisé pour doter en personnel cette organisation.¹ Le volume de travail effectué par ce personnel confirme l'allégation voulant que les Travaux publics soient le plus important organisme de gestion de projets de construction et de biens immeubles au Canada. Chaque année, le Ministère inscrit dans ses livres \$975 millions dont \$200 millions sont consacrés à des projets de construction et à des contrats d'exploitation et d'entretien exécutés par le MTP, mais payés par d'autres ministères. (1:15)

Un autre ancien sous-ministre a souligné ce volume de travail dans son témoignage devant le Comité. Par rapport au secteur privé immobilier au Canada, il a fait observer que «l'envergure des affaires du ministère des Travaux publics était de loin plus importante que celle de n'importe quelle société. Si vous prenez les dix plus grandes sociétés immobilières et que vous additionniez la superficie des immeubles qu'elles administrent, l'ensemble de leurs locaux ne représenterait que 20% de ceux du Ministère». (7:47) Un représentant de l'une de ces sociétés privées² a fait remarquer «qu'administrer une superficie de 80 millions de pieds carrés représentait une tâche colossale». (21:50)

Évolution de l'organisation actuelle

Les objectifs du ministère des Travaux publics—gestion immobilière et services immobiliers—se reflètent dans l'organisation du personnel du Ministère. La commission Glassco a recommandé un nouveau rôle pour le Ministère, celui d'un organisme de services communs principalement chargé de rentabiliser au maximum les biens immobiliers du gouvernement fédéral éparpillés à

¹ Lettre adressée au président par M. L. J. Brunette, directeur général intérimaire, Finances, le 26 juillet 1977.

² R. A. Greiner, vice-président du *Canadian Institute of Public Real Estate Companies*.

travers le pays, et de procéder à une réorganisation où l'on déléguerait «des responsabilités aux fonctionnaires délégués dans les centres régionaux».³ Les commissaires ont souligné que cette réorganisation devait se faire avec prudence. «Il ne faut pas minimiser l'importance d'instituer en définitive de solides rouages administratifs, mais il importe de se prémunir contre le danger qui pourrait s'ensuivre si l'on négligeait de prendre la situation bien en mains.»⁴

En annonçant que M. John A. Macdonald avait accepté le poste de sous-ministre en décembre 1969, le premier ministre a déclaré à la presse que le gouvernement du Canada était le plus gros propriétaire foncier du pays et qu'il était nécessaire d'introduire de nouveaux principes d'administration dans ce domaine. Il a précisé qu'on avait demandé à M. Macdonald et à son ministre d'entreprendre une révision fondamentale de la structure du Ministère.⁵

Cette révision fondamentale a pris le nom de Projet Renouveau. Elle conservait la structure en place composée d'une administration centrale et de six bureaux régionaux, proposée par le projet de réorganisation de 1966 mis au point par des conseillers privés. Projet Renouveau, élaboré par le personnel du ministère des Travaux publics, se fondait sur des discussions approfondies concernant toutes les activités du Ministère et sur une analyse des raisons pour lesquelles les projets antérieurs de gestion s'étaient révélés insatisfaisants.

La mise en œuvre de Projet Renouveau a été retardée par la nécessité d'obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour la nouvelle organisation projetée et pour les nouvelles classifications nécessaires à son fonctionnement. Ce processus a exigé plus d'un an. L'approbation complète a été reçue en juillet 1972 et le projet a été mis en application en janvier 1973. A quelques rajustements près, apportés après 1975 par les sous-ministres qui ont succédé à M. Macdonald, Projet Renouveau a établi la structure actuelle du Ministère.

Organisation actuelle du MTP

Dans le cadre de l'organisation actuelle, les activités du MTP sont déléguées le plus possible aux six bureaux régionaux. Environ 87% de l'ensemble des ressources humaines du Ministère sont affectés aux régions. (1:10) Trois domaines techniques de responsabilité sont confiés aux directions suivantes: Planification et Coordination ministérielles, Conception et Construction, et Immobilier. La Direction des Finances et l'Administration fait partie des groupes de soutien de la gestion. Les directeurs généraux des régions relèvent directement du sous-ministre adjoint (Exploitation) (Voir l'organigramme à la p. 60). Cette répartition en domaines techniques existe également aux niveaux

³ Canada, *Rapport de la Commission royale sur l'organisation du gouvernement*, Vol. 2, «Les services auxiliaires du gouvernement», Ottawa, 1962, p. 69

⁴ Ibid. p. 70

⁵ Transcription, Conférence de presse du premier ministre, 22 décembre 1969.

de l'administration centrale et des régions. Le directeur régional de chaque service technique a des rapports hiérarchiques avec son directeur général régional et des rapports techniques avec les superviseurs de l'administration centrale. Les responsabilités administratives d'un directeur général en ce qui concerne sa région sont comparables à celles du sous-ministre pour l'ensemble du Ministère.

La coordination des activités est assurée par deux comités de l'administration centrale qui ont des équivalents au niveau régional: le Comité de gestion, par l'intermédiaire duquel s'effectuent les échanges d'informations, et le Comité de Direction, qui contrôle les activités et la politique de base. Les membres de ce dernier comité comprennent, outre le sous-ministre, les hauts fonctionnaires supérieurs chargés des principaux domaines techniques.

L'organisation actuelle diffère à bien des égards de celle des années 60. Par le passé, les activités qui concernaient principalement la conception et la construction étaient dirigées à partir d'Ottawa par deux fonctionnaires désignés dans la Loi sur les travaux publics: l'ingénieur en chef et l'architecte en chef. Depuis Projet Renouveau, le rôle de service attribué au MTP en tant qu'organisme immobilier gouvernemental désigné a été précisé et placé sous la conduite d'un sous-ministre adjoint (Immobilier) à qui quatre divisions importantes doivent rendre compte: Administration immobilière, Services immobiliers, Planification des installations et Aménagement immobilier. L'affectation, en 1976-1977, de 5,660 années-hommes, ce qui représente plus de la moitié de l'ensemble des affectations autorisées pour les ministères, soit 9,413 années-hommes, donne une idée de l'importance accordée à la gestion immobilière.

La Direction de la Conception et de la Construction demeure un service essentiel du ministère des Travaux publics. Ce dernier y a affecté 1,917 années-hommes, soit 20.3 p. 100 de son contingentement. Ce personnel travaille presque exclusivement dans les bureaux régionaux où il s'occupe directement des dépenses en immobilisations reliées aux programmes maritimes, du logement et des transports du MTP ainsi qu'à ceux d'autres ministères.

La nouvelle organisation ministérielle a également reconnu le besoin d'établir un service de planification indépendant chargé d'appuyer la Direction intégrée de l'Immobilier ainsi que la Direction de la Conception et de la Construction. Le directeur général de la Direction de la Planification et de la Coordination ministérielles est membre du comité de direction à l'administration centrale. Dans les régions, la collecte des données nécessaires à la planification des projets relève de la direction de la Planification et de la Coordination des programmes.

La Direction des Finances et de l'Administration est la principale direction de soutien de la gestion. Elle prévoit les ressources nécessaires aux activités des services techniques qui figurent dans le budget principal des dépenses présenté au Conseil du Trésor et contrôle les contrats et les coûts reliés à chaque projet particulier d'immobilisations.

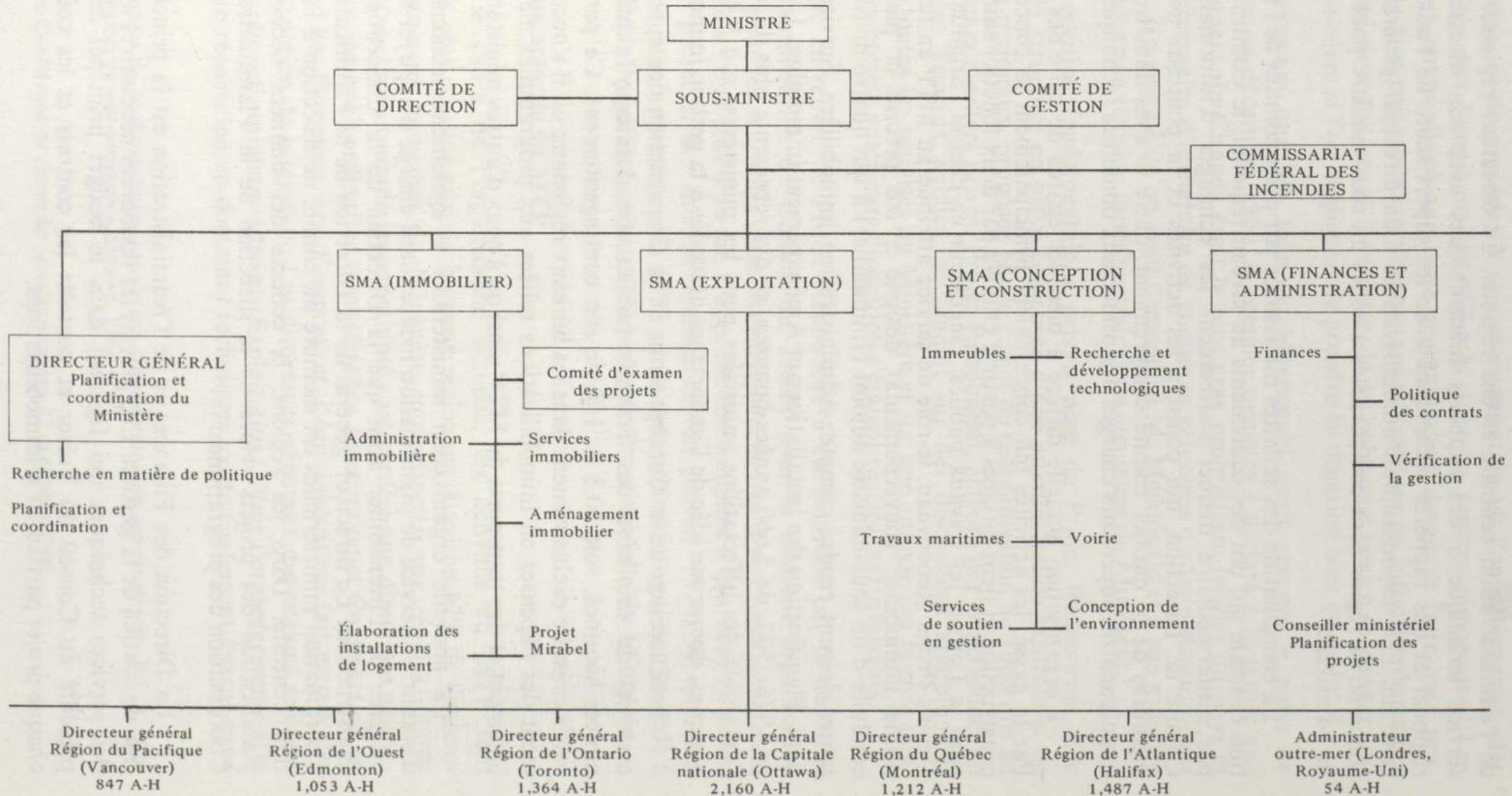
Total des années-homme du Ministère
pour 1976-1977 - 9,413

Administration centrale: 1,236
Régions: 8,177

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

ORGANIGRAMME DES GRANDES RÉGIONS OPÉRATIONNELLES

(simplifié)
(au 31 mars 1977)



Rapports des bureaux régionaux avec l'administration centrale

Le MTP compte six bureaux régionaux dont cinq sont situés dans les principales régions du Canada: provinces maritimes (Halifax), Québec (Montréal), Ontario (Toronto), Prairies (Edmonton), et Région du Pacifique (Vancouver). Le sixième est situé dans la région de la Capitale nationale (Ottawa).⁶ Des bureaux locaux fonctionnent également en tant qu'unités d'exploitation des bureaux régionaux dans d'autres villes de quatre des régions. Des six bureaux régionaux, celui de la région de la Capitale nationale est de loin le plus actif, compte tenu du volume de ses activités et du nombre de ses employés. Près de 50 p. 100 des locaux du MTP sont situés dans cette région. M. Williams a dit au Comité que les bureaux régionaux «sont en grande partie une réplique de l'organisation centrale et constituent, pour ainsi dire, des ministères de Travaux publics indépendants qui relèvent de l'administration centrale pour ce qui est de l'orientation et du contrôle». (1:25) Les directeurs généraux régionaux rendent compte de leurs activités à l'administration centrale par l'entremise d'un sous-ministre adjoint (Opérations).

La structure actuelle des Travaux publics accorde aux bureaux régionaux une grande autonomie d'action. Dans le cadre des limites établies par le Conseil du Trésor dans le Règlement sur les contrats, les bureaux régionaux peuvent maintenant signer des baux, négocier des contrats et surveiller des travaux de construction de façon autonome. Aux termes de la nouvelle politique fédérale en matière de gestion foncière, les bureaux régionaux jouent un rôle important dans la vente des biens immeubles excédentaires et dans l'application des règlements découlant de cette politique. Chaque région est habilitée à engager des dépenses en immobilisations jusqu'à concurrence de \$1 million et n'a pas besoin de l'autorisation du Conseil du Trésor pour les projets évalués à moins de \$500,000. Lorsque cette autorisation est nécessaire, les demandes doivent être préparées par les régions, puis transmises au Conseil du Trésor par l'intermédiaire de l'administration centrale du ministère des Travaux publics. Enfin, les hauts fonctionnaires des bureaux régionaux sont maintenant habilités à traiter directement avec les représentants locaux des ministères-clients en vue de planifier et de concevoir des installations locales d'une certaine valeur. Des plaintes ont cependant été formulées par les ministères-clients qui estimaient que cette délégation de pouvoirs n'était pas suffisante.

Délégation de pouvoirs au sein de l'organisation du MTP

Dans sa déclaration préliminaire, le Ministre a reconnu que les critiques les plus fréquentes adressées au Ministère «visent des transactions isolées ou se rapportant à un élément particulier d'une entreprise aux multiples facettes...

⁶ Des visites ont été faites dans quatre de ces bureaux par des membres du Comité et des employés, un sous-comité a passé deux jours au bureau d'Edmonton.

Mais il ne suffit pas de régler les problèmes au niveau de la transaction... Si nous voulons trouver des solutions réelles et permanentes, nous devons dépasser le niveau de la transaction pour trouver et régler les causes fondamentales des difficultés».

L'une des difficultés les plus importantes découle du fait que le Ministère a décidé de ne pas déléguer suffisamment de pouvoirs aux services d'exécution du ministère qui s'occupent des transactions entre le MTP et ses clients. On a attiré l'attention du sous-comité qui a visité la région de l'Ouest sur les inconvénients qui découlent de l'absence de pouvoirs délégués aux services des Directions régionales établis dans certaines villes des régions de l'Atlantique, de l'Ontario, de l'Ouest et du Pacifique.

Dans le plan de réorganisation, ces services ont délibérément été créés comme centres d'exécution et non de prise de décisions pour éviter la fragmentation inutile des pouvoirs et des responsabilités. Bien que cette politique convienne au ministère des Travaux publics sur le plan administratif, elle empêche les bureaux des Directions de répondre directement, même aux demandes les plus insignifiantes, sans demander au préalable l'autorisation de l'administration régionale. Dans une région aussi étendue que celle de l'Ouest, les bureaux des Directions situés à Winnipeg, à Saskatoon et à Calgary traitent fréquemment avec l'administration régionale des ministères-clients, mais doivent, avant d'agir, obtenir l'autorisation du bureau du Ministère à Edmonton.

Une plainte connexe a été formulée par les clients qui se trouvent dans les limites relativement restreintes de la région de la Capitale nationale qui n'est pas assez étendue pour justifier la création de tels services, mais qui possède dix districts destinés à faciliter la gestion de son vaste répertoire des terres appartenant à la Couronne ou louées par elle. Le ministère des Transports, entre autres, estime que les administrateurs des biens immeubles du MTP devraient avoir des pouvoirs plus étendus dans ces districts pour être en mesure de répondre à leurs besoins. (10:12)

Des règlements gouvernementaux ainsi que la Loi sur l'administration financière (articles 25, 26 et 27) régissent le pouvoir d'autoriser les travaux que doivent effectuer les Travaux publics pour le compte des ministères-clients. Un document interne du MTP, daté du 31 mai 1977, stipule que le pouvoir d'ordonner l'exécution des travaux et le pouvoir de signature ont été délégués au maximum aux directeurs généraux régionaux et aux administrateurs régionaux «pour refléter le désir du Ministère d'obtenir d'une organisation souple l'exécution rapide des travaux». On n'envisage cependant pas de déléguer encore plus de pouvoirs. «La délégation totale du pouvoir de signature à un subordonné ne devrait être envisagée que dans des circonstances exceptionnelles».

Prises de décisions fragmentaires

Le cumul des directions d'exploitation au sein du ministère des Travaux publics, chacune exigeant de donner son avis sur des propositions particulières,

entraîne un autre problème. Les Directions des Finances, de la Planification ainsi que de la Conception et de la Construction doivent approuver jusqu'aux travaux mineurs dont le MTP estime le coût à moins de \$100,000. On consulte aussi habituellement la direction de l'Immobilier.

Le nombre élevé de services ayant qualité pour agir résulte de l'importance et de la complexité des opérations du ministère des Travaux publics. Ce dernier n'ignore pas cette faiblesse administrative. Pour commencer, le service des conseillers en gestion a terminé récemment une étude interne sur le processus complexe des approbations afin d'essayer de réduire le temps requis pour régler les demandes des clients à chacune des étapes. Ce problème exige une étude poussée et un grand nombre des recommandations et observations formulées par le Comité dans les chapitres suivants se rapportent à cette question.

Conclusion

L'organisation actuelle du Ministère est en place depuis cinq ans et n'a subi que des modifications de détail. Compte tenu des pressions exercées par la demande de locaux supplémentaires due à l'expansion de la fonction publique, la réorganisation a probablement été trop rapide et trop radicale. L'introduction du principe de la gestion des projets ainsi que le système d'exécution des projets dont il est question au chapitre 9 ont rendu difficile l'adaptation à cette réorganisation.

La période d'ajustement semble tirer à sa fin. En outre, la nouvelle structure du MTP ainsi que les systèmes institués pour améliorer ses procédures d'exploitation ont renforcé ses moyens d'atteindre les objectifs fixés en matière de gestion foncière et de prestation de services. Étant donné l'importance des opérations du Ministère et la difficulté de travailler dans un milieu gouvernemental, il est assez difficile de simplifier ses structures internes.

L'organisation actuelle du MTP se fonde toutefois sur un programme élaboré il y a plusieurs années. Or, depuis ce temps-là, les méthodes de gestion se sont améliorées. La décentralisation du MTP représente une amélioration sensible. Il devrait être maintenant possible de parfaire la structure du MTP de façon à pouvoir accélérer la prise de décisions aujourd'hui freinée par le trop grand nombre de paliers à consulter. Cette mesure prendra de l'importance avec l'introduction du régime d'autonomie financière. Aux termes de ce régime, le MTP devra faire en sorte que ses dépenses ne soient pas supérieures aux revenus qu'il tire des loyers qu'il perçoit et des services qu'il assure. Il devra en outre fixer ses prix en fonction du secteur privé. Son processus décisionnel devra être aussi efficace que celui des services privés bien gérés s'il ne veut pas que ses frais généraux dépassent le montant de ses revenus.

Le Comité recommande que le MTP ouvre la voie au régime d'autonomie financière en réexaminant sa structure actuelle pour la rendre moins complexe. L'objectif d'une telle réorganisation devrait être de maintenir la décentralisation actuelle des prises de décision tout en réduisant le nombre des paliers à consulter de façon à simplifier le processus compliqué d'autorisation qui a cours aujourd'hui.

PROBLÈMES DE PLANIFICATION DE LA DEMANDE POUR LES SERVICES DU MTP

Dans une exploitation immobilière de l'envergure de celle des Travaux publics, la planification est une fonction vitale élaborée maintenant à l'Administration centrale de chacune des régions. Bien qu'il y ait toujours eu une section de planification au Ministère, M. Macdonald a dit au Comité qu'il avait constaté par le passé «un manque de planification générale à long terme. Les besoins des ministères étaient considérés individuellement...». (7:50) Depuis la création de la Direction générale de la planification et de la coordination de l'Administration centrale et des nouvelles directions régionales de Planification et de Coordination des programmes, on a élaboré et appliqué de nouvelles procédures visant à prévoir la demande future pour les services des Travaux publics.

Les directions régionales de Planification et de Coordination des programmes s'occupent de la planification et de l'élaboration des projets individuels de logement jusqu'à l'étape de l'approbation formelle par le Comité d'examen des projets. Depuis plusieurs années, les sous-sections de ces directions régionales font des études en matière de locaux, principalement dans les grands centres urbains. Elles ont donc eu à assumer la responsabilité de la planification de l'utilisation future des terrains, exigée par la nouvelle politique fédérale de gestion foncière.

Planification à long terme: Direction générale de la planification et de la coordination

Depuis le 1^{er} avril 1976, la Direction générale de la planification et de la coordination de l'Administration centrale comprend deux directions, l'une chargée de la recherche en matière de politique et l'autre de la planification et de la coordination. Le rôle principal de cette Direction est de planifier à long terme le programme de construction immobilière du Ministère. Elle est également chargée de recueillir et de vérifier les données nécessaires à la mise à jour des prévisions des besoins futurs de locaux. Il s'agit d'un programme quinquennal qui s'aligne sur les prévisions requises par le Conseil du Trésor pour étayer les crédits demandés chaque année dans le budget principal. M. D. Hartt, directeur général de la Direction a résumé cette activité dans son témoignage.

L'important est de recueillir des renseignements et de les traiter. C'est ce que vise notre projet et il nous faut recueillir des données partout où nous pouvons le faire. On peut les recueillir de multiples façons, mais nous ne les obtenons pas aussi rapidement que nous l'aimerions. (8:30)

Le Comité a examiné les diverses sources d'information sur lesquelles se fondent les prévisions quinquennales. La croissance anticipée de l'activité gouvernementale constitue un facteur fondamental. Dans sa déposition, M. Hartt a déclaré ce qui suit: «Les renseignements au sujet de la croissance du gouvernement nous parviennent d'un certain nombre de sources, y compris le Conseil du Trésor, le Cabinet, les clients et notre propre évaluation». Lorsqu'un membre du Comité lui a demandé comment le Ministère obtenait les renseignements relatifs aux fonds disponibles pour financer les futures dépenses en immobilisation, il a répondu «du Conseil du Trésor, du Cabinet et en lisant la presse». (8:37) Au cours d'une déposition antérieure, un autre témoin du Ministère a fait allusion à la propre méthode d'évaluation de ce dernier qui se fonde forcément en partie sur l'intuition. «En gros, nous travaillons au pifomètre», a-t-il déclaré au Comité. (4:37)

On ne peut s'attendre à ce que le ministère des Travaux publics prévoie les changements majeurs d'orientation pouvant influencer sur les besoins du logement. Prenons par exemple la décision soudaine du gouvernement, en 1975, de freiner la croissance de la Fonction publique. Une telle décision a influé sur la planification à long terme de presque tous les ministères du gouvernement dans une mesure qu'il aurait été difficile de prévoir. Malheureusement, le ministère des Travaux publics devra toujours s'adapter de son mieux à de tels changements de politique.

Tout en admettant «qu'il fallait aussi tenir compte des surprises», M. Williams a prétendu que l'établissement d'un programme à long terme par le Ministère reposait aussi bien sur l'expérience que sur les renseignements obtenus.

Nous fondons nos projections sur ce que nous connaissons. Nous passons ensuite à l'évaluation et au tri des situations qui ne se produiront pas, compte tenu de notre expérience, de notre perception de l'état de l'économie et d'autres facteurs à mesure que nous progressons. (4:43-44)

Comment le MTP recueille les renseignements concernant les besoins de ses clients

Le ministère des Travaux publics souligne qu'il lui est difficile d'établir ses prévisions quinquennales parce que les incidences que les programmes prévus par les ministères-clients peuvent avoir sur les locaux ne sont connues que lorsque ces programmes sont déjà en vigueur. Il s'agit d'un problème constant et difficile à résoudre. Le Ministre a signalé ce problème dans ses remarques préliminaires devant le Comité.

C'est un truisme de dire que vu la nature de notre travail, notre planification ne peut être fonction que de celle de nos clients. Nous croyons que nous avons la responsabilité d'aider nos clients à cet égard. C'est pourquoi, nous avons beaucoup travaillé au ministère à promouvoir

des systèmes de planification mieux définis et structurés qui amélioreront la conception préliminaire des projets et préviendront la prise prématurée d'engagements avant que tous les faits ne soient connus et analysés. En réunissant des données précises et complètes sur les besoins des utilisateurs, nous espérons que ces systèmes nous permettront d'amener les ministères-clients à accorder plus de temps et de réflexion à l'analyse préliminaire, ce qui nous permettra d'améliorer d'autant la qualité de nos services. (1A:7-8)

Lors d'une séance ultérieure, M. Williams a expliqué pourquoi il était impératif que les Travaux publics soient informés bien à l'avance des besoins des clients en matière de locaux, surtout en ce qui concerne les travaux de construction visant des immeubles monovalents. Il y a une limite au montant que les Travaux publics peuvent affecter aux projets de construction dans une année donnée compte tenu de ses moyens actuels. Pour augmenter de \$100 millions par année le taux des immobilisations consacrées au logement, il faudrait planifier deux ou trois ans à l'avance. (4:43) Plus le MTP connaît à l'avance les projets des clients, «plus il peut adopter une solution qui non seulement s'avérera meilleure pour ce Ministère mais pourra encore être orientée également en fonction des souhaits d'un autre client». (4:41)

Le MTP peut puiser ses renseignements dans les crédits alloués aux ministères-clients dans le budget principal. M. Williams a expliqué que les ministères-clients projettent généralement dans leurs prévisions quinquennales leurs besoins en dollars et en années-hommes. (2:18) Comme le ministère des Travaux publics dépend des crédits annuels, il doit aussi présenter ses prévisions. L'anomalie qui en résulte est ainsi décrite par le directeur-général au service Finances et Administration du MTP:

Nous devons, au moment où d'autres ministères et organismes gouvernementaux soumettent pour approbation, leurs plans et programmes au secrétariat du Conseil du Trésor soumettre nos propres plans, en ignorant tout de la croissance, de l'expansion et de la décentralisation que prévoient ces autres ministères et organismes gouvernementaux. Par conséquent, dans une large mesure, notre planification est fondée sur des indications qui ressortent des décisions du Cabinet et de nos discussions avec le secrétariat du Conseil du Trésor, ou sur les renseignements que nous obtenons directement des représentants du Conseil du Trésor relativement à la croissance prévue de la Fonction publique. (4:37)

Les Travaux publics essaient vraiment de rester en contact avec les ministères-clients pour connaître au préalable les demandes probables en matière de locaux. Les hauts fonctionnaires de la Direction de l'immobilier sont chargés d'assurer la liaison avec les ministères qui ont généralement besoin de locaux monovalents «justement pour nous tenir au courant de leur planification». (1:33)

On tente également d'extrapoler la demande future au-delà du cycle quinquennal de planification. Le ministère des Travaux publics a périodiquement demandé aux ministères-clients d'évaluer leurs futurs besoins de locaux dans les localités ou les centres urbains d'une région donnée, pour des périodes qui varient entre cinq et quinze ans. Au moins un ministère, celui de l'Agriculture, a répondu dans une lettre au Comité que, bien que le processus soit de toute évidence nécessaire, il le trouvait répétitif et quelque peu irréalisable.

Les contacts au niveau de travail régional sont une source continue d'information sur l'expansion locale probable, mais certains ministères sont plus communicatifs que d'autres au sujet de leurs projets. M. Hartt a expliqué:

Nous intervenons parfois à ce stade, mais pas toujours. Cela se produit une fois sur deux, mais nous aimerions avoir notre mot à dire dans tous les cas. (8:30)

Comment le MTP peut-il prévoir les demandes de services et résoudre les problèmes qui se posent

Le ministère des Travaux publics devra probablement toujours compter, dans une certaine mesure, sur des contacts officieux avec ses clients, pour recueillir des renseignements au sujet de demandes possibles de locaux supplémentaires. En fait, la manière qu'utilise le MTP pour recueillir des renseignements a été qualifiée par un membre du Comité, lors d'une audience, de méthode digne de la CIA. (6:28, 8:30-37)

La situation actuelle est déplorable et le Comité a exploré d'autres moyens de surmonter la difficulté. Il serait plus opportun que le ministère des Travaux publics opte pour la nomination d'agents de liaison qui auraient toujours plein accès aux prévisions à long terme élaborées par les services de planification de chaque ministère et organisme. Il est vrai que les ministères souhaitent parfois ne pas divulguer leurs projets tant qu'ils n'ont pas reçu l'approbation du Conseil du Trésor; ils peuvent, dans ces cas, hésiter à élargir le cercle de personnes qui en sont informées. Afin de calmer les réticences des ministères-clients, l'agent de planification du MTP choisi pour accomplir cette tâche essentiellement confidentielle devrait faire preuve d'une discrétion irréprochable. Toutefois, une telle entente présenterait des avantages évidents et les ministères devraient donc juger qu'il est dans leur intérêt de collaborer.

Il importe, estime le Comité, que les Travaux publics soient renseignés le plus tôt possible sur les besoins futurs en matière de logement et particulièrement sur les projets de construction d'immeubles monovalents défrayés par les ministères-clients et qu'on s'apprête à mettre en chantier. En fait, le processus de la conception et de la construction du MTP requiert, pour sa mise en œuvre, une période de préparation pouvant aller jusqu'à trois ans. Il ne faut ménager aucun effort pour encourager les contacts constants entre le personnel de planification du MTP et les responsables de la planification des travaux dans les ministères-clients.

Le Comité croit que les ministères-clients, qui se sont dits prêts à améliorer leurs communications avec le ministère des Travaux publics (voir ch. 6), reconnaîtront que cet échange officieux de renseignements n'est pas suffisant. La nomination d'un agent de planification du MTP qui entreprendrait des contacts soutenus avec les sous-sections de planification à long terme de chaque ministère peut, en améliorant les services, procurer des avantages réels tant aux ministères-clients qu'au MTP. Les ministères-clients ont donc tout intérêt à accepter cette proposition.

Le Comité recommande que le MTP nomme des agents de liaison qui seraient chargés d'entretenir des contacts soutenus avec les sous-sections de planification à long terme de chaque ministère et organisme afin d'être informé à l'avance des éventuels nouveaux besoins en locaux. Le Conseil du Trésor devrait aussi envoyer à chaque ministère et organisme une directive leur enjoignant de fournir des renseignements concernant leurs projets aux agents de planification afin que le MTP puisse déterminer de façon plus exacte leurs besoins en locaux.

Un rôle pour le Conseil du Trésor?

Une autre solution envisagée par le Comité consiste à améliorer les communications entre le Conseil du Trésor et les Travaux publics. Des témoins ont déclaré qu'à l'heure actuelle, sauf pour les programmes de grande envergure, il n'y a, entre le Conseil du Trésor et les Travaux publics, aucune communication directe au sujet des répercussions, que peuvent avoir sur les locaux, les décisions prises pour donner suite aux demandes présentées par les services chargés d'élaborer la politique ministérielle. Pour la planification à long terme, les hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics ont expliqué qu'ils n'avaient besoin que d'être avisés avec assez d'antécédence de la création d'un nouveau programme qui exigera un accroissement de personnel ou des affectations à un endroit où le ministère n'avait jusqu'alors pas de bureau:

...la principale question n'est pas de savoir si un immeuble doit être construit ou loué mais d'établir les besoins en locaux proprement dits. Si je peux employer cette expression, le département vient chercher des locaux de bureaux; et dans ce contexte, le fait que nous puissions faire construire ces locaux pour lui ou les louer pour lui, les acheter ou les rénover, peut être considéré comme tout à fait secondaire. (6:28)

Si le MTP nomme des agents de planification en qui les ministères-clients ont confiance, ils recevront ce genre de renseignements. Cependant, dans son rapport de 1976, le Vérificateur général a suggéré un autre moyen d'obtenir ces renseignements.

Il faudrait exiger que les ministères et organismes intègrent, dans leurs prévisions de programme annuelles et dans leur budget principal des dépenses, ou dans une présentation distincte mais pertinente, une estimation complète de leurs besoins en locaux, fondée sur l'effectif prévu et sur l'espace auquel ils ont droit conformément aux lignes directrices énoncées.¹

Après avoir été évaluées et disposées en tableaux par le personnel du Conseil du Trésor, les présentations de ce genre procureraient au ministère des Travaux publics un vaste dossier sur lequel il pourrait se fonder pour extrapoler en matière de locaux. Comme aucune demande particulière ne serait identifiée à ce stade, le Conseil du Trésor ne s'engagerait à accorder de futures approbations pour aucun projet.

¹ Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1976*, p. 89.

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique qui consiste à décentraliser les unités de travail de nombreux ministères en les déménageant d'Ottawa vers d'autres régions ont créé un précédent en ce qui concerne ce genre de collaboration entre le personnel du Conseil du Trésor et celui des Travaux publics. Le MTP s'est occupé, dès le début, de la planification de ces transferts. M. Hartt a rassuré le Comité en ces termes: «Ce programme ne pose aucun problème. Nous avons été prévenus dès le départ.» Les Travaux publics ont été informés à la fois des endroits proposés et des besoins approximatifs avant que les décisions définitives ne soient prises et annoncées. (8:30)

Si le ministère des Travaux publics doit en effet devenir un gestionnaire immobilier efficace des propriétés fédérales, il doit jouir de la confiance et de l'appui du Conseil du Trésor. Il doit donner aux Travaux publics tous les renseignements fournis par d'autres ministères du gouvernement dans leurs prévisions annuelles concernant les demandes de locaux.

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor fournisse au MTP une évaluation annuelle des besoins futurs en locaux fondée sur les prévisions triennales des ministères et organismes. Ces prévisions devraient comprendre notamment les projections des besoins futurs en années-hommes en ce qui concerne les locaux polyvalents et les nouveaux programmes ou les programmes élargis qui demandent des locaux monovalents.

TABLEAU 3
 ESPACE OCCUPÉ PAR LES MINISTÈRES-CLIENTS DU MTP
 AU 31 MARS 1977¹

Ministère	Nombre de pieds carrés
Postes	17,383,642
Emploi et Immigration	3,838,621
Revenu Canada—Impôt	3,405,475
Défense nationale	3,055,651
Environnement	2,759,658
Agriculture	2,735,807
Revenu Canada—Douanes et Accise	2,347,775
C.A.C.	2,312,036
Santé nationale et Bien-être social	2,205,690
Travaux publics	2,181,190
Transports	2,099,854
Énergie, Mines et Ressources	1,895,610
Affaires indiennes et du Nord	1,791,447
Statistiques Canada	1,623,007
Gendarmerie royale du Canada	1,622,574
ASC (Approvisionnement)	1,436,279
ASC (Services)	1,432,270
Musées nationaux	1,307,770
Commission de la Fonction publique	1,277,216
Archives publiques	998,271
Affaires extérieures	853,568
Centre national des Arts	851,387
Secrétariat d'État	828,776
Consommation et corporations	816,056
Chambre des communes	718,379
Industrie et commerce	669,640
Affaires des anciens combattants	667,939
Office national du film	569,771
ASC (Imprimerie)	501,382
Expansion économique régionale	498,075
Communications	416,899

TABLEAU 3—Fin

Ministère	Nombre de pieds carrés
Conseil national de recherches	342,981
Justice	312,244
Bibliothèque nationale	287,862
Travail	276,980
Conseil du Trésor	275,964
Agence canadienne de développement international	264,508
Commission nationale des libérations conditionnelles	248,928
Secrétariat du ministère du Solliciteur général	238,403
Bureau du Conseil privé	236,716
Planification d'urgence Canada	229,427
Cour fédérale du Canada	211,062
Régime de pensions du Canada	210,120
Commission canadienne des transports	208,717
Finances	208,055
Commission de lutte contre l'inflation	189,056
Monnaie royale canadienne	164,816
Service canadien des pénitenciers	163,140
CRTC	159,745
Commission canadienne du blé	148,816
Bureau du perfectionnement et de la formation du personnel	133,930
Secrétaire du gouverneur général	127,660
ASC (Exposition)	118,709
Sénat	118,339
Office national de l'énergie	103,459

¹Seuls figurent les ministères et organismes occupant plus de 100,000 pieds carrés

¹Seuls figurent les ministères et organismes occupant plus de 100,000 pieds carrés

Source: MTP, 16 mai 1978

TABLEAU 4
SOMMAIRE COMPARATIF DE LA VALEUR DE LOCATION DES ÉDIFICES DE 1971-1977

Administration	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971
de la Capitale	63,128,331	60,146,616	43,153,474	38,802,288	35,107,176	29,125,031	22,925,943
de l'Atlantique	10,532,525	9,279,033	6,958,557	5,057,689	3,519,479	2,828,059	2,178,570
du Québec	24,696,350	20,108,949	15,836,410	12,976,415	10,005,417	8,048,709	6,701,660
de l'Ontario	21,350,147	19,608,098	15,585,693	12,288,825	9,762,682	8,397,485	7,031,578
de l'Ouest	17,592,404	13,738,879	10,501,897	8,644,746	6,545,881	5,554,163	4,390,902
du Pacifique	14,094,594	11,238,769	8,868,222	6,210,903	4,595,201	3,772,358	1,890,812
centrale	3,355	2,606	8,256	1,688	—	—	—
autres	655,241	725,076	486,746	662,823	760,198	234,613	222,314
TOTAL	152,052,947	134,848,026	101,399,255	84,645,377	70,296,034	57,960,418	45,341,779

Source: Rapports annuels.

CHAPITRE 9

MÉTHODES EMPLOYÉES PAR LE MTP POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES DE LOCAUX: LOCATION, ACQUISITION, CONSTRUCTION

Au Ministère, la meilleure planification qui découlera de ce système nous aidera à prendre nos décisions en meilleure connaissance de cause lorsqu'il faudra choisir entre les options «louer», «acheter» ou «construire»...(1A:8)

Déclaration préliminaire de l'honorable
Judd Buchanan

L'examen des autres solutions qui s'offrent pour fournir des locaux aux ministères-clients, constitue un important défi pour le MTP en tant qu'agent immobilier du gouvernement. Un document ministériel indique les possibilités suivantes:

Le Ministère peut construire un nouvel immeuble de la Couronne, acheter un immeuble déjà construit, ou effectuer des rajouts ou des rénovations, ou encore, se servir de la location à bail, de la construction à des fins de location, de la location avec option d'achat, ou de deux ou plusieurs de ces possibilités. Le Ministère peut répondre à ce besoin de locaux isolément ou en même temps qu'à ceux d'autres ministères. Il faut décider avec précision de l'emplacement, de l'échéancier, de l'importance de l'immeuble, de sa qualité et de son coût.¹

Le Ministre a signalé dans sa déclaration préliminaire «qu'il n'y a pas qu'une façon de procéder» pour répondre aux besoins de logement. «Chacun est particulier de par son contexte: le besoin, l'opportunité, l'à-propos, l'emplacement, le prix, les répercussions sociales, etc.» (1A:4). M. R. L. Arsenault, sous-directeur général des Services immobiliers de la Banque royale, a fait la même observation d'après son expérience du secteur privé; voici ce qu'il a dit:

...il y a des avantages et des inconvénients à toute méthode d'acquisition et de financement. Chaque situation est évaluée individuellement en fonction de facteurs économiques comme le rendement de l'investissement, les risques éventuels, les calculs d'inflation et de déflation, l'ampleur du projet, la souplesse, les conditions du marché, l'occupation, certaines considérations locales, etc. La prise de décision est complexe parce qu'il faut peser la multiplicité de facteurs variables et en déduire les bonnes conclusions. (25:8)

Le MTP se distingue des autres promoteurs immobiliers par l'importance de ses opérations. On trouvera dans le rapport annuel de 1973-1974, des

¹ Canada, Ministère des Travaux publics, «Politique nationale d'immobilisation», août 1976, p. 2.

statistiques faisant état du nombre de projets planifiés annuellement au MTP. Au cours de 1973-1974, environ 1,000 projets en étaient à l'étape préliminaire et 700 en voie de réalisation.²

C'est grâce à ce processus de prise de décision—que les Travaux publics appellent la «conception préliminaire»—que le mandat du Ministère en tant que promoteur immobilier du gouvernement fédéral s'exerce pleinement. C'est maintenant la principale fonction du MTP, bien que le Ministère soit toujours fréquemment considéré par les ministères-clients surtout comme un organisme de conception et de construction. Le rôle du Ministère en tant que promoteur immobilier a d'abord été reconnu au moment de la réorganisation interne alors qu'on a confié au sous-ministre adjoint (Immobilier) la responsabilité de toutes les activités découlant directement du rôle du Ministère en tant qu'administrateur du portefeuille immobilier du gouvernement fédéral. Plus récemment, on a précisé ce rôle par l'élaboration de ce que le Ministre a appelé «des systèmes de planification mieux définis et structurés.» (1A:8).

Définition des besoins: planification à court terme ou conception préliminaire

M. Hartt, directeur-général de la Direction de la planification et de la coordination du ministère des Travaux publics a expliqué la responsabilité du Ministère en matière de planification des investissements immobiliers.

Vous devez reconnaître que la construction du bâtiment n'est que la quatrième ou la cinquième étape dans l'ensemble du processus. La partie la plus difficile consiste à définir les besoins puis d'envisager les différentes formules permettant de satisfaire ces besoins. De plus, il nous faut tenir compte des coûts, de la durée, de la qualité, etc. (8:22)

Les facteurs à considérer au cours de la phase de la planification précédant l'approbation de toute demande de logement ont été soigneusement énumérés dans un document du Ministère. Ce dernier présente sous forme de tableaux les mesures requises à chacune des neuf étapes prévues depuis l'identification des besoins de locaux jusqu'à l'utilisation de ces derniers comme installation intégrée au service. Globalement, ces neuf phases portent le nom de Système de réalisation des projets. Les étapes 1 et 2 de ce processus expliquent en détail les activités dont a parlé M. Hartt, soit la définition des besoins et l'évaluation des différents moyens pour y répondre. A la troisième et dernière étape de la planification, on recommande une solution applicable à un besoin précis de logement.³ Les étapes subséquentes portent sur la mise en œuvre de la décision prise à l'étape de la planification.

L'exposé de projet à l'appui de la solution recommandée constitue la dernière étape de phase 3. L'exposé de projet est préparé avec assez de précision pour permettre la mise en train des travaux de conception si la

² Canada, Ministère des Travaux publics, *Rapport annuel de 1973-1974*, Ottawa, p. 16.

³ La description qui suit se fonde sur un document intitulé «MTP: Processus de construction par la Couronne»: Voir les délibérations du fascicule n° 6 où il en est question.

construction a été recommandée. Cet exposé est présenté pour approbation au niveau approprié, le coût total prévu du projet étant le critère principal. Les projets dont les coûts prévus dépassent les limites stipulées dans les pouvoirs délégués au Ministère sont soumis au Conseil du Trésor. On prépare aussi des exposés pour des projets de locaux monovalents entrepris par le MTP pour d'autres ministères et ces projets doivent également être approuvés à un niveau équivalent au sein du ministère-client.

Le système d'exposés de projet est-il nécessaire?

Depuis avril 1976, le ministère des Travaux publics s'en tient, à titre d'essai, à une planification d'ensemble conforme au Système de réalisation des projets. En juin 1976, toutes les régions ont reçu la directive d'adopter cette procédure, obligatoire depuis le 1^{er} avril 1977 pour tous les projets dont la valeur dépasse \$2.5 millions (6:40). Le système a été mis en place lorsqu'il est devenu évident qu'une planification préalable inadéquate haussait le coût final de la fourniture de locaux. Aujourd'hui, les directions regionales de planification et de coordination des programmes jouent un rôle prépondérant dans l'effort d'équipe que réclame la mise sur pied de projets. Elles se chargent de recueillir de l'information auprès des directions opérationnelles et veillent à ce que les avant-projets et exposés de projets franchissent les diverses étapes du mécanisme d'approbation dans les régions. Ce système s'applique en partie à toutes les demandes de locaux, quelle que soit leur importance, mais la solution qui doit être retenue dans le cas de nombreux projets est déjà évidente et ils peuvent être menés à bien rapidement.

Le MTP a instauré un système qui lui permet de s'assurer qu'on tient compte de tous les facteurs lors de la planification. Les promoteurs privés doivent examiner les mêmes solutions de rechange avec autant de soin, mais comme ils ont moins d'approbations à demander et moins d'options à considérer, ils n'ont pas besoin d'un système aussi structuré. Le fait d'avoir une liste des étapes à respecter facilite non seulement l'exercice d'un bon contrôle administratif, mais permet aussi aux Travaux publics de concentrer la responsabilité aux étapes de planification et d'exécution du Système de réalisation des projets.

Par le passé le Comité a entendu dire que les projets du MTP souffraient d'une trop grande diffusion des responsabilités. Chaque étape du processus de planification nécessitait l'approbation de divers services au sein du Ministère. Faute d'une influence directrice, le projet franchissait trop lentement les diverses étapes de planification et perdait toute cohésion. Dans le cadre du Système de réalisation des projets, le ministère a maintenant demandé qu'un agent de réalisation des projets dirige le projet et lui fasse franchir les trois étapes initiales de la planification, et que l'on confie à un directeur de projet la responsabilité de la tâche jusqu'à ce que les locaux soient prêts à être occupés.

Bien que ce système soit en vigueur depuis moins d'un an, les rapports qu'a reçus le Comité indiquent que les avantages en sont considérables. Le

personnel du bureau du Vérificateur général a fait une évaluation préliminaire dans cinq des six bureaux régionaux du MTP et il a constaté que ces nouvelles procédures, utilisées dans des projets-pilotes précis, répondaient aux critères d'un processus de prise de décision adéquat. «Dans le cas de huit des dix principaux projets majeurs, nous avons découvert qu'on avait respecté les lignes directrices au moment de prendre la décision définitive et qu'on avait envisagé les meilleures possibilités au point de vue financière.»⁴

Il est très important que le MTP soit reconnu comme étant le promoteur immobilier du gouvernement fédéral. Cette orientation est le prolongement logique de la recommandation du Comité, voulant que le MTP soit désigné comme un organisme de services communs. En tant que promoteur immobilier du gouvernement fédéral, le MTP doit décider comment répondre aux besoins de logement des autres ministères du gouvernement et cette fonction ne doit pas être déléguée à des experts-conseils du secteur privé. Le Ministère doit être en mesure d'accorder la plus grande importance à ses activités immobilières. Cette fonction s'exerce largement dans les trois premières étapes du Système de réalisation des projets pour aboutir à l'exposé de projet, et elle est probablement la plus importante de toute l'activité du MTP.

Le Comité approuve la nouvelle procédure de coordination des étapes de planification et d'exécution des projets du MTP en tant que promoteur immobilier. Toutefois, dans une très large organisation comme les Travaux publics, il est essentiel que des personnes très compétentes soient nommées aux postes d'agents de réalisation des projets et de directeurs de projet. Par ailleurs, il est essentiel que les cadres supérieurs du Ministère reconnaissent et appuient l'autorité de ces agents et de ces directeurs.

Le Comité recommande que le MTP soit officiellement désigné comme le promoteur immobilier du gouvernement fédéral et que ce Ministère mette l'accent sur l'importance que revêtent ses activités immobilières au sein de son organisation. Pour assurer le bon fonctionnement du nouveau Système de réalisation des projets, il est important que ses agents reçoivent l'autorité voulue pour acheminer les projets de façon efficace et leur faire franchir toutes les étapes de la planification prévues dans le Système, et que leurs exposés de fonctions précisent que ces postes doivent être pourvus par des personnes extrêmement compétentes.

Le système de planification influe sur la façon dont le MTP répond aux besoins de logement du Ministère. Le Comité a examiné les divers choix possibles et ces derniers font l'objet de la discussion qui suit.

A. L'OPTION DE LOCATION

L'exposé de projet contient la solution recommandée pour répondre à un besoin de locaux bien précis. Dans bien des cas, l'évaluation de tous les facteurs

⁴ Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, Ottawa, p. 90

reliés aux besoins porte à croire qu'il serait préférable de louer des locaux du secteur privé plutôt que de construire un autre immeuble fédéral. M. Williams a dit au Comité que «les locations sont davantage recherchées, en particulier lorsque les demandes ne stipulent pas de délai de livraison et qu'il faut trouver des locaux». (1:31)

La location actuelle

Au moment où les représentants du MTP comparaissaient devant le Comité, le ministère louait environ 27 millions de pieds carrés de locaux au secteur privé, entraînant en 1977, un déboursé global de \$152,052,947. Le coût et la superficie louée par le MTP se sont accrus de façon soutenue ces dernières années, dépassant en fait les \$100 millions depuis 1971 (voir le tableau 4, p. 73). Depuis la publication du rapport Glassco, le MTP a doublé la superficie des locaux loués. Actuellement, environ 30% du total des locaux qui relèvent du MTP sont loués. En 1961, le total des loyers versés s'élevait à \$7,785,000.⁵ Non seulement le répertoire immobilier total était beaucoup plus réduit qu'il ne l'est actuellement, mais seulement 15% en était loué. Interrogé au sujet de l'accroissement de la superficie louée par son Ministère, M. Williams a dit que le phénomène «découle directement de l'accroissement rapide de la Fonction publique». Les programmes ont été mis en œuvre trop rapidement et il n'a pas été possible d'envisager le rôle que pourrait jouer la Couronne dans le domaine de la construction. (1:31)

Le ministère des Travaux publics loue des locaux dans plus de 2,400 immeubles situés dans toutes les provinces et territoires. Les surfaces louées vont des aires de stationnement aux immeubles entièrement occupés par des bureaux. C'est à Ottawa que se trouve la plus forte concentration de locaux loués. En 1977, on estimait qu'à Ottawa, le secteur privé possédait dix millions de pieds carrés de locaux à bureaux offerts en location. D'après un communiqué de presse, préalablement au transfert à Hull des ministères et organismes fédéraux qui étaient installés auparavant dans des locaux non gouvernementaux, les autorités fédérales louaient 70% de ces locaux, bien que le MTP n'en fut pas le seul locataire.⁶ La liste des propriétaires d'immeubles qui louent des locaux au MTP montre que les cinq plus importants propriétaires se trouvent à Ottawa. Parmi eux, la société Campeau et Olympia and York Developments Ltd. possèdent de loin le plus fort pourcentage de locaux loués au gouvernement fédéral.⁷

⁵ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, vol. 2, «Les services auxiliaires du gouvernement», Ottawa, 1962, p. 57.

⁶ *Globe and Mail*, Toronto, 3 juin 1977.

⁷ Canada, Comité permanent des comptes publics, Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, Page 62, 25 mai 1976, p. 49. On peut retrouver dans le Volume II des Comptes publics, Détails des dépenses et des revenus, une liste complète des loyers imputés au programme du logement et ventilés selon l'emplacement, le propriétaire, la superficie des locaux occupés ainsi que le montant du loyer.

La compétence professionnelle du MTP en matière de location de locaux à bureaux a été confirmée par des témoins du secteur privé qui ont comparu devant le Comité (20:7, 21:40). Des fonctionnaires de la Direction de l'administration immobilière préparent et administrent chaque année un nombre imposant de baux dans cette région. En outre, le Ministère a établi comme politique de recueillir des renseignements afin de constituer un répertoire permanent des locaux actuellement disponibles aux fins de location dans les centres de grande activité locative. Les fonctionnaires du ministère des Travaux publics ont par conséquent acquis dans ce domaine plus d'expérience que bon nombre d'employés du secteur privé.

La qualité des locaux loués par le MTP s'est améliorée proportionnellement à celle du secteur privé. Au début des années 60, la Commission Glassco avait fait remarquer que le gouvernement avait tendance à louer des locaux dont la qualité était moyenne et parfois inférieure, ce que les commissaires considéraient comme une économie illusoire.⁸ Ce n'est plus le cas. M. Williams a mentionné au Comité que la qualité des locaux est toujours un facteur à considérer lorsqu'il s'agit de location, car les contrats de travail d'un grand nombre de fonctionnaires stipulent que ceux-ci ont un droit de regard sur les installations et les commodités (1:39). Selon la politique du Conseil du Trésor, les ministères doivent obtenir des locaux qui répondent aux besoins de leur programme, et ce «à un coût global minimum tout en tenant compte des pratiques des autres employeurs importants au Canada».⁹ Cette comparaison avec le secteur privé permet au ministère des Travaux publics de louer des locaux de meilleure qualité. Dans son témoignage, le président de la *Cadillac Fairview Corporation Ltd.*, M. A. E. Diamond, a commenté cette évolution en disant:

J'ai observé personnellement que depuis des années, généralement, le ministère était en retard par rapport au secteur privé en ce qui concerne les normes, et au cours d'un certain nombre d'années il a essayé de rattraper ce retard. La surface du local par employé dans le secteur privé serait plus proche de 250 pieds carrés que de 170. Il n'y a pas très longtemps, dans les immeubles construits pour le gouvernement, le niveau de confort était inférieur à celui du secteur privé. Dans les années 50, l'immeuble MacKenzie à Toronto a été construit sans qu'on installe la climatisation. Si cet immeuble avait été construit pour le secteur privé, il n'aurait pas été construit de cette façon. Au fil des ans le ministère des Travaux publics a amélioré ses normes et celles-ci se rapprochent maintenant de celles du secteur privé...(21:39-40).

Modalités et conditions des baux conclus par le ministère des Travaux publics

Divers fonctionnaires des Travaux publics ont mentionné dans leur témoignage que la location était la solution retenue pour les demandes à court terme ou lorsque le client était pressé. Par conséquent, on signe actuellement des baux de cinq ans avec option de renouvellement (6:17, 4:44). Au cours des dernières années, on a insisté sur la construction de façon à éviter d'avoir recours à des baux à long terme dans le secteur privé, même si bon nombre de ces baux, signés avant l'entrée en vigueur de la politique actuelle, sont encore en vigueur,

⁸ Canada, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *op. cit.*, p. 57.

⁹ Canada, Conseil du Trésor, *Guide d'administration des locaux à bureaux*, Ottawa, p. 1.

surtout à Ottawa. Dans les collectivités isolées, «on semble préférer des baux de 20 ans» a dit M. Williams (4:47).

Le Comité a entendu des représentants d'un bon nombre d'entreprises privées qui louent des locaux à bureaux. Le mémoire, rédigé par le *Canadian Institute of Public Real Estate Companies* (CIPREC), traduit le sentiment partagé par la majorité concernant les modalités les plus prisées.

L'industrie préfère un bail net qui assure un mouvement de trésorerie positif, et souvent, mais pas toujours, un bail à long terme pour obtenir le financement. Le bail à long terme est particulièrement important si l'immeuble ne doit probablement pas être utilisé par d'autres locataires que le gouvernement fédéral (21A:3).

Dans son témoignage devant le Comité, le président de la CIPREC a élucidé cette affirmation. D'après lui, les propriétaires d'immeubles préféreraient un bail net parce qu'ils «n'aimeraient pas prendre de trop grands risques avec des facteurs sujets à escalade, comme les taxes, les coûts d'exploitation, etc.» Il a admis qu'un bail à court terme serait souhaitable lorsque le gouvernement n'est pas le locataire principal. «Cela dépend de l'emplacement de l'immeuble. Dans la ville d'Ottawa... aucun promoteur ne voudrait louer à court terme au gouvernement» (21:8).

Restrictions imposées à la location

L'espace loué pour des activités fédérales est sévèrement régi par un certain nombre de restrictions qu'impose le Conseil du Trésor par le biais des règlements régissant les contrats et du *Guide sur l'administration des locaux à bureaux*. Ces restrictions visent aussi bien les ministères-clients que le ministère des Travaux publics. A l'exception du ministère des Affaires extérieures à l'étranger, les ministères doivent faire appel au MTP pour louer des locaux à bureaux du secteur privé. Il leur est notamment interdit de consulter directement les propriétaires ou d'entamer des négociations avec eux au sujet de baux en vigueur ou éventuels. Par ailleurs, pour des raisons opérationnelles, les ministères peuvent imposer des restrictions à l'emplacement géographique de ces locaux dans une zone urbaine. Le MTP répondra à ces demandes en négociant la location d'après les locaux disponibles figurant sur sa liste. Toutefois, si la surface demandée dans un lieu faisant l'objet de telles restrictions dépasse 10,000 pieds carrés, dans la région de la Capitale nationale, ou 5,000 pieds carrés, ailleurs au Canada, le ministère-client doit d'abord obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.¹⁰

Le ministère des Travaux publics doit également obtenir l'approbation du Conseil du Trésor avant de conclure un bail dont le loyer annuel est supérieur à \$100,000. Ce Ministère ne peut, par ailleurs, obtenir de locaux de plus de 5,000 pieds carrés (10,000 pieds carrés dans la région de la Capitale nationale), puisqu'il est tenu de faire des demandes de soumissions publiques en publiant un avis dans la presse, c'est-à-dire en lançant un appel d'offres. Cette politique

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

souffre cependant quelques exceptions. Le MTP peut renouveler un bail pour assurer une occupation ininterrompue. Il peut aussi négocier directement avec le propriétaire l'obtention de locaux supplémentaires dans un immeuble déjà occupé, lorsqu'il n'y a pas d'autre endroit où aller, lorsque le manque de temps empêche d'utiliser la procédure de l'appel d'offres, ou lorsque les conditions du marché sont telles qu'un appel d'offres resterait certainement sans réponse.

Il existe également des restrictions quant au coût par pied carré. En vertu des lignes directrices sur les locaux à bureaux, le ministre des Travaux publics est tenu de trouver «les bureaux les moins chers pour la superficie requise et pour une qualité répondant aux normes établies»¹¹. Les lignes directrices relatives au coût du loyer ont été approuvées par le Conseil du Trésor dont l'autorisation est requise avant de louer des locaux à un prix supérieur au taux fixé pour une région donnée.

La méthode actuelle de location: l'appel d'offres public

Jusqu'en 1974, les fonctionnaires négociaient en général directement avec les propriétaires, la location des locaux d'après les taux en vigueur sur le marché, comme ils le font encore aujourd'hui dans les situations bien définies mentionnées ci-dessus. Une directive ministérielle de novembre 1974 stipulait que l'acquisition de locaux d'une superficie de plus de 5,000 pieds carrés (10,000 dans la région de la Capitale nationale) doit maintenant se faire par soumissions publiques. Cette directive expliquait que la modification s'imposait en partie, par suite du volume et de l'importance accrues des locaux requis pour répondre à la croissance rapide de la Fonction publique. «Il nous faut faire preuve d'équité lorsqu'il s'agit d'obtenir des locaux par voie locative».

L'adoption du processus de l'appel d'offres pour l'acquisition de locaux n'était en somme que la suite logique d'une vieille tradition, comme l'affirmait le sous-ministre d'alors: «Il existe dans la Fonction publique du Canada une tradition fort ancienne en faveur des soumissions de toutes sortes». Il a déclaré devant le Comité que les contrats de construction de bâtiments étaient depuis longtemps accordés par voie d'appels d'offres (7:12).

En vertu du système actuel, quand un promoteur ou un propriétaire répond à un avis public de demande de location, il verse une caution et retire son immeuble du marché pour la période prévue dans l'appel d'offres. Les soumissions complètes et détaillées sont traitées beaucoup plus rapidement.

Ce délai donne au ministre des Travaux publics le temps d'évaluer la soumission et de l'envoyer au Conseil du Trésor pour approbation. Les hauts fonctionnaires du ministère soutiennent que les propriétaires sont toujours libres d'offrir entre-temps leur propriété sur le marché sous réserve de la priorité consentie au MTP. Certains propriétaires continuent évidemment

¹¹ *Ibid.*, p. 8.

d'annoncer leurs locaux même s'ils les ont offerts au MTP. Toutefois, si le propriétaire loue effectivement son immeuble à une autre partie au cours de cette période, il perd son dépôt de garantie qui correspond normalement à 5% du loyer annuel, jusqu'à concurrence de \$200,000, et à 1% du solde.

Toutes les soumissions reçues en réponse à l'appel de location sont cotées numériquement d'après des critères préétablis. Elles doivent répondre à des normes minimales. Les soumissions sont ensuite classées d'après une formule tenant compte des cotes et du loyer déterminé, et l'adjudicataire est alors choisi.¹² Cette évaluation numérique est nécessaire puisque, comme l'a expliqué M. Williams, «évidemment les soumissions sont établies selon des conditions différentes» (1:65).

Les offres de location ne peuvent être faites que pour les immeubles en construction. Les fonctionnaires du MTP ont expliqué qu'avec le système actuel «personne ne peut faire de soumissions à moins que la construction de l'immeuble ne soit déjà avancée, ce qui fait que nous ne recevons pas de soumissions de gens qui veulent rassembler des terrains» (1:36). On a reconnu dans un témoignage que les entrepreneurs, qui espèrent pouvoir louer des locaux, pressentent en fait le MTP, mais que leurs offres de négociation sont rejetées conformément à l'esprit de cette politique (1:40).

«Si nous faisons cela, nous favoriserions indûment quelqu'un en particulier. Si nous nous contentons de dire à un entrepreneur privé que nous voulons des locaux, à tel prix, et si nous lui garantissons que nous occuperons ces locaux, il a l'avantage de pouvoir se servir de nous pour réunir les fonds nécessaires à la construction de l'immeuble...Si nous faisons des appels d'offres publics tout le monde peut tenter sa chance». (8:34)

Incidence du processus de l'appel d'offres sur les coûts de location

On a dit au sous-comité qui a visité l'Ouest du pays que le système d'appels d'offres peut provoquer une hausse des prix et une augmentation préalable de la valeur des soumissions qui pouvait atteindre 10%. De plus, les fonctionnaires régionaux estimaient que l'on décourageait surtout les petits promoteurs de déposer des offres de location par suite du laps de temps, pouvant aller jusqu'à six mois, entre l'appel d'offres et la date d'occupation des locaux.

On peut conclure de ces quelques témoignages recueillis par le Comité que ce n'est pas sans frais que le ministère des Travaux publics applique sa politique des appels d'offres pour la location des bureaux. Le mémoire soumis par la société A. E. LePage Ltée. a mis en évidence quelques unes des faiblesses de ce processus d'appel d'offres.

La position du gouvernement fédéral, en tant que preneur sur le marché des biens immobiliers, a beaucoup changé au cours des dernières années. Avant l'époque des appels d'offre, les agents du ministère des Travaux publics négociaient à partir d'une position de force et obtenaient des

¹² Canada, Mémoire du ministère des Travaux publics, 9 mars 1977, «Termes immobiliers usuels».

résultats qui se comparaient favorablement à ceux obtenus par les meilleurs locataires du secteur privé... Le personnel de notre service de location estime qu'actuellement les conditions des baux proposés au gouvernement sont moins compétitives que celles des baux négociés avec les entreprises privées. Le laps de temps qui s'écoule entre le moment où l'appel d'offre est lancé pour un bail et celui où une soumission est acceptée est si long qu'un grand nombre de propriétaires immobiliers ne prennent pas la peine de répondre à l'appel. (20A:6)

L'appel d'offres empêche le ministère des Travaux publics d'utiliser les arguments dont disposent tous les gros locataires pour négocier un taux de location préférentiel. M. William Moore, vice-président (Ontario) de la même compagnie, a déclaré que s'il devait être le principal locataire d'un immeuble, le ministère des Travaux publics ferait mieux de négocier plutôt que de lancer un appel d'offres.

Dans le cadre de la commercialisation d'un immeuble à bureaux, le promoteur serait normalement disposé à exiger moins d'un gros locataire, quitte à se rattraper avec les plus petits.

Le témoin a également soutenu que l'espace loué à la suite d'un appel d'offres se situera probablement dans un immeuble moins bien coté.

Pour ce qui est des immeubles qui se louent très vite, et qui sont peut-être les meilleurs, ceux qui attirent le plus de locataires, une proportion plus élevée des propriétaires d'immeubles assurés d'une affaire prospère, ne répond pas aux appels d'offres; par contre ceux-ci attirent les propriétaires des immeubles déficitaires. (20:34)

Solutions de rechange à l'appel d'offres

On s'est entretenu avec les témoins de différentes solutions qui pourraient remplacer les appels d'offres de façon juste et équitable. Entre autres, on a parlé d'une solution utilisée jadis par le gouvernement de l'Ontario qui rappelle le système de négociation que le ministère des Travaux publics peut toujours utiliser pour certaines catégories d'immeubles. En Ontario, les soumissions étaient reçues en permanence aussi bien des courtiers en valeurs immobilières que des propriétaires, ce qui fournissait des renseignements exacts sur les locaux disponibles. Les fonctionnaires provinciaux chargés de la location examinent les emplacements existants et recommandent de demander à certains propriétaires de se conformer à des exigences précises (20:35).

Le rapport du *Canadian Institute of Public Real Estate Companies* (CIPREC) propose également d'autres solutions de rechange. Le mémoire reconnaît que «dans le cas où le gouvernement peut préciser ses besoins» on peut le loger à bon compte en lançant un appel d'offres. Toutefois, cette mesure peu souple s'est soldée par un manque d'efficacité et des coûts de location plus élevés pour les immeubles à bureaux courants.

Nous proposons par conséquent l'emploi d'une formule modifiée d'appel d'offres qui donnerait à votre ministère une certaine latitude dans l'évaluation de telles propositions, sur le plan de la situation géographique, de la qualité des locaux et de nombreux autres facteurs en faisant appel, dans une grande mesure, au marché en général afin de s'assurer qu'il procède de la meilleure manière. Lorsqu'on juge préférable de lancer un simple appel d'offres, il est avantageux de sélectionner les soumissionnaires à l'avance. (21A:6)

Les hauts fonctionnaires régionaux du Ministère ont également fait certaines propositions qui, sans remplacer le système de l'appel d'offres, pourrait en améliorer le fonctionnement. Ces propositions porteraient principalement sur l'amélioration du processus des approbations. Une des possibilités consisterait à ne présenter au Conseil du Trésor que les deux ou trois soumissions les plus basses obligeant ainsi les autres soumissionnaires à s'adresser ailleurs pour louer leurs bureaux. On a également proposé d'augmenter la superficie louée par voie de négociation plutôt que par appel d'offres (à l'heure actuelle, il n'y en a que 5,000 pieds carrés, à l'exception d'Ottawa-Hull).

Le Comité reconnaît qu'on a adopté le système de l'appel d'offres pour garantir la probité des transactions publiques et protéger le Ministère de certaines accusations qui pourraient être formulées à son endroit, d'octroi d'avantages indus à certains propriétaires. Néanmoins, compte tenu du fait que ce système comporte des coûts supplémentaires, il est souhaitable d'étudier des solutions de rechange qui donneraient au MTP plus de liberté dans la négociation des conditions de location, sans toutefois imposer des restrictions aux propriétaires qui veulent faire des soumissions. En exigeant que les soumissionnaires retirent leurs propriétés du marché à défaut de quoi ils risquent de perdre leur garantie, le MTP limite peut-être la disponibilité de locaux satisfaisants. Le secteur privé ne pose pas de telles conditions. Le MTP devrait tout au moins libérer dès que possible de leur engagement les soumissionnaires moins compétitifs.

Le MTP devrait également être autorisé à étudier les offres de locaux dans des immeubles qui ne sont pas encore construits pourvu qu'ils le soient dans les délais voulus. Le MTP devrait évidemment exercer cette autorité avec discrétion. Dans un marché normal, cette façon de procéder permettrait d'obtenir des loyers plus modérés surtout lorsque les besoins du MTP sont assez importants. Cependant, cette démarche est à éviter dans un marché où beaucoup de locaux sont vides, puisqu'elle aurait pour effet d'aggraver le problème.

A l'heure actuelle, le MTP est tenu de lancer un appel d'offres pour toute location d'une superficie de plus de 5,000 pieds à l'extérieur de la région d'Ottawa-Hull et de 10,000 pieds dans la région de la Capitale nationale. Ces maxima sont trop restrictifs. Ils devraient être doublés et le MTP doit être autorisé à négocier des baux pour des locaux atteignant la superficie maximale. Le public a la preuve que le MTP a négocié de façon équitable, puisqu'on publie chaque année dans les Comptes publics la liste de tous les particuliers ou de toutes les compagnies qui louent des locaux au gouvernement fédéral, le montant du loyer exigé, et la superficie en pieds carrés. Par ailleurs, en vertu d'un système d'autonomie financière, les autres ministères seront tenus de payer le loyer et des frais de service au MTP pour l'utilisation de l'espace, et ils s'y opposeront si le loyer est trop élevé par rapport à ceux pratiqués sur le marché pour des locaux comparables.

Le MTP continuerait de tenir un répertoire des locaux à louer et serait donc en mesure d'étudier les soumissions des propriétaires qui veulent les lui

louer. Si la limite maximale de superficie était haussée, le MTP serait tenu d'annoncer son intention de louer des locaux, mais ne serait pas obligé de lancer un appel d'offres. En général, le MTP serait bien placé pour négocier, et comme l'ont déclaré les représentants de la Société A. E. LePage Ltée., les conditions seraient aussi favorables que celles plus compétitives, négociées à l'heure actuelle par les compagnies du secteur privé. Ce serait particulièrement vrai dans les cas où le MTP est le principal locataire d'un immeuble.

En fait, il est fort probable que le MTP soit le principal locataire lorsque ses besoins excèdent la nouvelle superficie maximale augmentée. Dans pareils cas, le MTP serait très bien placé pour négocier les modalités du bail. Cependant, lorsque les besoins de locaux sont importants, les conditions obtenues par l'appel d'offres seraient en général aussi favorables que celles qu'on obtiendrait par voie de négociation.

L'approbation du Conseil du Trésor est nécessaire si le loyer annuel, fixé en vertu de ces baux, dépasse \$100,000 ce qui entraîne de nombreux délais et ajoute au coût de location. Le Conseil du Trésor exerce déjà certains autres contrôles: il fixe des plafonds globaux aux dépenses du MTP en vertu du Programme du logement et établit des lignes directrices détaillées quant aux coûts de location que le Ministère peut payer. En même temps et en vertu d'un système d'autonomie financière, lorsque le Conseil du Trésor approuvera le programme d'activités d'un ministère-client, il devra aussi approuver un crédit pour le coût des locaux qui abriteront cette activité, en fonction des lignes directrices régissant la location. Dans ces circonstances, il n'y a aucune raison pour ne pas augmenter la limite du coût de location nécessitant l'approbation du Conseil du Trésor. L'autonomie financière accentuera le besoin de souplesse du MTP et ce dernier devra agir rapidement pour obtenir les meilleures conditions de location possibles.

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics, à condition d'annoncer ses besoins en locaux, soit autorisé à signer des baux dans des immeubles existants ou projetés pour des espaces allant jusqu'à 20,000 pieds carrés sans avoir à lancer un appel d'offres. Le Comité recommande par ailleurs que le ministère des Travaux publics soit autorisé à signer des baux, sans l'approbation du Conseil du Trésor, lorsque le loyer annuel ne dépasse pas \$250,000. Au-delà de ces limites révisées, des appels d'offres doivent être lancés, mais les soumissionnaires les moins compétitifs doivent être avertis que les Travaux publics ont décidé de ne pas retenir leur offre.

Le ministère des Travaux publics devrait-il louer ou construire?

Plusieurs témoins ont fait remarquer qu'on trouve des avantages et des inconvénients à toute méthode d'obtention de locaux, mais il a été reconnu que le ministère des Travaux publics préférerait nettement construire que louer. M. Williams a expliqué que cette préférence ne datait pas d'aujourd'hui. «Le gouvernement du Canada construisait ses propres bâtiments et en devenait le

propriétaire. C'était le principe suivi» (1:70). C'est la solution qu'on préfère surtout «lorsque la présence du gouvernement fédéral doit se manifester en permanence» (1:31). Toutefois, cette option est parfois impossible, voire indésirable. «Nous reconnaissons que nous devons toujours procéder à des locations, ce qui est très sain car c'est une solution plus souple» (1:31). Ainsi, le ministère des Travaux publics loue toujours un grand nombre de bureaux de poste secondaires qui se trouvent, pour la convenance du public, dans des zones urbaines susceptibles d'être modifiées.

La préférence accordée à la construction par la Couronne a été contestée par le secteur privé immobilier dans ses lettres et témoignages au Comité. Il considérait la location comme plus économique et plus efficace, principalement en raison de sa souplesse par rapport aux engagements à long terme inhérents à la construction. La Société A.E. LePage Ltée a fait valoir ce point de vue et d'autres encore dans un mémoire sérieux qu'elle a présenté.

Avec la location,...la possibilité d'augmenter ou de restreindre ses besoins en locaux est possible grâce à des options d'augmentation de locaux ou de sous-location de locaux en surplus. La location exige un capital réduit par rapport à la propriété. Si l'édifice est mal construit ou se révèle inefficace, le gouvernement ne se sera engagé que pour la durée du bail. Des modifications en matière de technologie de construction de bureaux contribuent au vieillissement des structures des bureaux. De nombreux édifices à bureaux construits à Toronto au cours des années 50 ne peuvent pratiquement pas être loués sans que de vastes rénovations n'y soient effectuées. ...Lorsque la construction d'un nouvel édifice présente plus d'avantages que le renouvellement d'un bail dans un édifice plus ancien, le gouvernement pourra prendre la même décision que n'importe quelle société privée. (20A:3)

Le Comité fait sien ce résumé des avantages de la location et en recommande la teneur au Ministère. En fait, le Comité note que le portefeuille immobilier actuel du MTP comprend 30 p. 100 de locaux loués, ce qui laisse entendre que malgré sa préférence avouée pour la construction par la Couronne, le Ministère a choisi la location.

Le Comité recommande que le Ministère suive certains principes lorsqu'il prend à bail des immeubles polyvalents:

- a) Dans le secteur privé, certaines installations ou services peuvent être souvent obtenus par des baux à long terme, soit parce que les sociétés manquent de capitaux, soit parce qu'elles obtiennent un meilleur rendement en investissant ces capitaux autrement. Le gouvernement fédéral est l'emprunteur le mieux coté sur le marché et il peut emprunter à long terme à des taux bien inférieurs à ceux du secteur privé. C'est pourquoi il serait en général préférable que le MTP s'abstienne de conclure des baux à long terme.
- b) Cependant, le marché immobilier est très sensible au jeu de l'offre et de la demande. Durant certaines périodes, il peut y avoir pléthore de locaux (comme c'est le cas aujourd'hui dans plusieurs villes) et on peut donc obtenir des loyers très avantageux sans clauses exorbitantes de révision des prix.
- c) À peu d'exceptions près, le MTP aura généralement avantage à choisir des baux à court ou à moyen terme.

d) Le MTP devrait toujours négocier des options de reconduction pour des périodes aussi longues que possible pourvu que de telles reconductions n'entraînent pas une augmentation indue du loyer initial. Le MTP a ainsi l'avantage d'un engagement à moyen terme assorti d'une possibilité de reconduction à long terme.

e) Les baux à court terme peuvent être coûteux si le MTP doit amortir le coût d'améliorations substantielles effectuées pour le compte des locataires.

f) La location est une solution particulièrement attrayante lorsqu'il s'agit de faibles superficies, que les bureaux sont éparpillés en divers endroits ou lorsque la durée du bail est relativement courte ou incertaine.

B. L'OPTION DE LOCATION-VENTE

Nous préférons généralement, étant donné l'investissement à long terme, construire pour la Couronne pour satisfaire aux exigences des ministères-clients. Pour ce qui est des demandes à court terme... nous tâchons alors de résoudre le problème par une location. Les preneurs se situent quelque part entre ces deux extrêmes...(6:16)

H. D. MacFarland, directeur général,
région de la Capitale nationale

Au cours des dernières années, le ministère des Travaux publics a trouvé que dans une certaine mesure il était avantageux pour son programme du logement d'envisager la solution de la location-vente comme variante, soit de la location pure et simple, soit de la construction des locaux requis. Les contrats de location-vente conclus par le ministère des Travaux publics ne représentent qu'un très faible pourcentage du répertoire total des locaux loués. Seulement 3 à 4 p. 100 de l'ensemble des immeubles loués du Ministère ont fait l'objet de contrats de ce genre (1:68). Le Ministère a en fin de compte identifié 20 contrats actuels de location pouvant être considérés comme des contrats de location-vente, au sens de la définition du ministère des Travaux publics.¹³

Le Comité a examiné en détail la technique de la location-vente, tant avec des témoins du Ministère qu'avec des témoins du secteur privé parce que quatre des vingt contrats se rapportaient à des bâtiments importants très coûteux, situés dans la région d'Ottawa-Hull. Avant que le Comité ne commence son étude, ces quatre importants contrats ont grandement attiré l'attention du Parlement et de la presse. Le Comité a consacré à ce sujet une audience entière, ainsi que plusieurs autres en partie.

Qu'est-ce que la location-vente?

Les définitions de la location-vente varient, mais celle qu'a fournie au Comité l'Institut canadien des évaluateurs décrit de façon très précise les

¹³ A l'origine, on a parlé de 19 contrats de location-vente. Voir les détails dans les délibérations 4A:10. Au cours d'une audience ultérieure ce chiffre a été porté à 20. Voir 13:17.

facteurs communs à toute une gamme de contrats conclus par les Travaux publics. L'Institut écrit:

Location-vente: Dans le secteur immobilier, la location-vente prévoit généralement le paiement d'un loyer fixe pour la fourniture d'un local, avec la faculté pour le locataire d'acheter ultérieurement le bien à un prix d'ordinaire déterminé à l'avance. Le bail prévoit normalement un loyer net, le locataire étant responsable de tous les frais d'exploitation.

Le document des Travaux publics intitulé «Termes immobiliers usuels» précise que la location-vente est «un système de location selon lequel le propriétaire du bien immobilier a accepté de le vendre à la fin du contrat de location». Ce document décrit des variantes de location-vente, chacune ayant été utilisée par le Ministère. Il y a *a*) la location avec option d'achat, *b*) la location avec option d'achat à la valeur marchande, *c*) l'achat différé et *d*) la construction à des fins de location-vente. Toutefois les témoins du secteur privé n'ont pas considéré que tous ces cas étaient des contrats de location-vente. M. A. E. Diamond, président-directeur général de la *Cadillac Fairview Corporation Ltd.* a déclaré ce qui suit:

La location-vente n'est pas la même chose qu'une location avec option d'achat...je crois que la location présente des avantages fiscaux lorsque le locataire a l'option d'acheter à la fin de la période plutôt que l'obligation d'acheter. (21:41)

Le Ministre a expliqué que le ministère des Travaux publics «n'avait pas adopté une méthode précise pour les achats de ce genre».¹⁴ Le Ministère a fourni au Comité tous les détails sur chacun des vingt contrats de location-vente identifiés et conclus à ce jour. Ils figurent aux appendices des délibérations (fascicules nos 4 et 13). Les observations et les conclusions générales suivantes se fondent sur un examen détaillé de ces contrats particuliers.

Adoption du système de la location-vente par les Travaux publics

L'option de la location-vente existait et était utilisée par le secteur privé depuis vingt ans ou plus, lorsque le ministère des Travaux publics s'en est servi pour acquérir plus de 4 millions de pieds carrés de surface dans quatre immeubles importants de la région d'Ottawa-Hull, au début de 1974. C'est en 1964 que le ministère des Travaux publics a révélé pour la première fois qu'il envisageait la location-vente. M. Davidson, alors secrétaire du Conseil du Trésor, avait déclaré cette même année devant le Comité sénatorial des finances nationales que «en ce moment, les Travaux publics et le Conseil du Trésor sont en train d'étudier la possibilité d'un certain nombre de conventions de vente-location qui...pourraient constituer un nouveau système capable de satisfaire les besoins courants du gouvernement en locaux à bureaux».¹⁵

Le premier des seize contrats de location-vente moins importants avait été conclu en 1966 pour un petit bureau de poste dans les Territoires du Nord-

¹⁴ Canada, *Débats* de la Chambre des communes, le 3 novembre 1976.

¹⁵ Canada, Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 9 juin 1964.

Ouest. En 1971, trois autres bureaux de poste et un bâtiment de la GRC ont été loués avec une option d'achat. En 1972, trois autres accords semblables portaient tous sur des immeubles situés dans des régions reculées. Dans une large mesure, ces accords ont été signés pour des raisons de commodité. En 1974 toutefois, le Ministère a engagé tous ses crédits dans des projets de construction en vue de se conformer à la politique de regroupement des ministères dans des immeubles appartenant à la Couronne. La construction à Hull de la Place du Portage, projet en sept étapes, ainsi que la construction d'autres immeubles à Ottawa et dans d'autres villes étaient déjà bien avancées. Lorsque le gouvernement a eu un besoin pressant de locaux supplémentaires, en raison de l'expansion rapide de la Fonction publique, le Ministère a lancé l'appel d'offres n° 5, qui appelait non seulement des offres de location ordinaire mais également des offres de location-vente.

M. Williams a expliqué que les circonstances avaient poussé le Ministère à considérer cette possibilité que le secteur privé avait déjà adoptée (1:70). La solution de la location-vente lui avait paru satisfaisante, puisqu'elle concordait avec la politique générale d'immobilisation de son prédécesseur au poste de sous-ministre, M. J. A. Macdonald. Dès février 1970, M. Macdonald avait indiqué qu'il serait souhaitable pour le MTP d'avoir des entreprises en coparticipation avec le secteur privé et les gouvernements provinciaux, afin de mieux utiliser les terres fédérales en vue d'objectifs sociaux de plus grande envergure.¹⁶ Il a élaboré cette thèse lors d'une conférence tenue au Royaume-Uni, en septembre 1974, sur la gestion des biens immobiliers. A cette date, le MTP poursuivait activement les négociations concernant les quatre principaux contrats de location-vente dans la région d'Ottawa-Hull, accords qui furent officiellement autorisés environ un an plus tard. On peut, par conséquent, déduire que sa déclaration traduisait l'orientation prédominante de son ministère.

Les crédits dépensés pour la location de locaux appartenant actuellement au secteur privé dans le but de satisfaire les besoins non prévus des ministères-clients sont des fonds publics qui ne sont pas affectés pour le bien de la population en général. Ce sont des occasions perdues. Une planification anticipée et approfondie de la part des ministères-clients permettra au ministère des Travaux publics de maximiser ses occasions d'investir ses fonds dans des projets de construction de la Couronne, dans la location-vente ou dans des entreprises en coparticipation avec le secteur privé; en outre, ces montants pourront être investis afin d'améliorer le milieu urbain...¹⁷

Chacun des quatre principaux projets de la région de la Capitale nationale correspond à cette politique générale d'immobilisation. La première transaction qui en fait a été finalisée le 13 juin 1975 visait deux tours à bureaux d'un immeuble situé à Ottawa et dont la construction était presque terminée. L'Esplanade Laurier a été offerte au MTP en réponse à l'appel d'offres n° 5 et tombe dans la catégorie des «locations avec option d'achat». Avant que la

¹⁶ *Monetary Times*, février 1970.

¹⁷ John A. Macdonald, notes d'un discours prononcé à la Conférence sur la gestion des biens immobiliers, King's College, Cambridge, 24 et 25 septembre 1974, p. 9.

transaction ne soit autorisée, le 1^{er} août 1975, on a étudié pendant quelque temps une variante de la location à bail pour l'immeuble sis au 240 de la rue Sparks à Ottawa; il s'agissait de la construction à des fins locatives. L'appel d'offres a été lancé et un contrat de location-vente pour la superstructure de cet immeuble a été conclu avec la société *Olympia and York Developments Limited* qui avait réussi à louer l'Esplanade Laurier.

Les accords négociés pour la location-vente de la Place du Centre et des Terrasses de la Chaudière à Hull étaient également, dans les deux cas, des accords de «construction à des fins de location». Il s'agissait d'entreprises en coparticipation avec le secteur privé, qui avaient sur le milieu urbain des répercussions considérables. La Place du Centre, construite par *Cadillac Fairview Limited*, fait partie d'un projet de réaménagement auquel participaient le gouvernement provincial, la CCN et la ville de Hull. Cet immeuble du gouvernement fédéral fait partie d'un ensemble où l'on retrouve également une vaste superficie destinée à des locaux commerciaux et à un hôtel. Le promoteur, la société Campeau, était propriétaire d'une importante partie des terrains nécessaires et elle avait proposé au MTP d'envisager l'acquisition des Terrasses de la Chaudière au moyen de la location-vente. Cet ensemble immobilier comprend également des locaux commerciaux et un hôtel, mais l'espace destiné aux bureaux doit être entièrement occupé par le gouvernement fédéral. La construction de la Place du Centre a été autorisée le 19 septembre 1975 et celle des Terrasses de la Chaudière, le 21 juillet 1976. Les promoteurs ont conservé les locaux commerciaux de ces deux projets.

Pourquoi les Travaux publics ont-ils recours à la location-vente pour l'acquisition de locaux?

Même s'il est possible de justifier la location-vente en disant qu'elle correspond à la politique générale d'immobilisation du Ministère, les responsables du MTP ont avancé d'autres motifs dans leurs témoignages pour appuyer la décision du Ministère d'engager des fonds considérables dans les quatre grands projets d'Ottawa-Hull. M. Williams a expliqué qu'un «ensemble de circonstances» avait poussé le Ministère à tenir compte de la solution offerte par la location-vente.

Nous avons jugé que nous ne pourrions jamais construire assez rapidement, c'était évident. Par conséquent, avec l'entente de location-vente, nous pouvions, entre autres choses, stabiliser les loyers. On concluait un marché, on assurait le paiement complet, et à ce moment-là on devenait propriétaire. On pouvait stabiliser les loyers durant cette période, et c'était une autre option qu'à notre avis nous devons considérer...(1:70)

Dans leurs témoignages, M. Williams et M. Macdonald ont mentionné que les circonstances étaient nées de la demande accrue de locaux à bureaux, demande qui avait absorbé l'ensemble du budget d'immobilisation prévu pour les projets de construction par la Couronne. M. MacFarland, directeur-général de la région de la Capitale nationale, où la pression était la plus forte, avait expliqué au Comité les conséquences de cette demande.

...nous n'avions pas un sou à dépenser pour d'autres projets. Nous n'aurions pu acquérir le Musée, les Archives et la Galerie Nationale. En conséquence, comment pouvions-nous réaliser ce projet tout en allégeant le programme d'immobilisations? L'un des choix était évidemment la location. Répétons que cette préoccupation est probablement plus aiguë dans la Capitale nationale que dans les autres villes. Notre décision ne représente peut-être pas toujours la solution idéale. Nous ne pouvons exercer les mêmes contrôles s'il s'agit d'un contrat exécuté par la Couronne plutôt que d'une location-vente, dans le cadre duquel nous pourrions poser certaines exigences. Nous avons donc décidé de recourir à la méthode de la location-vente... (6:36)

La possibilité d'avoir un droit de regard sur la conception et sur l'emplacement des immeubles acquis au moyen de la location-vente était un facteur important. Comme l'a expliqué le président de la Commission de la Capitale nationale, la CCN «joue un rôle important quant au choix de l'emplacement des nouveaux bâtiments dans la région» (17:27). Dans son témoignage, il a, par la suite, développé cette explication.

Nous contrôlons l'emplacement de l'édifice car il s'agit d'un élément important pour la planification sectorielle et pour l'apparence extérieure de l'édifice. Les décisions afférentes sont des décisions qui doivent être prises en même temps...(17:32)

Le ministère des Travaux publics dépendant de plus en plus, dans la région de la Capitale nationale, de baux signés avec le secteur privé, la Commission n'a plus eu droit de regard sur l'emplacement et la conception des immeubles occupés par les ministères fédéraux. M. Macdonald a décrit ce problème autrement.

...notre location d'édifices à Ottawa l'empêche d'intégrer l'architecture à la conception de la capitale nationale. Je pense que cet argument est valable. L'architecture doit être conçue comme étant un instrument principal permettant de composer avec l'environnement. (7:31)

L'actuel ministre des Travaux publics a particulièrement insisté sur le besoin d'accroître notre coopération avec le secteur privé dans bon nombre de projets du MTP. Son opinion sur les raisons pour lesquelles le Ministère a commencé à acquérir des locaux par le biais de la location-vente met en lumière cet aspect. Il a confirmé les pressions exercées sur les ressources du Ministère, sur la capacité de ce dernier de répondre à ces besoins grâce à ses ressources humaines et financières. Ce n'était là cependant qu'une partie des motifs.

L'autre raison se rattache à ce que j'ai déjà dit; que le ministère voulait essayer d'utiliser davantage le secteur privé, en lui confiant la propriété, l'entretien et la construction des immeubles pendant un terme assez prolongé. Il me semble que cela tient aussi aux politiques consistant à confier de plus grandes responsabilités au secteur privé. Pour ma part c'est la politique que j'aurais tendance à adopter. (26:25)

Tous ces facteurs avaient été examinés lorsque le Ministère s'est adressé au Conseil du Trésor pour faire approuver l'achèvement, dans le cadre d'un contrat de location-vente, de la superstructure du bâtiment situé au 240 rue Sparks. Il est évident qu'initialement, il devait s'agir d'une construction de la Couronne. Le MTP, propriétaire de l'emplacement, a conçu tous les plans et devis, et soumissionné lui-même pour la construction de l'infrastructure. Ce bâtiment était le prototype de ce que le MTP espérait réaliser, dans le cadre

d'un contrat de location-vente, ou d'une simple location à bail, pour une construction de la Couronne. M. Macdonald a donné une description complète des raisons du Ministère justifiant l'adoption de cette solution pour cet immeuble.

Nous avons donc tenu à profiter des avantages financiers de la location, tout en gardant le contrôle sur l'architecture. L'entrepreneur doit faire une offre tenant compte de sa capacité de réunir les fonds, de construire l'immeuble et de le livrer à un prix, au pied carré, fixé d'avance, et payé un nombre d'années donné, à la fin desquelles nous nous porterons acquéreur de l'immeuble à un prix fixé d'avance. Donc, à longue échéance, nous aurons un immeuble de la Couronne, car nous l'aurons conçu nous-mêmes et fait construire sur un terrain nous appartenant, à un endroit de la Capitale nationale où nous voulions que l'immeuble soit construit. Pourtant, nous l'aurons acheté, en payant, à tempérament, un prix pas plus élevé que si nous l'avions loué. (7:32)

Les trois autres contrats de location-vente conclus dans la région de la Capitale l'ont été à peu près pour les mêmes raisons. Les négociations pour l'Esplanade Laurier ont été achevées plus rapidement, car cet ensemble était offert en réponse à l'appel d'offres de location n° 5, comme un groupe de bâtiments presque achevés. Lorsqu'on a proposé au MTP d'envisager la location-vente pour la Place du Centre et pour les Terrasses de la Chaudière, à Hull, la Commission de la Capitale nationale s'occupait déjà de l'aménagement des emplacements. Le MTP a pu exercer un contrôle sur certains aspects de la conception et des devis, mais les propositions étaient particulièrement intéressantes en ce qu'elles offraient au MTP la possibilité de confier la responsabilité de la construction et du financement à long terme au secteur privé.

La location-vente à l'extérieur du gouvernement fédéral

Le Comité a recueilli les témoignages d'autres personnes connaissant bien le domaine de la location-vente. Pendant trois ans, de 1972 à 1975, la *General Services Administration* des États-Unis a été autorisée à prendre les dispositions relatives à la construction, déjà approuvée, de nombreux bâtiments du gouvernement, dans le cadre du programme des marchés. Dans bien des cas, l'emplacement, la conception et les devis avaient déjà été préparés, sans que des fonds aient été affectés à la construction. Même si ces marchés d'achats ressemblaient aux contrats de location-vente, ils constituaient essentiellement des plans de financement à terme, aux taux d'intérêt commerciaux. Ils ne comportaient pas d'option d'achat, car le contrat stipulait qu'à la fin du terme les titres devaient être dévolus au gouvernement.

Pendant la période autorisée, on a construit, dans le cadre de ce programme, pour environ un milliard de dollars de bâtiments fédéraux. Cependant, on n'a pas poursuivi le programme pour diverses raisons qui s'appliquent également au Canada. Dès ses débuts, le Programme des marchés d'achats a été considéré comme un expédient pour résoudre un problème. M. Dwight Ink, ancien cadre de la *General Services Administration* des États-Unis, a déclaré au Comité que cette expérience controversée avait été considérée avec scepticisme par le *Appropriations Committee* du Congrès.

Ils croyaient que les programmes n'auraient d'autre résultat que de multiplier les engagements du gouvernement et d'accentuer le problème que posait la quasi impossibilité de contrôler les dépenses du gouvernement fédéral. Ils arguaient également qu'un tel programme ajouterait aux obligations des futurs présidents et membres du Congrès. (23:14)

Deux grandes sociétés canadiennes, Bell Canada et la Banque royale, ont décrit au Comité la gestion de leurs ressources immobilières. A cet égard, elles ont dit comment elles utilisaient les contrats de location-vente. D'après ces témoignages, il était évident que le secteur privé canadien avait cessé de recourir à la location-vente pour ses locaux, et ce peu de temps avant que le MTP ne s'engage dans les quatre grandes transactions d'Ottawa-Hull.

M. Arsenaault, de la Banque royale, a dit qu'«au cours des années 60, la cession-bail s'était avérée une excellente solution de rechange à la propriété» (25:8). Il a expliqué qu'au cours de cette décennie, les promoteurs professionnels ont pu, en raison des conditions économiques existantes, offrir de très bons forfaits immobiliers. Le grand ensemble de la Place Ville-Marie fut le prototype des contrats conclus par la Banque pendant cette période. De semblables contrats à long terme ont été conclus pour la construction de quelque 30 immeubles (sur 1,600 unités), tous aussi grands que les bureaux principaux de la Banque à Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg et Halifax. La cession-bail a cessé vers 1972, d'être une solution intéressante à la location ou à la construction, car la conjoncture économique avait changé. Les promoteurs n'étaient plus en mesure d'obtenir un financement à long terme et à un coût pré-déterminé. Lorsqu'il y a engagement à long terme, la Banque préfère maintenant avoir la propriété de ses bâtiments (25:14).

M. Thornton, de Bell Canada, a confirmé que sa société avait, dans le passé, conclu un certain nombre de contrats de location-vente. Bell Canada justifiait cela par le coût relatif du financement, des impôts sur le revenu, de la déduction pour amortissement, etc.; pendant un certain temps, la cession-bail a été considérée par Bell Canada comme la solution la plus économique. Cependant, M. Thornton a signalé que deux des facteurs qui avaient été favorables ne l'étaient plus. Premièrement, un certain nombre de modifications à l'impôt sur le revenu, au Canada et aux États-Unis, ont eu des répercussions sur la capacité des investisseurs de réaliser les gros profits que leur assurait antérieurement la cession-bail. Deuxièmement, les milieux financiers considèrent maintenant la location à long terme de la société comme une obligation financière. Par conséquent, la cession-bail n'est plus tenue pour une solution souhaitable sur le plan économique (25:16).

Opinions du secteur privé sur les avantages et les inconvénients de la location-vente

Selon certains témoins, les méthodes les plus économiques permettant aux Travaux publics de se procurer de nouveaux locaux consisteraient à procéder par location ou location-vente. Cet avis est toutefois partagé. Le mémoire, présenté par le *Canadian Institute of Public Real Estate Companies*

(CIPREC), admet que «même si la location-vente présente de nombreux avantages par rapport à la location simple, elle comporte certains inconvénients, le principal étant le coût des loyers.

Nous sommes d'avis que, dans les conditions normales du marché, un accord de location-vente entraînerait un loyer un peu plus élevé qu'une simple location. Puisque dans les cas de location-vente, il existe normalement une valeur résiduelle moins élevée, le promoteur-construteur doit donc non seulement voir à la rentabilité de son investissement, mais aussi réussir à amortir ce dernier sur la durée de la location (21A:1).

D'après le mémoire de la Société A.E. LePage Ltée, l'idée d'engager le gouvernement à passer des contrats de location-vente avec les promoteurs «ne présente que peu d'avantages» (20A:4). Lorsque le gouvernement impose les critères de conception ou engage lui-même les architectes et les ingénieurs devant assurer la réalisation des projets de location-vente, le promoteur n'a pas toute la latitude voulue pour négocier avec eux en toute connaissance de cause, afin de réduire les coûts. Cette société conclut que «ces restrictions apportées à la liberté du promoteur se traduisent toutes par un loyer plus élevé pour le locataire que ce ne serait le cas si le promoteur avait eu une plus grande liberté dans le contrôle du projet» (20A:4).

Les témoins qui ont commenté ce mémoire ont été particulièrement frappés par la différence des coûts de financement entre la location-vente et la construction par la Couronne. M. A. A. Stoddard a suggéré un moyen de réduire cette différence.

...si le gouvernement pouvait profiter de l'expérience de l'industrie de l'aménagement, en achetant les éléments dont le gouvernement pourrait assurer le financement, il y aurait probablement une différence de deux à trois pour cent dans l'échelonnement du financement à long terme, qui influencerait sur le coût (20:36).

Ainsi, le coût de financement a été un facteur important dans la décision de la Banque royale et de la société Bell Canada d'abandonner les accords de location-vente. Mais M. Arsenault a observé: «il faut tenir compte d'autres facteurs que le financement lorsqu'il s'agit de décider si on opte ou non pour une cession-bail». Avec la location-vente, on achète un forfait au promoteur (25:24). M. Robert Campeau a fait ressortir ce point dans sa lettre au Comité.

Une fois les modalités terminées et le prix établi, le loyer constitue un prix ferme pour la période de la location-vente. Le gouvernement n'assume aucune responsabilité en ce qui concerne les arrêts de travail, les conflits au travail ou toute faillite; le promoteur assume tous ces risques. Le gouvernement ne prend l'immeuble que lorsqu'il est terminé à sa satisfaction et que les exigences concernant la construction et les normes ont été respectées.

Le Ministre a aussi souligné ces avantages en ces termes; «avec la location-vente, certains risques que nous devons normalement assumer passent au promoteur». Les risques mentionnés comprennent les coûts supplémentaires résultant de grèves ou de retards dans la livraison de l'acier ou d'autres matériaux, qui font que les prévisions pour la construction de la Couronne sont souvent dépassées (1:77). En outre, certains hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics ont admis que les promoteurs pourraient construire plus

rapidement que le MTP les immeubles acquis aux termes de contrats de location-vente (1:78).

Comparaison des coûts par le ministère des Travaux publics avant l'acceptation des contrats de location-vente

Pour chaque offre de location, de location-vente ou de construction par la Couronne, le ministère fait régulièrement des comparaisons du coût au pied carré pour la durée utile de l'immeuble, dans le cadre des travaux précédant l'acceptation du projet. Ces calculs sont faits grâce au système informatique d'analyse des biens immobiliers du Ministère, auquel sont soumises les données relatives aux coûts estimatifs. Dans le cas d'une location-vente, on ne tient évidemment pas compte du coût original du terrain et des immeubles, qui est assumé par le promoteur, ni de la comparaison qui peut en être établie. Par exemple, un haut fonctionnaire a déclaré: «Nous ne savons pas ce qu'il en coûte au promoteur et il n'y a pas de rapport entre ces coûts et notre prix de location, en ce sens que si ces coûts augmentent, notre loyer restera le même. Ce prix de location est établi selon une entente négociée» (6:44). Un autre haut fonctionnaire du MTP a ajouté:

Nous nous intéressons simplement au coût par pied carré. Nous pourrions comparer ce coût à d'autres projets de location auxquels j'ai fait allusion et qui portaient sur une superficie comparable, la même année. Nous savons ce qu'il en coûte à la Couronne pour bâtir en respectant les mêmes échéances. C'était là notre point de comparaison...(6:44).

Comme la location-vente n'avait pas été largement utilisée auparavant, le Ministère ne pouvait s'appuyer sur aucun indice pour faire une comparaison réaliste. M. Williams a expliqué que le Ministère examinait de nombreux facteurs au moment de considérer l'offre d'un promoteur lors d'une location-vente «normale», comme dans le cas de l'immeuble sis au 240 rue Sparks, par exemple, où le ministère des Travaux publics était propriétaire du terrain et avait précisé les normes d'exécution.

En réalité, nous vérifions d'abord si le soumissionnaire peut être aussi efficace, ou même plus efficace, que nous-mêmes dans l'administration de l'immeuble, dans combien de temps il peut faire rapporter l'immeuble, par comparaison à nous, vu notre système d'approbation et finalement s'il peut mener la construction à bien, mieux que nous, étant donné qu'il doit obtenir du financement à plus grands frais...(1:68)¹⁸.

Détermination du coût de l'option d'achat

Selon les propos déjà cités dans ce chapitre, du sous-ministre responsable de l'accord de location-vente pour l'immeuble des Travaux publics situé au 240

¹⁸ Les coûts estimatifs de remplacement, y compris le terrain pour chacun des quatre projets pour lesquels les Travaux publics ont signé un bail, ont été soumis ultérieurement au Comité. Ces prévisions ont servi de base pour déterminer ce qu'il en aurait coûté si ces immeubles avaient été construits par la Couronne. Voici le montant total: Les Terrasses de la Chaudière, \$142,218,000; L'Esplanade Laurier, \$53,790,000; Place du Centre, \$25,732,000; 240, rue Sparks, \$83,824,000.

rue Sparks «nous aurons acheté» cet immeuble «en payant, à tempérament, un prix pas plus élevé que si nous l'avions loué» (7:32).

Il semble que la documentation à l'appui de la demande présentée au Conseil du Trésor pour qu'il autorise ces accords, n'ait pas isolé le coût de l'option d'achat de l'immeuble du loyer total annuel payable pendant toute la durée de l'accord. Lorsqu'on lui a demandé si le Ministère avait calculé ce qu'il avait payé pour l'option d'achat pour l'immeuble du 240 rue Sparks, M. Currie a répondu:

Je crois que ce que nous avons calculé correspond à nos propres devis de construction de l'immeuble et nous l'avons comparé sur la base de la valeur nette actuelle compte tenu de nos paiements de location. Il s'agit là des chiffres qui ont été soumis, avec d'autres, au Conseil du Trésor, d'après lesquels nos recommandations ont été formulées et leurs décisions prises (6:46).

Ce même témoin a précisé cette déclaration lorsque la question du coût de l'option d'achat a été soulevée lors d'une séance ultérieure. En recommandant la conclusion de l'accord pour l'immeuble du 240 rue Sparks, le Ministère «a jugé que le montant du loyer, en excluant le coût de l'option d'achat, séparément identifiée, assurait déjà la rentabilité du projet. Autrement dit, celle-ci, selon le Ministère, ne dépendait pas des options choisies» (13:11).

Au cours de l'audience entièrement consacrée à l'examen des quatre importants accords de location-vente, les témoins du Ministère ont semblé peu disposés à reconnaître qu'un élément du prix de location pouvait se rattacher au coût d'obtention de l'option. Pour en arriver à une analyse plus réaliste des engagements globaux de la Couronne dans chacun de ces accords, on a établi les coûts réels comparatifs, qui ont été confirmés par la suite dans un exposé envoyé au Comité (voir le tableau 5, page 99). Cette indication venait étayer la remarque contenue dans le rapport du *Canadian Institute of Public Real Estate Companies* (CIPREC), cité précédemment, selon laquelle les contrats de location-vente comportent des loyers plus élevés que les contrats de location ordinaires car le promoteur obtient ainsi non seulement «un rendement de son capital» mais aussi un amortissement de «ce capital pendant la durée du bail».

Étant donné les circonstances qui existaient au moment de la signature des accords, M. Williams estimait que plutôt que d'envisager la location-vente de ces quatre édifices on aurait pu louer les locaux et éviter ainsi que la Couronne n'entreprenne des travaux de construction (1:76). Les Travaux publics ont-ils bien fait d'adopter la formule de la location-vente au lieu de conclure des baux ordinaires, ou ont-ils payé l'option d'achat à un prix exorbitant? L'exposé démontre clairement qu'à compter de juin 1977, le loyer comprenant le coût de l'option d'achat est beaucoup plus élevé que les loyers qu'on paie effectivement sur le marché pour des immeubles neufs comparables¹⁹. Ces estimations se sont toutefois révélées inférieures et parfois de beaucoup, à celles qui ont été faites

¹⁹ Voir note au tableau 5 à la page 99. Le Comité a demandé à un agent immobilier indépendant de vérifier les loyers cités par MTP, et il a confirmé l'exactitude des montants.

au moment de la présentation du projet au Conseil du Trésor, car entre-temps les loyers se sont stabilisés dans la région d'Ottawa-Hull.

Le Comité a conclu que les avantages économiques de ces accords étaient douteux, même au moment de leur signature. A la lumière du changement ultérieur des taux locatifs dans la région de la Capitale nationale, les accords constituaient manifestement des investissements coûteux pour la Couronne. On ne pouvait sans aucun doute prévoir la baisse des loyers, puisqu'elle ne fut que le résultat de la réorientation soudaine de la politique gouvernementale qui a brusquement perturbé l'expansion de la Fonction publique à Ottawa. Toutefois, même compte tenu de ce facteur, le Comité n'était pas entièrement satisfait de l'explication qu'il a reçue concernant ces accords. La signature de ces contrats semble ne pas avoir été uniquement fondée sur des considérations purement économiques. Jusqu'à un certain point, et surtout dans le cas des deux accords négociés à Hull, les Travaux publics ont été amenés à collaborer avec la Commission de la Capitale nationale, en raison de la participation de cette dernière au projet mixte d'aménagement des lieux dans le cadre de son plan d'aménagement de la Région. Or, les Travaux publics seront seuls responsables des coûts additionnels pour toute la durée de ces accords et leur réputation d'administrateur prudent du portefeuille immobilier du gouvernement fédéral aura été quelque peu compromise.

Conclusions relativement aux accords futurs de location-vente

A l'heure actuelle, le ministère des Travaux publics n'envisage pas de conclure d'autres accords de location-vente dont les coûts et l'importance seraient comparables à ceux des quatre importants projets étudiés par le Comité. Il ne faut pas voir là un rajustement des politiques du Ministère, mais comme l'a expliqué un fonctionnaire, «cela se passe ainsi actuellement» (13:34). Néanmoins, lors de la dernière séance du Comité, le ministre des Travaux publics, M. Buchanan, a déclaré que son ministère continuerait à recourir de temps à autre à la location-vente pour faire l'acquisition de locaux.

A mon avis, la méthode de location-vente me semble bien cadrer avec cette politique favorisant le secteur privé. Sous sa forme la plus simple, la formule de location-vente permet d'acheter des immeubles tout en profitant de la capacité du secteur privé d'apporter son initiative, ses ressources et ses moyens financiers. (26:11)

Après avoir étudié en détail les quatre accords de location-vente signés dans la région d'Ottawa-Hull, le Comité a révélé que les Travaux publics avaient payé des loyers bien supérieurs à ceux du secteur privé. Les deux accords conclus pour les immeubles de Hull ont porté le Parlement et la presse à mettre en doute l'opportunité de la décision du Ministère. Lorsqu'il les a signés, avec l'approbation du Conseil du Trésor, le Ministère n'a pas pris les précautions courantes pour tous les autres projets d'acquisition de locaux. Aucun appel d'offres n'a été lancé et on a accepté les soumissions de propriétaires dont les locaux n'avaient pas encore été construits. Lorsqu'on leur a demandé pourquoi le terrain n'avait pas été exproprié, les hauts fonctionnaires

TABLEAU 5
DESCRIPTION DES TAUX DE LOCATION (JUN 1977)

Immeuble	Taux contractuel de location	Loyer additionnel (y compris l'exploitation et l'entretien et investissement de la Couronne	Coût total du loyer	Date d'occupation intégrale	Estimation du taux de location sur le marché à la date d'occupation*	
					Estimation à la signature du contrat	Dernière estimations ou taux réel
L'Esplanade Laurier	\$ 6.95	\$3.18	\$10.13	Octobre 1975	\$ 8.65	\$ 8.65 (réel)
Les Terrasses de la Chaudière à 10% à 11.1%	\$ 9.18	\$4.49	\$13.67	Octobre 1978	\$13.50	\$10.70 (est.)
	\$10.18	\$4.49	\$14.67	Octobre 1978	\$13.50	\$10.70 (est.)
240 Sparks	\$ 7.04	\$4.33	\$11.37	Septembre 1977	\$11.64	\$10.35 (réel)
Place du Centre	\$ 7.33	\$4.25	\$11.58	Décembre 1977	\$11.64	\$10.35 (réel)

*Taux de location sur le marché s'appliquant aux immeubles récemment construits dans le centre-ville d'Ottawa. Conditions-bail de 5 ans, trois options d'un an, comprenant un montant de \$4 représentant les coûts de fonctionnement et d'entretien ainsi que des améliorations apportées par le locataire.

Source: Lettre au président, le 16 juin 1977.

du ministère des Travaux publics ont contourné la question en signalant qu'il était du ressort de la Commission de la Capitale nationale «d'acquérir tous les emplacements situés dans la région de la Capitale nationale» (13:38).

Étant donné les circonstances de l'époque: demande accrue de locaux par le gouvernement fédéral, manque de capitaux pour pouvoir entreprendre des projets de construction par la Couronne, et désir légitime d'obtenir des coûts fermes dans un contexte hautement inflationniste et de contrôler l'aménagement architectural de la Région de la Capitale nationale, on comprend que le MTP ait signé les quatre accords de location-vente dans Ottawa-Hull. Cependant, le MTP, avec l'approbation du Conseil du Trésor, n'a pas pris les précautions courantes pour tous les autres projets d'acquisition de locaux. A la suite de son étude détaillée, le Comité a démontré que ces accords avaient amené le MTP à payer pour ces locaux des loyers de loin supérieurs à ceux du secteur privé.

Précautions à prendre pour la négociation de futurs accords de location-vente

S'inspirant de son étude de l'expérience faite par le ministère, le Comité aimerait faire quelques observations sur la façon dont le MTP devrait négocier ses futurs accords de location-vente à grande échelle.

Premièrement, le taux du loyer devrait déjà pouvoir concurrencer le taux généralement en vigueur sur le marché pour les baux ordinaires. Le coût de l'option d'achat devrait être entièrement calculé dans le prix de l'option, sous forme de paiement global, plutôt que de figurer comme élément du taux de location. Les Travaux publics pourraient alors décider d'exercer cette option s'ils l'estiment opportune, c'est-à-dire si le loyer supplémentaire que représente le remboursement du prix d'option n'est pas jugé excessif. Par exemple, dans le cas des Terrasses de la Chaudière, le prix d'option de \$54 millions n'équivaut qu'à un supplément de loyer de 15¢ le pied carré, avec un remboursement au taux de 9 $\frac{3}{8}$ p. 100 sur 35 ans. L'incidence du remboursement supplémentaire sur le loyer réel que paiera le MTP pour toute la durée de l'accord doit figurer dans toute demande d'approbation présentée au Conseil du Trésor, de manière à permettre une comparaison juste avec les taux prévalant sur le marché pour des locaux semblables.

Deuxièmement, l'option d'achat devrait être offerte à la Couronne à des intervalles appropriés, pendant la durée du bail, et bien avant la fin de la durée utile de l'immeuble.

Troisièmement, le coût de financement du projet par le promoteur devrait être négocié au taux d'intérêt fixé par le gouvernement ou à des taux qui s'en rapprochent, et les mécanismes appropriés pour faciliter ce genre de négociation devraient être mis en place. Il existe des précédents dont on devrait tenir compte. Pour son nouveau siège social de l'avenue University à Toronto, la Commission de l'Hydro Ontario a conclu avec *Canada Square Corporation*

une entente de location-vente qui permet au promoteur d'obtenir un taux d'intérêt peu élevé s'il verse les loyers directement au créancier hypothécaire, ce qui garantit le prêt de façon assez inhabituelle. Un promoteur pourrait aussi obtenir un taux avantageux s'il conclut avec le ministère des Travaux publics une entente de location-vente prévoyant une disposition par laquelle le gouvernement s'engagerait à rembourser l'hypothèque. Dans ce cas, le taux de location devrait être inférieur au taux en vigueur sur le marché.

Pourvu que toutes les précautions soient prises et que les détails du prix de l'option d'achat soient rendus publics, le Comité reconnaît qu'il peut être avantageux de retenir l'option permettant de convertir une propriété louée en une possession de la Couronne. Par ailleurs, le Comité croit que la précaution la plus sage serait de rendre le MTP financièrement autonome, ce qui l'inciterait beaucoup à conclure à l'avenir des ententes de location-vente avantageuses.

Le Comité recommande qu'à l'avenir le ministère des Travaux publics ne signe un accord de location-vente pour la fourniture de locaux que si les conditions suivantes sont remplies:

- a) si le taux de location fixé dans l'accord de location-vente est comparable aux taux généralement en vigueur sur le marché pour des baux ordinaires;
- b) si le coût de l'option est entièrement calculé dans le montant à verser lorsque l'option d'achat est exercée;
- c) si l'option d'achat peut être exercée à certains intervalles avant l'expiration de l'accord et pendant la durée utile des locaux loués; et
- d) si un moyen est trouvé pour permettre la construction de tels immeubles au taux d'intérêt fixé par le gouvernement, ou à des taux qui s'en rapprochent, à condition que le taux de location reflète cette économie.

C. PRÉFÉRENCE DU MTP: QUE LA COURONNE SOIT PROPRIÉTAIRE DES LOCAUX

Les services du gouvernement fédéral se trouvent pour la plupart dans des immeubles appartenant à la Couronne. Les deux tiers des locaux placés sous le contrôle des Travaux publics appartiennent à la Couronne (53 millions de pieds carrés), et un tiers est loué (ce qui comprend ceux qui pourraient devenir propriété de la Couronne par le biais de la location-vente). Le gouvernement achète parfois un bâtiment existant mais la construction est la seule solution habituellement choisie. En plus de la conception et de la construction des locaux destinés à leur propre usage, les Travaux publics construisent chaque année des installations spécialisées pour d'autres ministères. Les dépenses de capital engagées pour le programme du logement du MTP au cours de l'exercice financier 1977-1978 sont estimées à \$300 millions, tandis que le budget principal de 1978-1979 prévoit un montant réduit à \$248,530,000. En 1976-1977, \$235,868,000 ont été dépensés par le MTP pour d'importants

projets du Programme du logement, voir tableau 1, page 1, alors que les travaux entrepris pour le compte d'autres ministères, et payés par eux, se sont chiffrés à \$201,848,000.

Achat d'un bâtiment existant

Au stade 2—Étude de faisabilité, Système de réalisation des projets (neuf étapes)—l'achat d'un bâtiment existant est proposé comme solution de rechange à la construction par la Couronne. La procédure actuelle exige que la proposition d'achat d'un bâtiment inclue le coût total de sa rénovation, de façon à répondre aux normes actuelles du gouvernement. Cette solution n'a été adoptée que dans des circonstances spéciales. Deux achats ont été effectués récemment, l'Académie LaSalle, rue Sussex à Ottawa, rénovée pour en faire des bureaux conformément à la politique de conservation de l'aspect historique de cette rue de la Capitale nationale, et l'immeuble Métropolitaine; d'autres achats ont également été faits pour protéger la Colline du Parlement et prévoir l'agrandissement éventuel des installations qui s'y trouvent.

Le Comité a étudié la solution de l'achat. La Société A.E. LePage Ltée a déclaré dans son mémoire que l'achat d'un bâtiment existant coûterait probablement moins cher, par pied carré, que la construction par le gouvernement d'un immeuble comparable. «Le rendement de l'immeuble serait probablement élevé, ce qui fournirait un plus grand nombre de locaux utilisables en contrepartie de l'argent investi dans un immeuble typique construit par le gouvernement» (20A:4).

Les représentants de la société ont donné au Comité les raisons de cette déclaration. Si un nouvel immeuble était à vendre, le gouvernement «pourrait l'occuper immédiatement et peut-être profiter de tous les avantages rattachés à cet immeuble» (20:31). Dans certaines villes, on trouve ce genre d'immeuble dans des endroits stratégiques, mais ils ne peuvent être achetés par les Travaux publics car ils ont été réservés à l'usage du secteur privé. Il a été reconnu que le prix payé par le gouvernement pour un immeuble existant comprendrait les profits du promoteur. Toutefois, selon les auteurs du mémoire, dans la conjoncture actuelle de surabondance de locaux à bureaux, «le promoteur se contenterait certainement d'un profit minimal». Les arguments en faveur de l'achat ne concernaient que des bâtiments relativement nouveaux dont le réaménagement à des fins d'utilisation par la Fonction publique n'occasionnerait que des dépenses minimales. On a déclaré que dans le cas d'un immeuble de trois ans «vous n'avez pas à faire les frais des tendances inflationnistes que vous devriez probablement subir si vous entrepreniez aujourd'hui, de construire un immeuble» (20:31).

Le surplus de locaux à bureaux que connaissent actuellement bon nombre de grands centres urbains offre au ministère des Travaux publics des possibilités accrues d'acquérir un immeuble existant plutôt que de se lancer dans la construction. Cependant, la rentabilité de chacun de ces immeubles dépend de

l'état du marché local au moment de l'achat. Le MTP doit envisager sérieusement l'achat lorsque cela présente des avantages sur le plan des coûts calculés en fonction de la durée utile de l'immeuble.

Construction par la Couronne

C'est en se basant sur un document soumis par le ministère des Travaux publics et décrivant la procédure qu'il mettait à l'essai que le Comité a entrepris l'étude du processus de construction par la Couronne²⁰. En vigueur depuis septembre 1977 seulement, ce document fait partie du Système de réalisation des projets en neuf étapes qui a été conçu dans le but de normaliser les méthodes de fourniture de locaux et d'assurer l'accès à tous les documents d'information et d'analyse afin d'exposer les motifs justifiant toute décision. Le Système de réalisation des projets définit tout simplement les travaux à effectuer et en confie la réalisation au palier ministériel approprié. En fait, le Ministère demandait depuis fort longtemps que soient entreprises toutes les activités définies dans le Système de réalisation des projets. (Voir tableau «Système de réalisation des projets», page 104).

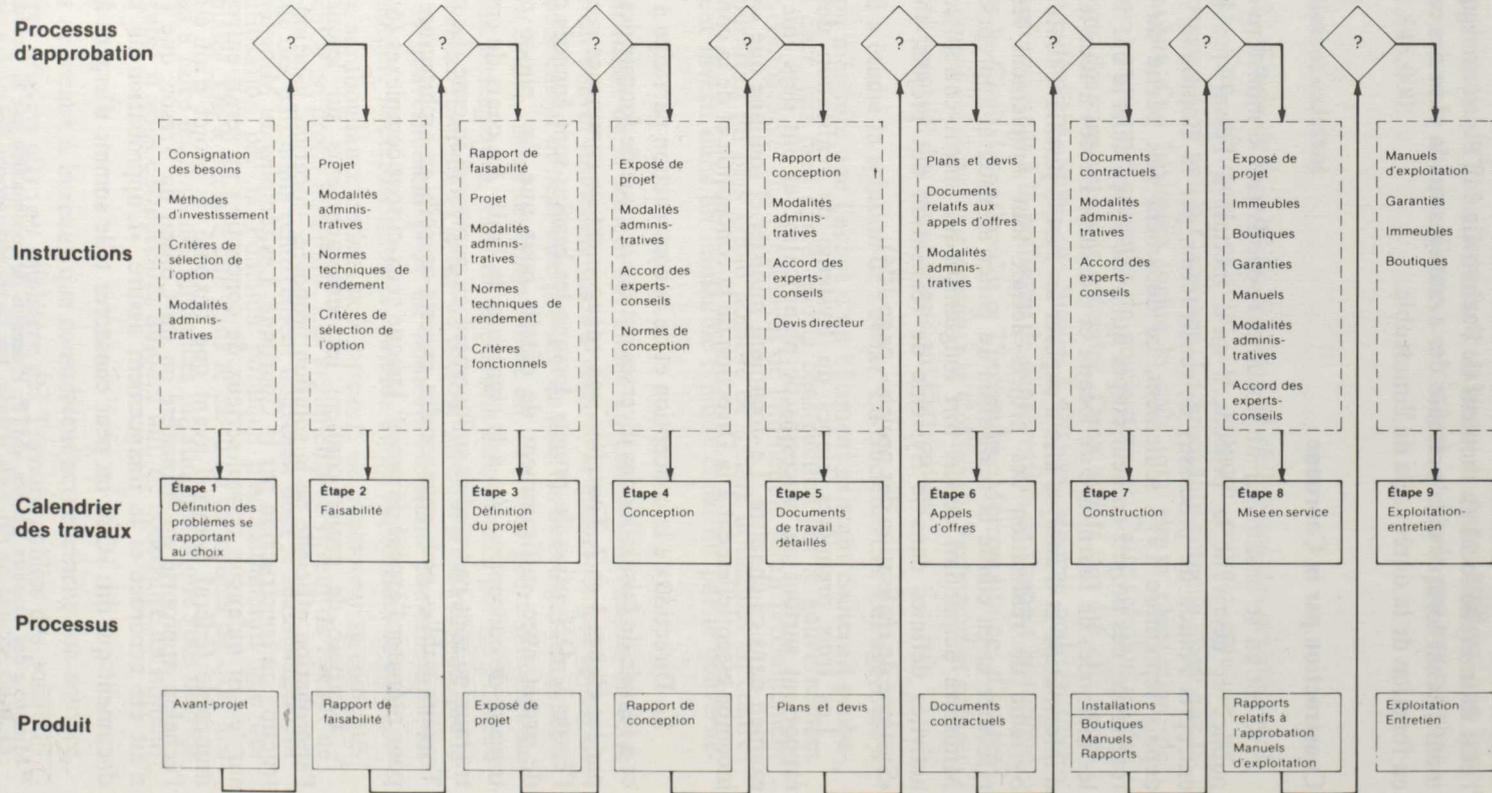
Les trois premières étapes du Système de réalisation des projets se rapportent surtout au processus de planification et ont déjà fait l'objet d'un examen dans ce chapitre. Le document ministériel souligne que «la réalisation incombe essentiellement à la Direction de la conception et de la construction».

La Direction de la conception et de la construction participe à la définition et à l'étude de faisabilité des diverses options, en vue de fournir des locaux visés par les étapes 1 et 2. Toutefois, son engagement ne commence réellement qu'à l'étape 3. «Définition du projet», lorsque les besoins sont énoncés dans l'exposé de projet avec suffisamment de détails pour que l'on puisse procéder aux travaux de conception (ou à la signature du bail). Au cours de cette étape, les travaux ne sont pas confiés uniquement au personnel interne. Le ministère des Travaux publics peut engager des experts-conseils en architecture ou en génie pour préparer l'exposé de projet, lorsque ceux-ci sont complexes (6:12).

L'exposé de projet contient les renseignements sur lesquels se fonde l'approbation officielle de la solution proposée—location, location-vente, construction ou construction par la Couronne. Les témoins du Ministère ont insisté sur le fait qu'aucun travail sérieux de conception ne serait entrepris pour un immeuble fédéral éventuel avant que l'exposé de projet n'ait été examiné à l'échelon approprié du Ministère ou du Conseil du Trésor, que l'approbation n'ait été accordée et le financement assuré. «L'approbation du projet est un document qui dit: «Oui, on peut consacrer telle somme d'argent à ce projet»».

²⁰ Ministère des Travaux publics, «MTP: Processus de construction par la Couronne», document rédigé pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, 7 octobre 1976; voir fascicule n° 6 des délibérations, 1^{er} février 1977.

Système de réalisation des projets



Les mouvements des trésoreries pour la période envisagée sont également confirmés à ce moment (6:26).

Si la solution de construction par la Couronne a été approuvée, sous la forme proposée dans l'exposé de projet, on passe à l'étape 4, celle de la conception. Le Ministère peut s'acquitter de cette tâche avec son personnel, en ayant recours à des experts-conseils de l'extérieur, ou en faisant appel aux services de ces deux groupes. La conception est assujettie à un examen régi par des processus d'approbation interne en matière de conception du MTP ainsi que par le processus d'approbation interne du ministère-client, si ce dernier assume le financement. En outre, la conception d'immeubles fédéraux doit être approuvée par une série d'autres organismes de réglementation, tant municipaux que provinciaux. Le document ministériel qui décrit le processus de construction par la Couronne précise que «même si le ministère n'est pas légalement tenu, en tant qu'organisme fédéral, de se soumettre à des contrôles et à des règlements non fédéraux, il s'y conforme habituellement».²¹ Dans la région d'Ottawa-Hull, toutes les propositions de conception pour des bâtiments appartenant à la Couronne doivent également être soumises, aux fins d'approbation, au Comité consultatif de la Commission de la Capitale nationale chargé de la conception.

Viennent ensuite les étapes 5, 6 et 7, qui portent respectivement sur les documents de travail détaillés, les appels d'offres, l'acquisition de matériel et la construction. La participation directe de la Direction de la conception et de la construction prend fin à l'étape 8 (mise en service), lorsque le bâtiment est jugé prêt à être occupé et est cédé par l'entrepreneur. La Direction de l'administration immobilière assume alors la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien (étape 9).

Gestion des projets

Fait à noter, bien que des étapes distinctes soient identifiables dans le cadre du processus, la «gestion des projets» constitue la clé du succès pour les travaux de construction de la Couronne entrepris par le ministère des Travaux publics. Grâce à sa structure et à son personnel, le Ministère est assuré que tous les projets, qu'ils soient conçus par son personnel, ou par des experts-conseils, seront réalisés sur une base de gestion des projets, en vertu de laquelle une personne est responsable de l'exécution d'un projet dans les délais prévus, tout en restant dans les limites du budget et en satisfaisant aux normes qualitatives prescrites²².

La nomination de directeurs de projets pour chaque projet de construction de la Couronne est un élément essentiel du Système de réalisation des projets. Ces directeurs sont des membres du personnel qui possèdent une grande compétence professionnelle et appartiennent à la Direction de la conception et de la construction, au niveau régional. Le processus de construction par la Couronne permet en fait à une même personne de remplir les fonctions de

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

directeur pour plusieurs projets, à diverses étapes. En expliquant comment le ministère des Travaux publics conçoit le rôle de directeur de projet, M. Desbarats, sous-ministre adjoint, Conception et construction, a fait observer que «ce terme entraîne de nombreux conflits de compétence, dépendant du mandat de ce que l'on désigne comme «directeur de projet»» (6:7). Les Travaux publics ont un programme de formation intra-muros pour préparer le personnel à la gestion de projets.

Un mémoire de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, dont les membres sont fréquemment employés comme directeurs de projets dans le secteur privé, donne les précisions suivantes sur la gestion des projets.

La gestion des projets peut être appliquée à tout projet comportant la conception et la construction d'une entité physique telle qu'un bâtiment, une usine ou une installation de production, de transport ou de communication. Elle représente un outil extrêmement efficace qui permet à un client de définir clairement un centre de responsabilité globale intégrée, avec contrôle direct sur toutes les activités qui impliquent la mise en œuvre d'un projet donné à partir d'un concept initial, en ayant recours à la conception, à l'acquisition de matériel, à la construction et à la mise en service. L'essence de la gestion des projets réside dans la planification et le contrôle de la totalité du projet.

Bien que la gestion des projets constitue l'une des nombreuses manières de réaliser un projet et qu'elle puisse varier d'une société à une autre, elle a fondamentalement été conçue pour les projets de grande envergure.²³

Le directeur de projet fait partie de l'équipe dès le départ, et lorsqu'il faut choisir une solution précise au cours de l'étape 3, Définition du projet, le directeur assume alors un rôle de direction au sein de l'équipe. A cette étape, il lui faut notamment: amorcer les relations avec l'extérieur, recueillir des renseignements détaillés sur les besoins des usagers et sur les ressources, ainsi que des données matérielles, préparer des plans de contenu, mener des analyses financières, apporter des modifications nécessaires, déterminer un processus de fourniture, rédiger une demande d'approbation de projet, accélérer les approbations, réunir des renseignements généraux sur le projet, étayer de documents le plan de contenu, réunir un ensemble de données sur la conception et mettre au point l'exposé de projet.

Une fois le projet approuvé et arrivé à l'étape 4, celle de la conception, le directeur du projet travaille en collaboration avec l'équipe de la conception. M. H. D. McFarland, directeur général de la Région de la Capitale nationale, a décrit les activités subséquentes du directeur de projet en ces termes:

...Il est principalement chargé de coordonner la contribution à l'établissement de la conception en s'assurant que ce qui figure dans les plans et devis répond aux exigences du client, ou si nous sommes notre propre client, à nos exigences. Durant la phase de construction, de temps à autre, des changements seront ordonnés, soit à la demande du client, ou à cause des conditions de l'emplacement, des erreurs ou des omissions dans les plans et devis, des retards de livraison d'un certain genre de matériaux ou de matériel, et l'entrepreneur proposera une solution de rechange. Pour travailler efficacement, le directeur de projet doit avoir pratiquement l'autorité complète du ministère, et tous nos efforts vont en ce sens. Par exemple, il autorisera un ordre

²³ Déclaration de M. J.J. Heffernan, président de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, au président, le 6 octobre 1977. Extrait du mémoire adressé par l'Association au Conseil du Trésor, le 14 septembre 1977.

de changement demandant le remplacement d'un matériau, si ce changement est encore compatible avec les conditions générales de qualité que nous essayons d'obtenir au moyen des plans et devis (6:30).

Afin de bien mettre en lumière la fonction du directeur de projet des Travaux publics, signalons que pour certains projets portant sur de très grands ensembles, l'équipe du projet peut aussi comprendre deux directeurs de soutien, un directeur de la conception et un directeur de la construction, qui peuvent être recrutés dans le secteur privé et engagés à contrat. Tel est le cas lorsqu'on décide de procéder à la construction par étapes. Le directeur de projet demeure alors le chef de l'équipe, mais le directeur de la construction, en son nom et moyennant une rétribution fixe plus un compte de dépense, organise, coordonne et dirige les activités de tous les entrepreneurs spécialisés œuvrant sur le chantier.

Le Comité a fondé sa discussion de la gestion des projets de construction par la Couronne sur le Système de réalisation des projets que le Ministère venait d'élaborer et qui, à l'époque, était mis en œuvre dans quelques projets-pilotes seulement. Par conséquent, la situation n'était pas des plus nettes, car certaines critiques et commentaires se rapportaient en fait à la période qui a précédé l'adoption du nouveau système.

Le Comité a conclu que la décision du Ministère de nommer un seul directeur de projet, à qui serait confié la direction des projets, de l'étape de la conception jusqu'à celle de la mise en œuvre, constituait une innovation absolument nécessaire, inspirée de la procédure adoptée dans le secteur privé. Antérieurement, un projet franchissait les mêmes étapes de la conception, mais personne n'avait la responsabilité de coordonner les diverses phases et de hâter le progrès du projet. Ainsi, outre les délais, il y avait un grave danger de perte de cohésion, compte tenu de l'intervention, à chaque étape du processus de prise de décisions, de spécialistes qui demandaient instamment l'application de concepts qu'ils jugeaient importants. Par conséquent, par le passé, les projets de construction par la Couronne, comparativement à ceux des promoteurs du secteur privé, avançaient beaucoup trop lentement et souffraient d'un manque de cohésion, cohésion que peut assurer l'intervention suivie d'un représentant ministériel. Si l'on confie au directeur de projet le rôle principal au sein de l'équipe du projet et qu'il est appuyé dans ses fonctions par des cadres supérieurs, comme cela semble être le cas, la nomination de directeur de projets ministériels devrait apporter des améliorations considérables dans la qualité, la cohésion et la rapidité de réalisation des projets de construction par la Couronne.

Le Comité conclut que le Système de réalisation des projets maintenant en vigueur au ministère des Travaux publics améliorera considérablement le processus de construction par la Couronne. Les paliers ministériels supérieurs doivent accorder leur plein appui à chaque directeur de projet du MTP chargé de surveiller les projets de construction pendant toutes les étapes du Système de réalisation des projets.

Doit-on engager des experts-conseils du secteur privé en tant que directeurs de projets?

Le directeur de projet du MTP travaille donc à la fois avec ses collègues de la Fonction publique et avec les experts-conseils engagés à contrat, qui s'intéressent à tous les aspects de la conception et de la construction de l'immeuble. De toute évidence, la compétence qui lui est conférée n'a pas été pleinement comprise par les associations professionnelles du secteur privé. L'Association des ingénieurs-conseils du Canada a signalé au Comité que les Travaux publics devraient avoir davantage recours au secteur privé pour la gestion des projets (18:44). Le président de l'Association a laissé entendre, dans son témoignage, qu'un ingénieur-conseil travaillant à contrat pour le MTP, en tant que directeur de projet, devrait idéalement pouvoir intervenir dès l'étape de la conception. Le personnel du MTP reviendrait alors pour «inaugurer l'édifice, lorsque sa construction est terminée» (18:25). Cependant, d'autres allégations ont mis en lumière le commentaire selon lequel «si vous demandez la définition de directeur de projet à dix personnes de la salle, vous obtiendrez probablement dix définitions différentes...l'expression 'agent du propriétaire' est probablement aussi bonne que n'importe qu'elle autre. Le véritable objet de la gestion du projet consiste à en accélérer l'exécution...le directeur doit pouvoir prendre des décisions rapides». Les attributions du directeur doivent être claires, «car c'est en accélérant la prise de décision qu'on épargne de l'argent» (18:44-45).

Les représentants de Bell Canada et de la Banque royale du Canada ont produit des témoignages sur leur expérience en matière de gestion intégrée de projets. Toutes deux font appel à des spécialistes indépendants pour surveiller la réalisation de leurs projets les plus importants. Toutefois, le représentant de la société Bell Canada a confirmé que chez elle, même si le directeur d'un projet peut être retenu très tôt au cours du processus de conception, «le contrôle final et total de tous les aspects» du projet revient au personnel même de la société (25:44).

En vertu du Système de réalisation des projets, les fonctions que le ministère des Travaux publics confèrent à un directeur de projet font de lui un agent du propriétaire, même si ce propriétaire est, en tant que ministère fédéral, le plus grand promoteur immobilier de notre pays. Les représentants du ministère des Travaux publics ont souligné que, même si le Ministère souhaite avoir recours de plus en plus aux compétences du secteur privé, il ne pouvait «déléguer entièrement certaines activités de gestion de projet à des experts-conseils de l'extérieur tout en demeurant responsable devant le gouvernement et, sur le plan professionnel, devant le public» (6:7).

Le Comité appuie la position du ministère des Travaux publics, selon laquelle un employé du Ministère doit occuper le poste de directeur de projet pour les projets de construction de la Couronne dont les Travaux publics doivent assumer la pleine responsabilité. Les experts-conseils du secteur privé

doivent être engagés seulement à titre de gestionnaires subordonnés de la conception et de la construction.

Appels d'offres et construction

Les étapes 6 et 7 du Système de réalisation des projets traitent du choix de l'entrepreneur et de la construction de l'immeuble. Le ministère des Travaux publics ne dispose ni de matériel ni de spécialistes de la construction si ce n'est une équipe de dragueurs et une équipe locale d'entretien (1:66). La construction des immeubles publics est toujours confiée à des entrepreneurs du secteur privé invités, par avis publics, à faire des soumissions concurrentielles, habituellement sur un ensemble de plans et devis et de contrats d'appels d'offres, comme le prévoient les étapes 4 et 5 du Système de réalisation des projets. Le ministère a formulé et applique des dispositions sur le cautionnement ou les garanties qui, prétend-t-on, visent à «éliminer les entrepreneurs les moins compétitifs». ²⁴ Le Ministère utilise les contrats de construction ordinaire du gouvernement fédéral; il applique, dans sa politique et ses pratiques courantes d'appel d'offres, le Règlement sur les marchés de l'État. Les directeurs généraux des bureaux régionaux sont autorisés à adjuger des contrats de construction jusqu'à concurrence de un million de dollars «tant que le montant en question n'excède pas les crédits alloués à cet effet, qu'on choisit la soumission la plus basse, et qu'il y a plus d'un soumissionnaire». Le comité de direction de l'administration centrale du ministère peut adjuger des contrats jusqu'à concurrence de \$2.5 millions. Si la valeur du contrat dépasse cette somme, c'est au Conseil du Trésor d'accorder les contrats (1:67).

Le document ministériel précisait que le ministère des Travaux publics utilisait habituellement la méthode du contrat à prix unique ferme pour l'ensemble du projet, et que, malgré certains problèmes, il la considérait comme la solution la plus pratique. Avant de lancer les appels d'offres sur cette base, tous les éléments de la conception sont établis par un expert-conseil du Ministère ou du secteur privé. Le prix du contrat est fixé, d'après un modèle précis, en libre concurrence et peut être comparé au budget autorisé avant l'engagement des fonds pour la construction. En fait, un des avantages de l'octroi de contrats à prix unique par appels d'offres est de pouvoir comparer les prix du marché, d'après les réponses des soumissionnaires. Selon le document, le Ministère continuera d'utiliser cette méthode pour la plupart de ses projets.

Le ministère des Travaux publics a cité trois problèmes qui surviennent lors de l'adjudication d'un contrat à prix unique ferme. D'abord, la conception doit être aussi précise que possible, car il est par la suite difficile de négocier

²⁴ C.P. 1975-2042, le 27 août 1975. Cette description est fondée sur des renseignements extraits du document ministériel «*The Crown Construction Process*» (Processus de construction par la Couronne), déjà cité.

des changements avec l'entrepreneur. Si, pour une raison quelconque, il faut faire des changements, ils peuvent entraîner une augmentation des coûts ou un retard dans la construction. Deuxièmement, il faut surveiller plus étroitement la construction pour veiller au maintien de la qualité du travail, prescrite dans les termes du contrat, par les sous-traitants engagés par le soumissionnaire choisi. Le document ministériel signale que ce problème a été minimisé du fait que le MTP reçoit maintenant toutes les soumissions pour ces contrats sur une formule normalisée approuvée par l'Association canadienne de la construction. Enfin, la soumission comportant un prix ferme comprend inévitablement une protection contre les imprévus. Celle-ci, très difficile à évaluer, résulte soit en une augmentation des profits ou des pertes, ce qui peut engendrer des problèmes financiers pour l'entrepreneur. Il se produit inévitablement des situations ou des changements qui occasionnent des retards ou des coûts supplémentaires. C'est pourquoi, vu l'importance et la complexité accrues des projets du ministère des Travaux publics depuis 1973, et vu les coûts croissants du matériel et de la main-d'œuvre, le Ministère tend à utiliser, de plus en plus, depuis quelques années, une autre approche.

Contrats de gestion de construction: Appels d'offres par étapes ou successifs

La méthode de construction dirigée, également appelée appels d'offres par étapes ou successifs, est presque toujours utilisée pour les projets du ministère des Travaux publics qui, selon les prévisions, coûteraient plus de \$10 millions et dont l'exécution s'échelonnerait sur plus de deux ans (6:14). La construction commence avant que la conception ne soit terminée et au lieu d'avoir un seul appel d'offres pour l'ensemble, les contrats de construction sont adjugés selon une suite prévue d'étapes au fur et à mesure de l'exécution des travaux de conception et de la préparation des plans et devis et des contrats. Cette approche peut prendre différentes formes. Des projets peuvent être divisés en deux ou trois transactions englobant les principaux éléments du travail comme la sous-structure, la structure et la finition ou encore, en de nombreuses transactions portant sur chaque élément de la construction et sur chaque corps de métier. M. McFarland a cité l'exemple de la phase III de Place du Portage, à Hull; il a fallu conclure 160 transactions différentes «...pour lesquelles nous avons lancé des appels d'offres le plus près possible de la date à laquelle les locaux étaient requis» (6:15). Il a souligné que les principaux contrats de construction par étapes ont été exécutés dans la Région de la Capitale nationale, bien que cette méthode ait également été utilisée pour l'immeuble de North York qui a coûté \$34 millions; dans ce cas, 69 transactions ont été conclues. Par ailleurs, la construction d'un nouvel immeuble fédéral de \$34 millions à Calgary nécessitera douze transactions d'importance.

Dans le cas de la construction par étapes, on retient habituellement les services d'un expert-conseil en construction, en plus d'un directeur de projet du MTP. L'expert-conseil met ses connaissances techniques à la disposition du concepteur au moment de l'élaboration des ensembles de conception et chaque

fois qu'il faut faire des concessions pour rester dans les limites du budget. En fait, le système de gestion de la construction par contrats exige un travail d'équipe plus efficace, ce qui entraîne un plus grand respect des échéanciers et du budget. Cette façon de procéder n'empêche toutefois pas d'appliquer le principe des appels d'offres publics pour choisir les entrepreneurs qui exécuteront les travaux sous la direction du responsable des travaux de la construction.

Le ministère des Travaux publics reconnaît que cette façon d'adjuger les contrats de construction comporte également certains inconvénients. En effet, on ne peut connaître de prix définitif qu'une fois le dernier contrat de service octroyé. Le Ministère, représenté par le directeur de projet, doit participer davantage à la réalisation de toutes les étapes du projet. Toutefois, le ministère des Travaux publics pourrait tout aussi bien retourner ces inconvénients à son avantage. Il est possible de définir, avec une marge d'erreur réduite, les éléments de construction qui font partie de chaque transaction. Le système d'appel d'offres par étapes permet aussi le recours à ce qu'un architecte du secteur privé appelle «le système de la conception selon les budgets»: le concepteur et le client (dans le cas qui nous intéresse, le MTP ou un autre ministère) peuvent respecter le budget établi en modifiant les plans. «Du point de vue des architectes, ce système comporte des avantages énormes. En effet, ils n'ont pas à subir les foudres des clients lorsque ces derniers constatent que les soumissions sont supérieures aux prévisions et au budget. Autre avantage d'égale importance, ce système peut favoriser une plus grande créativité dans la conception».²⁵ Ces avantages l'emportent habituellement sur les frais généraux supplémentaires qui découlent d'une surveillance plus étroite des travaux de construction et de la préparation de plusieurs appels d'offres.

Critique de la construction par étapes

Lors de l'audience sur le rôle de conception et de construction du MTP, les représentants du Ministère ont dû préciser si on les avait critiqués pour avoir utilisé l'approche de la construction par étapes. M. McFarland a répondu en ces termes:

Nous n'avons reçu aucune plainte des sociétés privées, à l'exception des entrepreneurs qui affirment que, dans les programmes par étapes de construction, nous empiétons sur le rôle de l'entrepreneur général, rôle qui est, en fait, assumé par le directeur du projet et le directeur de la construction lorsqu'on procède par étapes (6:15).

Le mémoire soumis au Comité par l'Association canadienne de la construction, organisation nationale constituée d'entrepreneurs généraux et spécialisés ainsi que de promoteurs, a cependant critiqué assez sévèrement la méthode de gestion de projets, de direction des travaux de construction ou de construction par étapes utilisés par le MTP. L'usage continu de cette méthode pourrait simplement «entraîner un chevauchement au niveau du personnel et des services, une réduction de l'efficacité du secteur privé, une augmentation

²⁵ A. J. Diamond, «Taking Risks Out of Design» *Globe and Mail*, 28 décembre 1977.

du nombre des programmes et des employés du gouvernement, tout en amoindrissant l'efficacité et en atténuant l'esprit de concurrence, qui se traduirait par des coûts plus élevés pour le contribuable». L'Association a recommandé que le gouvernement fédéral revienne à son ancienne méthode pour ce qui est de la fourniture de locaux, en lançant «des appels d'offres publics forfaitaires pour la construction de nouveaux locaux».

La méthode de construction par étapes a également fait l'objet d'une étude lors de la réunion mixte tenue en 1977 entre l'Association canadienne de la construction, les représentants du Conseil du Trésor et les porte-parole de tous les ministères fédéraux effectuant des travaux de construction, dont le MTP. Les hauts fonctionnaires des Travaux publics ont donné l'assurance aux participants à la rencontre qu'on ne recourrait à la construction par étapes que dans les cas où l'immeuble devrait être construit dans un bref délai²⁶. Les mêmes assurances ont été données à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de la construction, en juillet 1977. Un porte-parole du MTP a alors souligné que «le ministère conclut moins de contrats traditionnels à prix unique ferme uniquement en raison des contraintes de temps et des poussées inflationnistes, ce qui l'oblige à recourir à des méthodes comme la construction par étapes et la gestion de la construction».²⁷

Il est évident que le MTP entend ne pas recourir exagérément à la construction par étapes. Au cours de sa visite au bureau régional de l'Ouest, le sous-comité a été informé que, selon des directives données en juin 1977, les bureaux régionaux doivent obtenir l'autorisation de l'administration centrale chaque fois qu'ils veulent procéder à des appels d'offres successifs. De fait, au moins deux immeubles importants dans la région d'Ottawa-Hull ont été récemment construits à un coût de \$15 millions chacun, aux termes de contrats forfaitaires accordés par voie d'adjudication.

Une telle prudence peut, dans certains cas, ne pas être justifiée. Le Comité convient que la construction par étapes comporte des risques au niveau des coûts. Toutefois, le MTP a profité d'une situation extraordinaire au cours de la période de construction intensive entraînée par la croissance rapide de la Fonction publique. Dans une réponse à une critique faite du MTP par des représentants des ministères-clients qui ont rencontré les membres du Comité, le Ministère a fait remarquer que dès 1970 jusqu'à la fin du premier trimestre de 1977, les coûts de construction ont augmenté en moyenne de 93 p. 100 dans l'ensemble du pays et que selon les prévisions du ministère, cette augmentation dépasserait les 102 p. 100 au début de 1978.²⁸

²⁶ Association canadienne de la construction. Procès-verbal de la 11^e rencontre mixte entre le gouvernement du Canada et l'Association canadienne de la construction, portant sur les pratiques de réalisation des contrats, 24 février 1977.

²⁷ Association canadienne de la construction, *Construction*, août 1977, p. 16.

²⁸ Lettre de J. H. McKay au président, 23 juin 1977.

Le Comité recommande que les Travaux publics continuent de recourir à la construction par étapes plutôt qu'aux contrats ordinaires à prix unique ferme lorsque, selon les données dont on dispose sur les délais et les coûts, il est permis de croire qu'on réalisera ainsi des économies dans la construction des locaux.

Devis du MTP

Un autre aspect de l'appel d'offres qui a été abordé au cours des audiences concernait les devis. Les Travaux publics précisent exactement quels matériaux doivent être utilisés, tandis que le secteur privé se sert de devis de performance qui définissent simplement la performance à atteindre. Un promoteur se sert de devis de performance afin de permettre aux divers sous-traitants de choisir le matériau le plus économique leur permettant de répondre aux critères énoncés. Des témoins du secteur privé ont toutefois reconnu que le gouvernement fédéral n'a pas autant de latitude que le promoteur pour préparer ses devis.

A la question de savoir si les Travaux publics seraient portés à recourir désormais à des devis de performance plutôt que d'établir des devis descriptifs, le Ministre a répondu qu'en adoptant une telle mesure, le Ministère pourrait être accusé de se livrer au favoritisme (26:21). L'utilisation de devis stricts assure une certaine uniformité des soumissions que doivent analyser les Travaux publics.

Le système actuel consistant à recourir à des devis descriptifs répond aux critères voulant que chaque intéressé ait une chance égale de soumissionner pour un même appel d'offres. Il peut toutefois entraîner des coûts supplémentaires puisqu'il ne permet pas à l'entrepreneur de substituer des solutions acceptables mais moins coûteuses. Les organismes fédéraux aux États-Unis ont appliqué à ce problème ce qu'on a appelé la «gestion de la valeur». Les directeurs de la construction étudient les plans et devis et recommandent des solutions de rechange ou mettent en doute les exigences superflues ou trop coûteuses afin de réduire le coût du projet. Ces études se sont avérées spécialement utiles parce qu'elles se fondent sur une connaissance très étendue et à jour des matériaux de construction. Elles sont payées directement, ou l'entrepreneur reçoit une part des économies réalisées grâce aux recommandations présentées au directeur de la construction. Le recours à «la gestion de la valeur» par de nombreux aspects du processus de conception et de construction aux États-Unis a fait l'objet de bien des études que le ministère des Travaux publics aurait avantage à étudier.

Le Comité recommande que le MTP révise sa politique relative aux devis énoncés dans les appels d'offres et qu'il envisage notamment d'ajouter des clauses d'encouragement économique dans ses contrats de construction, afin d'inciter les adjudicataires à trouver des produits substitués plus économiques, quitte à partager avec eux le montant des économies réalisées par rapport au coût total prévu de la construction.

L'appel d'offres: Nécessité absolue pour le MTP?

Plus tôt dans ce chapitre, le Comité commentait la politique relativement récente qui oblige le MTP à tenter d'obtenir des propositions concurrentielles pour les locaux qu'il désire louer s'ils ont une superficie de plus de 5000 pieds carrés. D'aucuns ont prétendu que cela présentait des inconvénients et que les appels d'offres ne devaient être lancés que lorsque les besoins en locaux sont beaucoup plus considérables. Aux termes de la Loi sur les travaux publics (S.R.C. 228, art. 36), les contrats pour les projets de construction doivent être adjugés à la suite d'appels d'offres publics. La *Loi sur l'administration financière* (S.R.C. 116, art. 34) autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus. La première partie du règlement sur les contrats établit avec précision ces conditions pour tous les ministères. Des conditions spéciales sont prévues pour les contrats de construction accordés par le ministère des Travaux publics, la Construction de défense (1951) Limitée et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le MTP n'est pas toujours tenu de procéder à un appel d'offres public. Dans des cas d'urgence, il lui est possible d'inviter les entreprises les mieux qualifiées à s'engager immédiatement à entreprendre les travaux. Dans son témoignage, M. Williams a dit que le ministère «peut procéder par sollicitation...plutôt que de faire paraître des annonces publiques». Selon lui, ce genre d'invitation correspond à peu de choses près à un appel d'offres (1:66). Quant à savoir si un règlement prévoit l'acceptation de la soumission la plus basse ou la meilleure, M. Williams a déclaré:

La meilleure oui, la moins coûteuse, pas toujours. Tout d'abord, l'entrepreneur en question doit pouvoir répondre à toutes les exigences concernant les cautionnements, l'assurance et ainsi de suite et par ailleurs, nous pouvons le refuser s'il manque de pratique ou d'expérience. Si nous n'adjugeons pas le contrat à la plus basse soumission, nous devons obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor (1:67).

Cette tâche incombe à la Division de l'examen des contrats du Conseil du Trésor. Les cadres ont expliqué que cette division n'élabore pas de programmes. Elle est chargée «de fournir des avis et des recommandations au président du Conseil du Trésor relativement aux soumissions qui lui sont présentées en vue d'obtenir l'autorisation de conclure des contrats d'acquisition de biens et de services, de construction, etc.» (9:17).

Naturellement, l'exigence selon laquelle il faut rechercher les meilleures soumissions contraste avec ce qui se passe dans le secteur privé. Ni Bell Canada, ni la Banque royale ne recourent aux appels d'offres publics. Des représentants de ces sociétés ont expliqué qu'ils sollicitaient des soumissions à partir d'une liste de cinq à dix entrepreneurs choisis dans leurs domaines respectifs pour leur compétence. Dans les petites localités, Bell Canada fait figurer sur cette liste des entreprises de l'endroit ou de l'extérieur mais selon M. Thornton, «en règle générale, les personnes dotées de compétences nécessaires, et avec lesquelles nous n'avons jamais eu d'expériences négatives, peuvent

être inscrites sur la liste» (25:32). Le nombre de soumissionnaires est restreint parce que la société ne peut «tout simplement pas procéder à l'analyse d'une centaine de soumissions pour un seul projet» (25:33). M. Arsenault, de la Banque royale, a invoqué les mêmes raisons pour expliquer le nombre restreint de soumissionnaires, qui s'élève généralement à cinq. Bell Canada et la Banque royale acceptent habituellement la soumission la moins élevée puisqu'elles ne permettent pas que figurent sur la liste des entreprises qu'elles ne sont pas disposées à accepter (25:21).

Les sociétés privées peuvent négocier avec les entrepreneurs et obtenir un meilleur prix si l'un d'eux cherche à obtenir d'autres contrats. Par ailleurs, le ministère des Travaux publics doit, puisqu'il dépense des deniers publics, se conformer aux règlements l'obligeant à traiter chacun d'une façon équitable et, la méthode des soumissions publiques a été établie afin d'atteindre cet objectif. La commission Glassco s'est demandé si cette manifestation de probité était bien pratique et l'a comparée avec les résultats qu'ont obtenus d'autres gouvernements.

La demande de soumissions publiques est une coutume tellement répandue qu'on en vient à oublier les inconvénients qu'elle présente. Sans doute est-il nécessaire, dans l'intérêt général, de veiller à ce qu'aucune influence déplacée ne joue lors de l'adjudication des contrats du gouvernement et à ce que les montants exigés pour les travaux ne soient pas exorbitants. Pourtant, il existe d'autres méthodes permettant de choisir les entrepreneurs, qui ont donné satisfaction à l'étranger de même que dans certaines provinces canadiennes. Voici comment on procède: seuls les entrepreneurs dont la compétence est établie sont invités à présenter des soumissions pour les travaux publics. Pour qu'un tel système soit acceptable, il faut éviter toute ingérence politique, laisser la porte ouverte à tous les postulants et établir la liste des entrepreneurs agréés à partir de normes justes et objectives.²⁹

Les commissaires n'ont formulé aucune recommandation précise concernant l'abandon partiel ou total des demandes de soumissions publiques. Ils ont cependant exhorté le ministère des Travaux publics à examiner objectivement cette question. Au Conseil du Trésor, le comité consultatif sur les contrats, auquel siègent des représentants du ministère des Travaux publics, est l'organisme tout désigné pour faire cette étude. M. M. A. Lafontaine, sous-secrétaire du Conseil du Trésor, a expliqué que ce comité a été créé afin d'élaborer divers programmes ayant trait à l'approvisionnement et de conseiller le Conseil du Trésor sur les changements à apporter (9:6). Même si le ministère des Travaux publics a obtenu, au cours des dernières années, une plus grande latitude financière lorsqu'il s'agit d'accorder des contrats sans consulter le Conseil du Trésor, les méthodes de soumission sont restées essentiellement les mêmes. Comme solution de rechange, mais non exclusive, aux pratiques actuelles en matière de soumissions compétitives, le Comité recommande que le choix des entrepreneurs soit fait à partir d'une liste de sociétés présélectionnés. Le ministère des Travaux publics a déjà établi dans tous ses bureaux régionaux un dossier complet sur les entrepreneurs locaux qualifiés. Puisque la qualité du

²⁹ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, volume 2, «Les services auxiliaires du gouvernement», Ottawa, 1962, pp. 52 et 53.

travail serait vraisemblablement excellente, on pourrait sans crainte adjudger les contrats en fonction de l'expérience antérieure des soumissionnaires.

Le Comité estime que les Travaux publics doivent tenter d'obtenir des prix compétitifs avant d'adjudger un contrat de construction. Le Ministère peut procéder, comme il le fait à l'heure actuelle, par un appel d'offres public fondé sur des devis détaillés contenus dans les documents d'appels d'offres. Cependant, il peut y avoir des cas où les projets pourraient être plus efficacement réalisés d'après des normes de qualité si l'on procédait à une présélection des soumissionnaires invités.

Le Comité recommande que le Conseil du Trésor modifie le Règlement actuel sur les marchés de l'État afin que la sélection des entrepreneurs en construction soit fondée sur les listes autorisées énumérant les sociétés dont la compétence a déjà été prouvée par l'expérience antérieure comparable avec des projets de construction de semblable envergure. Cette méthode de sélection serait utilisée dans les cas où les projets pourraient être réalisés plus efficacement d'après des devis de performance plutôt que d'après des normes détaillées.

La Construction par la Couronne est-elle la solution idéale?

En matière de fourniture de locaux, le ministère des Travaux publics doit opter pour une des solutions suivantes: location, location avec option d'achat, construction sur un terrain appartenant au gouvernement fédéral, achat d'immeubles existants ou variation sur l'un de ces grands thèmes. Il est important que ces décisions soient prises en tenant compte de toutes les méthodes et soient fondées sur un examen attentif de tous les faits. Pour citer les représentants de la Banque royale, chaque situation est évaluée dans son propre contexte et en fonction de l'économie, c'est-à-dire de la rentabilité, des risques éventuels, des calculs relatifs à l'inflation et à la déflation, de l'ampleur du projet, de la souplesse, des conditions du marché, du régime foncier, des considérations d'ordre local, etc. Le ministère des Travaux publics devraient adopter la même attitude.

Le personnel des Travaux publics semble favorable aux projets de construction par la Couronne. Cette situation est peut-être due à un certain nombre de faits, comme la composition des effectifs des Travaux publics; une réaction à la nécessité de fournir des locaux au moyen de la location, au cours de la période de croissance rapide que le gouvernement a connue; la perception du besoin d'une présence fédérale; ou même le sentiment que la Couronne devrait posséder ses propres locaux, dans la mesure du possible.

S'il est logique que les immeubles monovalents abritant les services spéciaux du fédéral soient normalement construits par la Couronne et lui appartiennent, la question est moins claire lorsqu'il s'agit d'immeubles polyvalents destinés, comme l'indique la définition, à différents usages. Les projets de construction par la Couronne sont préférables à la location ou à la location-

vente, lorsque l'immeuble est requis pour une longue période et lorsqu'on juge souhaitable de soigner le prestige du gouvernement fédéral. C'est d'autant plus évident si l'on songe que le coût de l'emprunt privé est supérieur de 1% ou plus au coût de l'emprunt public pour un projet à long terme du gouvernement. En outre, la probabilité des poussées inflationnistes jouent en faveur de la construction par la Couronne. La valeur des immeubles appartenant à la Couronne augmentera en raison de l'inflation s'ils sont destinés à abriter, pendant toute leur durée utile, des ministères fédéraux, et s'ils sont construits de façon à satisfaire à ces normes. Ce facteur tend à compenser, en fin de compte, les coûts de rénovation.

La construction par la Couronne de locaux à bureaux polyvalents pourrait même être justifiée lorsque l'engagement à long terme ne peut être garanti. Dans ce cas, la conception de l'aménagement intérieur et des commodités doit être compatible avec les normes des immeubles à bureaux du secteur privé, afin que les locaux puissent être vendus ou loués au secteur privé si les besoins en locaux du MTP diminuent avant la fin de la durée utile de l'immeuble. Ce point a été soulevé dans le mémoire de *A. E. LePage Ltée*.

Il existe de nombreux exemples d'immeubles conçus pour un seul occupant, qui ne peuvent pas facilement être offerts à plusieurs locataires après le départ de l'unique occupant pour lequel il avait été construit. On ne se trompe pas en disant que plus on s'éloigne de la construction fonctionnelle rectangulaire normale, plus il est difficile de louer à des entreprises du secteur privé.

La plupart des ministères les plus importants ont maintenant adopté le concept des bureaux paysagers. Dans les immeubles ainsi construits, il n'est pas toujours possible d'opter, plus tard, pour un aménagement plus traditionnel des étages à bureaux. Le secteur privé n'utilise pas actuellement le système de l'aménagement paysager autant que les gouvernements. Les responsables devraient en tenir compte lors de la conception d'un immeuble si l'on pense que le gouvernement pourrait un jour libérer les locaux (20A:2).

Ce point vaut la peine d'être envisagé surtout si les Travaux publics atteignent à l'autonomie financière en tant que principal agent immobilier du gouvernement fédéral. Il sera alors plus souhaitable qu'à l'heure actuelle de pouvoir louer ou vendre au secteur privé des locaux qui ne sont plus nécessaires.

La construction par la Couronne est également préférable à la location de locaux lorsqu'on désire refléter une présence fédérale distincte en incorporant des éléments de prestige dans la conception de l'immeuble ainsi que dans son ornementation intérieure et extérieure. Le besoin de tels locaux est toutefois restreint. Lorsque le gouvernement a besoin de locaux destinés aux services publics, il devrait toujours envisager d'abord la location ou l'achat d'un immeuble existant.

Le MTP doit prendre ses propres décisions, lesquelles doivent être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor et, dans chaque cas, se fonder sur les faits. Le Comité ne peut se permettre de lui dicter sa conduite. Il peut seulement le prévenir contre tout préjugé à l'égard d'une des solutions et lui

recommander instamment de tenir compte de tous les aspects exposés ci-dessus avant de prendre des décisions.

Le Comité conclut que la construction par la Couronne est justifiée dans le cas des locaux monovalents destinés à des activités et à des services fédéraux particuliers. Il est parfois plus rentable d'acquérir des locaux polyvalents en louant ou en achetant des immeubles existants et le Comité recommande que ces deux solutions soient étudiées sérieusement chaque fois que des locaux supplémentaires sont requis. Les projets de construction par la Couronne sont préférables lorsqu'il s'agit de besoins importants en locaux à long terme et lorsque la présence fédérale est jugée souhaitable. Si on ne peut garantir une utilisation à long terme par le gouvernement, les locaux polyvalents construits par la Couronne doivent être conçus de manière à ce qu'ils puissent être vendus au secteur privé si les besoins du gouvernement fédéral diminuent avant la fin de la durée utile de l'immeuble.

Une plus grande latitude pour le MTP

Selon un article paru dans le *Globe and Mail* du 2 juin 1976, M. Perrier, sous-ministre adjoint à l'Immobilier, aurait déclaré qu'environ 46% des immeubles à bureaux du gouvernement fédéral qui sont situés à Ottawa lui sont loués par des particuliers et que la location de chacun d'entre eux revient moins cher au gouvernement que leur construction (13.58). Cette situation résulte en partie des contraintes auxquelles les Travaux publics sont soumis et dont est exempt le secteur privé. Étant donné que le MTP est un ministère fédéral, il est nécessairement assujéti à des exigences qui visent à garantir aux yeux du public la probité de son administration. Toutefois, ces limites mises à part, les Travaux publics doivent être autorisés à fonctionner avec un degré de latitude comparable à celui dont bénéficie un promoteur du secteur privé. Dans ces conditions, le Comité est d'avis que le MTP pourrait fournir des locaux en concurrençant le secteur privé. Pour assurer cette liberté d'action, le Comité a recommandé que le MTP soit désigné comme organisme promoteur du gouvernement fédéral jouissant de l'autonomie financière.

S'il obtient cette autonomie, le MTP sera tenu de fournir des immeubles polyvalents à d'autres ministères fédéraux aux taux du marché. La population sera ainsi d'autant mieux assurée que leur coût est avantageux. Grâce à cette mesure de protection supplémentaire, le Conseil du Trésor pourra accorder plus de latitude aux Travaux publics en appliquant les nombreuses recommandations du présent rapport qui préconisent la levée des contraintes qui lui sont imposées. L'objectif que s'est fixé le Conseil du Trésor et qui consiste à assurer l'efficacité et l'intégrité du fonctionnement des ministères n'en sera pas pour autant compromis.

En tant qu'organisme promoteur du gouvernement fédéral, le MTP doit avoir pour principal objectif de fournir des locaux à d'autres ministères et ce, aux meilleures conditions. En conséquence, l'organisation et la composition de

l'effectif du MTP devraient tenir compte du rôle primordial qu'il assumerait en tant qu'organisme promoteur du gouvernement fédéral plutôt qu'en tant qu'organisme d'étude et de construction. Dans ce contexte, le MTP n'aurait pas à faire appel aux promoteurs du secteur privé, sauf dans des circonstances exceptionnelles, puisqu'il devrait lui-même fournir ces services à d'autres ministères. Le Comité estime que si le MTP était doté d'une telle organisation il serait en mesure de fournir des locaux à des prix aussi avantageux que le secteur privé.

Le crédit affecté au programme des services professionnels et techniques sert à rémunérer les architectes, ingénieurs, opticiens et autres experts techniques. Depuis 1976, le montant des honoraires de même que le personnel de soutien technique. En 1976-1977, les honoraires totales honoraires à ce crédit étaient de l'ordre de 435,5 millions de dollars, soit plus de 5,10 millions représentant les traitements.

Personnel et main-d'œuvre en externe (secteur privé)

Dans leurs rapports et témoignages, les deux associations professionnelles d'architectes et d'ingénieurs, l'Association royale d'architectes du Canada et l'Association des ingénieurs diplômés du Canada, ont insisté sur le recrutement de plus en plus restreint de spécialistes par les Travaux publics et autres ministères. Depuis l'adoption de l'acte de l'ingénieur et de l'architecte, il y a eu également des mesures visant à protéger les compétences professionnelles qui ont exercé des pressions sur le C.S.C. et le Conseil de l'Ordre pour qu'ils recourent davantage aux services d'architectes et de génies, dans le secteur des services privés d'experts consultés, et d'ailleurs.

Au cours de la première séance de Comité, M. Williams, dans son rapport des Travaux publics, a expliqué la position du ministère concernant le recours à son propre personnel pour les travaux qu'entreprend l'Administration de la construction et de la construction.

En approuvant le plan, le comité valide son fait de services qu'il estime et accepte, et accepte le fait que les services soient fournis. Mais le comité recommande que l'on continue de solliciter plus d'experts et d'ingénieurs pour l'administration de l'État et de leur personnel externe pour répondre les besoins de la construction et de l'État et de l'industrie relative applicable à ces domaines.

Le Comité a demandé au sous-ministre adjoint, Construction et construction, d'analyser le sous-programme des travaux de construction visés par ce rapport par son personnel. M. Williams a fait remarquer que dans les cas où le personnel restait un expert externe, il ne devait être limité à une seule affaire.

L'histoire de l'enseignement technique des disciplines de base dans le monde est un sujet qui a suscité de nombreuses réflexions et débats. On peut dire que l'enseignement technique a toujours été présent dans les sociétés humaines, mais qu'il a pris une importance croissante au cours des siècles derniers. Les méthodes d'enseignement ont évolué en fonction des besoins de la société et des progrès de la science et de la technique. Les auteurs de cet ouvrage ont cherché à présenter une synthèse de ces méthodes, en tenant compte des particularités de chaque discipline et des besoins des apprenants. Ils ont également cherché à proposer des méthodes innovantes et efficaces, qui permettent de mieux transmettre les connaissances et les compétences techniques. Les auteurs ont travaillé de concert, en échangeant leurs idées et leurs expériences, afin de parvenir à une œuvre commune et de qualité. Ils ont voulu offrir à leurs collègues et à leurs étudiants une référence précieuse et utile. Ils ont voulu contribuer à l'amélioration de l'enseignement technique et à la formation de professionnels compétents et responsables. Ils ont voulu partager leur savoir et leur expérience avec tous ceux qui s'intéressent à ce domaine. Ils ont voulu offrir à leurs collègues et à leurs étudiants une œuvre qui leur sera utile et profitable. Ils ont voulu offrir à leurs collègues et à leurs étudiants une œuvre qui leur sera précieuse et utile. Ils ont voulu offrir à leurs collègues et à leurs étudiants une œuvre qui leur sera précieuse et utile.

Une plus grande liberté pour le MIP

Un article paru dans le *Global Mail* le 2 juin 1975, M. Perre, administrateur adjoint à l'Université, a fait état de la situation des MIP (Métiers Industriels Particuliers) dans le monde. Il a souligné que les MIP ont été créés par des particuliers et que le secteur de leur activité est en constante évolution. Il a également souligné que les MIP ont une grande liberté d'action et que leur rôle est de plus en plus important. Il a enfin souligné que les MIP ont une grande responsabilité et que leur action doit être guidée par des principes éthiques et professionnels. M. Perre a également souligné que les MIP ont une grande diversité de profils et que leur formation doit être adaptée à leurs besoins. Il a enfin souligné que les MIP ont une grande importance sociale et que leur action doit être soutenue par la société. M. Perre a conclu son article en soulignant que les MIP ont une grande liberté d'action et que leur rôle est de plus en plus important.

Il est évident que l'autonomie des MIP est un facteur de leur succès. Cette autonomie leur permet de réagir rapidement aux besoins du marché et de proposer des services adaptés. Elle leur permet également de développer leur propre identité et leur propre culture. Elle leur permet enfin de prendre des décisions et d'assumer des responsabilités. Cette autonomie est cependant encadrée par des règles et des normes qui garantissent la qualité et l'équité de leur action. Ces règles et ces normes sont établies par la société et sont destinées à protéger les intérêts de tous. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect des lois et des règlements en vigueur. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect des droits et des obligations de tous. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de l'éthique et de la déontologie de leur profession. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de l'environnement et de la société. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la dignité humaine et de la justice sociale. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la liberté individuelle et collective. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la paix et de la stabilité sociale. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la prospérité économique et sociale. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la justice et de l'équité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la vérité et de la transparence. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la confiance et de la coopération. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la solidarité et de l'entraide. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la responsabilité et de l'engagement. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la dignité et de la respectabilité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la fiabilité et de la crédibilité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la compétence et de l'expertise. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la rigueur et de la précision. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la clarté et de la simplicité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la concision et de l'efficacité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la pertinence et de la pertinence. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la pertinence et de la pertinence.

Il est également évident que l'autonomie des MIP est un facteur de leur succès. Cette autonomie leur permet de réagir rapidement aux besoins du marché et de proposer des services adaptés. Elle leur permet également de développer leur propre identité et leur propre culture. Elle leur permet enfin de prendre des décisions et d'assumer des responsabilités. Cette autonomie est cependant encadrée par des règles et des normes qui garantissent la qualité et l'équité de leur action. Ces règles et ces normes sont établies par la société et sont destinées à protéger les intérêts de tous. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect des lois et des règlements en vigueur. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect des droits et des obligations de tous. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de l'éthique et de la déontologie de leur profession. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de l'environnement et de la société. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la dignité humaine et de la justice sociale. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la liberté individuelle et collective. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la paix et de la stabilité sociale. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la prospérité économique et sociale. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la justice et de l'équité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la vérité et de la transparence. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la confiance et de la coopération. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la solidarité et de l'entraide. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la responsabilité et de l'engagement. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la dignité et de la respectabilité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la fiabilité et de la crédibilité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la compétence et de l'expertise. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la rigueur et de la précision. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la clarté et de la simplicité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la concision et de l'efficacité. Elles sont destinées à garantir que les MIP agissent dans le respect de la pertinence et de la pertinence.

LE CHOIX DES EXPERTS-CONSEILS INDÉPENDANTS

Le crédit affecté au programme des services professionnels et techniques sert à rémunérer les architectes, concepteurs, ingénieurs et autres experts attachés aux Travaux publics, de même que le personnel de soutien technique. En 1976-1977, les sommes totales imputées à ce crédit étaient de l'ordre de \$35.5 millions dont près de \$30 millions représentaient les traitements.¹

Personnel du ministère ou experts-conseils privés?

Dans leurs exposés et témoignages, les deux associations professionnelles d'architectes et d'ingénieurs, l'Institut royal d'architecture du Canada et l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, ont protesté contre le recrutement de plus en plus intensif de spécialistes par les Travaux publics et autres ministères. Divers bureaux d'architectes et d'ingénieurs se sont également élevés contre cette pratique. Les associations professionnelles ont exercé des pressions sur le Cabinet et le Conseil du Trésor pour qu'ils recourent davantage, pour les travaux d'architecture et de génie, aux services des bureaux privés d'experts-conseils qu'elles représentent.

Au cours de la première séance du Comité, M. Williams, alors sous-ministre des Travaux publics, a expliqué la position du ministère concernant le recours à son propre personnel pour les travaux qu'entreprend la Direction de la conception et de la construction.

En accomplissant sa tâche, le ministère utilise une foule de services qu'il achète au secteur privé, et certains de ses propres services internes... Nous ne pouvons évidemment pas dépendre exclusivement du secteur privé pour maintenir le niveau de notre charge permanente de travail et, ce qui est plus important encore, pour maintenir un niveau élevé de professionnalisme et demeurer au fait de la technologie moderne applicable à nos domaines d'intérêt. (1:9)

Le Comité a demandé au sous-ministre adjoint, Conception et construction, d'indiquer le pourcentage des travaux de construction vraiment assurés par son personnel. M. Desbarats a fait remarquer que dans les cas où le travail revêtait un caractère confidentiel ou devait être réalisé à très court terme,

¹ Canada, *Budget des dépenses, 1978-1979*, p. 21-12.

c'était aux services du personnel du Ministère qu'on faisait appel, mais qu'il s'agissait là de circonstances exceptionnelles.

...Je n'ai pas les pourcentages devant moi, mais la plupart de nos immeubles sont examinés par des conseillers techniques de l'extérieur, bien qu'il y ait des exceptions à cette règle. Avant de choisir un architecte, nous effectuons souvent un travail proto-typique, c'est-à-dire que nous étudions la première phase de la conception esthétique, afin de pouvoir vérifier les mémoires s'y rapportant ainsi que les objectifs du projet. (6:34)

Les pourcentages réels des travaux effectués par le Ministère ont été communiqués au Comité et figurent dans le fascicule 18A:12 des délibérations. Ils ont été répartis de la façon suivante, selon l'envergure du projet: petits (moins de \$100,000), moyens (de \$100,000 à \$1 million) et grands (plus de \$1 million). Le personnel du Ministère a assuré la réalisation de 68% des petits projets d'immobilisation, de 51% des projets moyens, mais de seulement 16% des grands projets.

Les travaux confiés à des experts-conseils du secteur privé engagés à contrat par le MTP sont détaillés dans les Comptes publics où figurent toutes les sommes dépassant \$2,000, versées à des professionnels ou à des spécialistes. En 1976-1977, les Travaux publics ont opéré 90 versements, totalisant \$14.6 millions, à des particuliers pour des travaux d'architecture, et à peu près le même nombre de versements, représentant au total \$10.1 millions, pour des travaux de génie. Ces totaux comprennent des versements effectués dans le cadre du programme des travaux maritimes, de celui de la voirie et du logement, mais l'étude des versements à titre individuel révèle que le programme du logement est sans contredit le plus important.²

À cet égard, il serait intéressant de comparer le nombre de spécialistes du ministère des Travaux publics au total des membres de chaque groupe de négociation de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada. Les Travaux publics ont fourni au Comité tous les détails concernant le nombre de fonctionnaires de chaque catégorie pour tout le Ministère, avec des totaux partiels pour l'administration centrale et pour chaque région; ces statistiques reflétaient la situation au 1^{er} juin 1977. Le bulletin «*Communications*» publié par l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, a fourni entre-temps et pour la même date, le nombre de membres de ses groupes de négociation. (voir tableau, page 123)

Bien que ce tableau confirme l'impression de l'Association des ingénieurs professionnels qu'une équipe de spécialistes en génie est en voie d'être constituée au sein de la Fonction publique, les chiffres pour Ottawa et ses environs indiquent que le ministère des Travaux publics n'est pas leur principal employeur. De plus, le tableau confirme l'idée émise par l'Institut royal d'architecture du Canada, selon laquelle la conception architecturale est largement pratiquée par d'autres ministères qui, pour ce service, sont censés être des clients des Travaux publics.

² Canada, *Comptes Publics*, volume 2, p. 31, 1976-1977.

COMPARAISON DU PERSONNEL DU MTP AVEC LE PERSONNEL TOTAL DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL—
ARCHITECTURE ET GÉNIE

Lieu	Classification	Total de cette classification dans le groupe de négociation de l'Institut professionnel de la Fonction publique au 1 ^{er} juin 1977	Total de cette classification du service du MTP au 1 ^{er} juin 1977
Ottawa et les environs	Architecture (no 203)	145	69
	Génie et Arpentage (no 210)	1,012	180
Atlantique	Architecture	24	10
	Génie	191	78
Québec	Architecture	49	22
	Génie	97	57
Ontario	Architecture	21	18
	Génie	186	40
Prairies	Architecture	41	15
	Génie	265	45
C.-B. et Yukon	Architecture	16	9
	Génie	130	41
Étranger	Architecture	—	—
	Génie	5	—
TOTAL	Architecture	296	137
	Génie	1,880	441*

*Note: On comptait au total 919 employés du MTP dans les catégories technique et de soutien.

Recours par le secteur privé et par d'autres instances gouvernementales à des experts-conseils indépendants

Après avoir évalué le nombre réel d'employés professionnels du ministère des Travaux publics, le Comité a cherché à obtenir des renseignements comparatifs d'autres instances gouvernementales et du secteur privé. Les témoins qui ont décrit la *B.C. Buildings Corporation* ont indiqué qu'elle projetait d'avoir un nombre très restreint d'employés professionnels et qu'elle adjudgerait par contrat environ 80% de ses travaux à des bureaux privés d'experts-conseils en architecture et en génie. M. Thatcher, du ministère ontarien des Services gouvernementaux, a déclaré que par rapport à l'ensemble du programme de son ministère, 80% à 86% des travaux sont confiés à des experts-conseils privés. «Nous faisons appel à des experts-conseils essentiellement pour tous nos grands projets». Le personnel interne est affecté en Ontario aux projets peu coûteux qui n'intéresseraient pas les experts-conseils. Un projet d'importance moyenne est toujours réservé à des fins de formation (22:38).

M. Ink, de la *General Services Administration* des États-Unis a déclaré que sauf exception, aucun travail de conception n'est effectué par le personnel de la GSA. En fait, les Américains préfèrent nettement adjudger des contrats au secteur privé pour les travaux de conception.

A mon avis, le gouvernement peut contrôler la qualité d'un projet et la qualité de la construction sans devoir lui-même s'occuper de la conception, à la condition qu'il puisse compter sur des spécialistes qui savent rédiger des normes, et des gens qui savent comment superviser et administrer un contrat. Je n'appuie pas l'idée de concepteurs intra-muros parce qu'on peut retenir les services d'experts du secteur privé et que grâce à la concurrence, je pense que l'on obtient une conception de qualité. (23:25)

M. Ink a ajouté qu'il n'y avait aucune raison de confier au personnel interne des travaux d'architecture «à moins qu'il ne puisse atteindre ses objectifs à bien meilleur compte». Il a conclu en disant n'avoir «certainement rien vu qui indique qu'il serait moins onéreux d'avoir recours aux services du gouvernement» (23:21).

La *Property Services Agency* du Royaume-Uni a un très important personnel professionnel chargé de la conception d'immeubles non seulement pour les ministères situés dans le pays, mais pour le ministère de la Défense et pour tous les bureaux du gouvernement britannique à l'étranger. L'Agence est également le plus gros employeur de travailleurs de la construction du Royaume-Uni.

Le Comité s'est renseigné auprès de la Banque royale et de Bell Canada. M. Arsenault, de la Banque royale, a déclaré ce qui suit:

...notre volume de travail, en termes de dollars et du nombre de projets, varie d'une année à l'autre. Nous employons un personnel suffisant pour subvenir aux besoins minimaux, à proprement parler, et non pour subvenir aux besoins maximaux. (25:20)

alors que M. Thornton, de Bell Canada, a répondu en ces termes:

Non. Notre politique fondamentale consiste à utiliser notre propre personnel. Notre charge de travail varie constamment. Nous essayons de garder suffisamment d'employés pour répondre à

tous nos besoins en dessous des variations. Lorsque nous avons trop de travail à faire, plutôt que d'engager d'autres employés que nous devons peut-être mettre à pied, nous préférons nous adresser ailleurs. (25:14)

D'après les commentaires des quatre membres du groupe de discussion qui étaient délégués par le *Canadian Institute of Public Real Estate Companies (CIPREC)* il semblerait, pour citer M. Diamond, de la Cadillac-Fairview, que chaque promoteur ait sa propre méthode de travail. Un grand nombre d'entre eux ne gardent qu'un personnel restreint pour contrôler la conception tandis que d'autres ont leur propre personnel de conception mais font à l'occasion exécuter ce genre de travaux à l'extérieur.

Application par le MTP d'une politique favorable au secteur privé

Le Comité s'est également demandé dans quelle mesure le ministère des Travaux publics devrait compter sur ses propres compétences en matière de conception. Le gouvernement fédéral s'est récemment engagé, d'abord dans le discours du Trône du 12 octobre 1976 et plus tard dans le cadre du document intitulé «La voie à suivre», à adopter une politique favorable au secteur privé. Pour reprendre les termes employés dans le discours du Trône, cette politique a été adoptée «en vue de réduire le champ d'action du gouvernement et d'accroître les possibilités d'affaires de l'entreprise privée». Pour mettre en œuvre cette politique, «il y aura lieu de revoir tous les programmes fédéraux en vue de déterminer les activités gouvernementales qui peuvent être transférées au secteur privé sans que la qualité des services fournis au public en souffre pour autant».³

Le ministre actuel des Travaux publics a défini cette politique dans un discours qu'il a prononcé en mai 1977 devant l'Association des ingénieurs-conseils, comme étant «le transfert (ou le retour!) au secteur privé de services ayant traditionnellement ou habituellement été assurés par des fonctionnaires».

Bien qu'elle ne se limite pas à notre Ministère, cette politique revêt une importance particulière pour les Travaux publics en raison du rôle que nous assumons dans l'acquisition et la prestation de services. J'estime que l'une des attributions les plus importantes des Travaux publics est de faire appel le plus possible au secteur privé, surtout pendant la période difficile que nous connaissons actuellement⁴.

En même temps qu'il donnait cette assurance, le Ministre annonçait qu'à l'avenir, un plus grand nombre de projets secondaires, c'est-à-dire d'un coût inférieur à \$100,000 seraient impartis au secteur privé. Il faut se rappeler qu'à ce moment là, 68% de ces projets secondaires étaient confiés au personnel du Ministère.

³ Canada, *Débats du Sénat*, le 12 octobre 1976, p. 2.

⁴ Discours prononcé le 27 mai 1977 par l'honorable Judd Buchanan, lors de l'assemblée annuelle de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, tenue à Québec.

Bien que les Travaux publics aient davantage recours au secteur privé, ils retiendront néanmoins les services d'un groupe de spécialistes ministériels. Le Comité a conclu que la question de projets doit être assurée par le personnel spécialisé du Ministère. Bien que l'on confie à des spécialistes indépendants la gestion des projets secondaires, les directeurs des projets doivent eux-mêmes acquérir une certaine expérience des projets moins complexes. Même les témoins de l'Association des ingénieurs-conseils ont reconnu que les services d'un personnel ministériel seront toujours nécessaires. «Il est indispensable, que selon nous, le MTP possède son propre personnel, qui comprend des ingénieurs supérieurs très compétents chargés d'élaborer les concepts, de gérer les programmes et nos travaux» (18:32).

En appliquant cette politique favorable au secteur privé, il faudra établir un équilibre acceptable. À l'heure actuelle, le Comité estime qu'on se fie trop sur le personnel du Ministère pour exécuter des travaux de conception de petite ou de moyenne envergure. Voilà pourquoi nous nous réjouissons de la déclaration du Ministre qui appuyait la politique proposée.

Récemment, la Direction de la conception et de la construction (région de l'Ouest) s'est trouvée dans une situation qui illustre les problèmes qui peuvent se poser lorsqu'on procède à l'impartition d'une partie importante de la charge de travail. Pendant plusieurs années, cette direction a confié à des fonctionnaires du Ministère presque la moitié des travaux relatifs à des projets régionaux. Or, elle est maintenant forcée de confier près de 95% de ces travaux au secteur privé, en raison de la demande locale croissante pour les services du MTP, de la difficulté à recruter des spécialistes sur place et du blocage des années-hommes attribuées à cette fin. L'introduction de directeurs de projets signifie que les spécialistes en conception assument de plus en plus souvent des fonctions de surveillance. On a fait valoir au sous-comité qu'il fallait confier suffisamment de travaux de conception au personnel du Ministère pour favoriser la formation et l'avancement de la carrière, ainsi que pour permettre au personnel d'acquérir plus d'expérience, de sorte qu'il se familiarise avec les techniques de pointe en matière de conception et de construction.

Il s'agit d'une préoccupation légitime. Les Travaux publics ont récemment mis l'accent sur le renouvellement et le perfectionnement de leurs ressources professionnelles afin que, pour citer M. Williams, «non seulement les ministères que nous desservons, mais également le public en général, puissent avoir confiance en la qualité des services assurés par l'intermédiaire du ministère des Travaux publics» (1:10).

Le recours à des experts-conseils de l'extérieur complique manifestement les rapports du MTP avec ses ministères-clients. Au moins un ministère, celui des Affaires indiennes et du Nord, a indiqué que si ses travaux devaient être effectués de cette façon, il préférerait négocier directement ses contrats avec le secteur privé. L'application accrue de cette politique devra être liée à un contrôle efficace des experts-conseils de l'extérieur, exercé par le directeur de

projet au service des Travaux publics. Par ailleurs, en sa qualité d'agent de liaison direct avec le ministère-client, il devra représenter adéquatement les intérêts de ce dernier. Autrement, le désir du Ministère d'être reconnu comme le principal agent immobilier du gouvernement fédéral ne sera probablement pas exaucé.

Le Comité recommande que le ministère des Travaux publics réduise davantage la part des travaux de conception des projets de construction confiés à son personnel propre, conformément à la politique du gouvernement. Le MTP devrait, pour des raisons d'économie et d'efficacité, conserver à son emploi suffisamment d'experts-conseils responsables de la gestion des projets pour exécuter le petit nombre de projets de petite et moyenne envergure qu'il doit s'attendre à devoir entreprendre chaque année. Au delà de ce petit nombre, tous les autres travaux, ainsi que tous les projets évalués à plus d'un million de dollars devraient être confiés à des experts-conseils du secteur privé.

Choix des experts-conseils

Lorsque le ministère des Travaux publics décide de retenir les services d'architectes ou d'ingénieurs-conseil du secteur privé pour l'exécution d'un de ses projets, il doit se conformer aux dispositions de l'article 36 de la Partie 4 du Règlement sur les marchés de l'État, qui vise les contrats exceptionnels. Cet article permet au Ministre de conclure un contrat pour retenir des services nécessaires «à l'étude, à la conception, à la préparation ou à la surveillance de la construction, à la réparation, à la rénovation ou la restauration d'un ouvrage, dans le cas où le montant du marché ne dépasse pas i) \$50,000 ou ii) \$200,000, à la condition que les travaux soient expressément approuvés par écrit par le Conseil du Trésor». Bien que ces questions soient négociées actuellement dans le cadre de contrats, aucun appel d'offres n'est lancé dans leur cas. Le ministère des Travaux publics tient une liste à jour des bureaux canadiens compétents. Tout bureau d'architectes ou d'ingénieurs peut demander à être inscrit sur la liste du ministère des Travaux publics en vue d'un choix possible lorsque ces services sont requis. Le ministère des Travaux publics vérifie dans ses dossiers internes les résultats antérieurs des personnes proposées pour voir s'ils sont en mesure d'exécuter le contrat. Comme l'a expliqué M. Desbarats, «en raison de l'importance et de la variété de notre répertoire de construction, nous sommes bien placés pour être renseignés sur le rendement du secteur privé» (6:8). Une courte liste des bureaux qualifiés pour exécuter un projet, est préparée à la suite des consultations entre l'administration centrale et les services régionaux du Ministère, mais le choix définitif se fait avec l'approbation du ministre des Travaux publics. Les experts-conseils qui participent à l'exécution d'un projet sont connus lorsque le ministère demande au Conseil du Trésor d'approuver le financement total de la réalisation. Dans le cas de projets complexes, le ministère des Travaux publics peut retenir les services d'experts-

conseils du secteur privé pour préparer l'exposé de projet qui est envoyé au Conseil du Trésor.

Le premier vice-président de l'Institut royal d'architecture du Canada a demandé au ministère des Travaux publics s'il avait réparti équitablement ses travaux parmi les bureaux d'architectes. M. Baldwin a répondu: «Je pense que oui. Je parle des dix ou douze dernières années, au cours desquelles la répartition s'est améliorée et a été gérée différemment d'il y a vingt ou vingt-cinq ans» (19:35).

Propositions de modification à la procédure de sélection des experts-conseils

Même si le ministère des Travaux publics a adjudgé les contrats à bien des entreprises diverses, dans le cadre de la procédure de sélection actuelle, au ministère comme dans les associations professionnelles du secteur privé, on pense que le processus de sélection devrait être révisé et que des normes générales devraient être établies. La Division de la politique de gestion du matériel et des services du Conseil du Trésor a pris l'initiative de constituer un comité interministériel chargé d'étudier tous les aspects des contrats adjudgés aux experts-conseils et de faire des recommandations à leur sujet; la première réunion du comité a eu lieu en avril 1977. Le ministère des Travaux publics est représenté au sein de ce comité qui a étudié des propositions mais n'a pas encore adopté les recommandations qu'il présentera au président du Conseil du Trésor en vue de modifier la politique suivie.

L'Association des ingénieurs-conseils et l'IRAC ont présenté des mémoires au comité interministériel en septembre 1977 et en ont fait parvenir des exemplaires au Comité des finances nationales. Dans son mémoire, l'Association des ingénieurs-conseils a déclaré que le gouvernement fédéral fait très souvent appel aux services d'ingénieurs et d'entrepreneurs en bâtiment, et que «pour l'ingénieur-conseil, il représente la plus importante source de débouchés»⁵.

Les méthodes de sélection proposées par les associations professionnelles canadiennes sont hautement comparables à celles établies par la loi aux États-Unis⁶. Comme l'indique l'IRAC dans une lettre, cette loi stipule que les services d'ingénieurs et d'architectes retenus par le gouvernement fédéral pour l'exécution de travaux sont assujettis à une procédure légale sans intervention du pouvoir politique. En résumé, aux termes de la procédure autorisée, toute liste de projets de construction devant être exécutés par des organismes tels que la *General Services Administration* doit faire l'objet d'avis publics. Ensuite, les bureaux intéressés répondent et, dans le cas de la *General Services Adminis-*

⁵ Un exemplaire de ce mémoire a été envoyé au Comité par courrier par M. J. J. Heffernan, président de l'Association des ingénieurs-conseils, le 6 octobre 1977.

⁶ U.S. Public Law, n° 92-582 (The Brooks Act).

tration, un groupe consultatif public de la région évalue les compétences et recommande de trois à cinq bureaux dont les dirigeants comparaitront devant le conseil d'évaluation de la G.S.A. qui est composé d'ingénieurs et d'architectes au service de cet organisme. Le conseil d'évaluation établit la liste des entreprises les plus compétentes et on négocie en retour avec chacune jusqu'à ce qu'un contrat à prix ferme soit conclu avec l'une d'entre elles. Dans son témoignage, M. Ink, de la *General Services Administration*, a fourni un Comité des détails complets sur cette façon de procéder (23:36).

Sauf dans le cas particulier de la Galerie nationale, le ministère des Travaux publics choisit ses architectes et ingénieurs-conseils sans lancer de concours. Même si des associations professionnelles canadiennes demandent depuis un certain temps qu'on modifie le mode de sélection, elles sont, tout comme leurs homologues américaines, résolument opposées à un appel d'offres fondé sur les honoraires comme méthode de sélection.

Le Comité considère que la méthode de sélection actuelle répartit assez justement les travaux entre les experts, mais qu'il serait souhaitable de la modifier pour la rendre plus juste et plus efficace. Dans leur témoignage, les associations ont indiqué qu'elles avaient confiance dans la façon dont le personnel des Travaux publics évaluait les compétences et effectuait les choix en s'inspirant de toute nouvelle politique que peut recommander le comité interministériel chargé d'étudier les modalités des contrats conclus avec les experts professionnels.

Le système utilisé aux États-Unis mérite d'être étudié de près parce que l'entreprise, les représentants de la profession et l'organisme gouvernemental participent tous au mécanisme de sélection. On pourrait l'appliquer ici sans difficulté. Il semble également que les experts le jugeraient acceptable. Le ministère des Travaux publics dispose de listes préliminaires de conseillers compétents qui pourraient facilement être étendues. De cette façon, la concurrence interviendrait dès la conception des projets des Travaux publics et le choix des experts serait public. Il faudrait toutefois assortir cette méthode de sélection de certaines garanties comme la création d'un comité consultatif chargé d'évaluer les travaux de l'expert choisi après la construction de l'immeuble. Le Comité reconnaît que cette façon de choisir les experts professionnels exigerait une meilleure préparation et coûterait donc plus cher aux participants que la méthode actuelle. Toutefois, les critères essentiels sont que le processus de sélection soit à l'abri de toute intervention politique, que tous les projets fassent l'objet d'avis publics et que tous les soumissionnaires soient acceptés, sous réserve de certains critères régionaux, qui ont pour but d'assurer une certaine connaissance des conditions locales et que le choix soit fondé sur la compétence des experts participants et sur leurs conceptions respectives.

Le Comité recommande la méthode suivante de sélection des experts en architecture et en génie pour la conception des projets de construction du gouvernement fédéral. Le MTP annoncerait publiquement ses projets de

construction de même que les travaux importants de rénovation et de réparation. Les experts intéressés répondraient en présentant un exposé de leurs compétences, de leur expérience et de leurs capacités. Le MTP choisirait entre trois et cinq bureaux et demanderait à chacun d'expliquer sa méthode de conception et les coûts estimatifs du projet. Un comité de sélection du MTP classerait les bureaux par ordre de préférence en fonction de leurs projets de conception, de leurs compétences, de leur expérience et de leurs capacités. Le bureau en tête de liste serait interviewé afin d'en arriver à une entente sur les travaux à exécuter et sur les honoraires. Si aucune entente ne peut être négociée, les autres bureaux seraient convoqués par ordre de préférence jusqu'à ce qu'une entente soit possible. Les travaux du comité de sélection du MTP seraient assujettis à l'examen d'un comité consultatif public.

Le Comité estime que cette méthode de sélection améliorerait la qualité de la conception des projets de construction du gouvernement fédéral et en réduirait le coût. Les experts en génie et en architecture appuieraient vraisemblablement une telle orientation parce que chacun aurait alors l'occasion de soumissionner et le choix définitif serait fondé sur leur capacité d'exécuter le projet et sur la solution proposée.

Afin de mettre en marche le processus de sélection des experts pour un projet de construction précis, le MTP devra expliciter les conditions régissant l'exécution des travaux de conception. Le MTP pourrait, s'il le désire, retenir les services d'experts-conseils pour ce travail en leur versant une rémunération, mais ces experts n'auraient aucun avantage particulier lorsqu'il s'agirait de choisir ensuite les concepteurs.

Honoraires des experts-conseils

M. Desbarats a informé le Comité que le comité d'étude des honoraires du Ministère révisait actuellement le barème d'honoraires établi pour les services d'architectes professionnels. Cette révision s'imposait car le MTP versait des honoraires fondés sur un barème approuvé par le Conseil du Trésor en 1970-1971. Entre temps, les honoraires versés aux termes des lois provinciales par les associations professionnelles avaient augmenté dans la plupart des provinces. Le ministère des Travaux publics se fonde sur plusieurs critères pour le versement d'honoraires professionnels comprenant une indemnité journalière, mais les architectes reçoivent habituellement des honoraires correspondant à un certain pourcentage du coût de l'immeuble. M. Desbarats a expliqué que le système procentuel a été maintenu même pendant la récente période d'inflation qui a affecté le secteur de la construction parce que «les associations provinciales l'ont voulu ainsi, et que la plupart des contrats sont accordés à des taux approuvés par les décrets du conseil de diverses provinces». (6:35)

Les honoraires versés par le MTP pour les services de génie dépendent de la nature des travaux exécutés. M. Beauchemin, président de l'Association des

ingénieurs-conseils, a commenté le barème des honoraires que verse maintenant le MTP pour des services de génie:

Le ministère paie en fonction de ce qu'il appelle la moyenne pondérée. En d'autres termes il ne s'agit pas d'honoraires particuliers mais plutôt d'une moyenne pondérée...des honoraires provinciaux...En ce qui concerne le secteur de la construction, c'est la règle comme d'ailleurs dans les programmes de logement, il s'agit d'un pourcentage du coût global. Par contre en ce qui concerne les études, ces honoraires sont calculés sur la base des salaires. Dans le cas de travaux de surveillance il s'agit d'un mélange du pourcentage et des effectifs engagés dans les travaux. (18:39)

Depuis la fin des audiences du Comité, le ministère des Travaux publics a reçu l'autorisation du Conseil du Trésor de hausser l'indemnité journalière et de rajuster les honoraires procentuels en fonction du barème adopté par les associations professionnelles provinciales. Le Comité interministériel du Conseil du Trésor sur les procédures d'octroi des contrats aux experts-conseils étudie également la question de la rémunération de ces derniers.

La question des honoraires professionnels est très litigieuse, mais il conviendrait tout de même de l'explorer. Le barème actuel des honoraires versés par le ministère des Travaux publics ne permet pas de réaliser des économies dans la construction d'immeubles fédéraux. Étant donné que les honoraires correspondent à un pourcentage fixe du coût du projet, conformément au barème des associations provinciales, rien n'incite les experts-conseils à réduire ce coût.

Les témoins de l'Association des experts-conseils ont reconnu que les promoteurs qui retiennent les services d'un ingénieur-conseil ne lui verseraient probablement pas des honoraires aussi élevés que le gouvernement «dans l'ensemble... mais il faut aussi ajouter que ses exigences sont également moindres que celles du gouvernement». (18:39) Un promoteur construit habituellement un immeuble ordinaire. Si les ministères construisaient des immeubles ordinaires, il serait possible de négocier des honoraires moins élevés.

Le ministère des Travaux publics et le comité du Conseil du Trésor devraient tous deux se pencher sur certains programmes qui ont été couronnés de succès aux États-Unis. Ainsi, la *General Services Administration* négocie le niveau procentuel des honoraires qui doivent être payés en retour de services d'architecture et de génie, jusqu'à concurrence de 6% du coût du projet. Un autre élément vient s'ajouter à la question des honoraires, à nouveau par voie de négociation, soit le contrôle de la rentabilité, en vertu duquel il faut trouver des façons nouvelles et améliorées de remplir certaines fonctions (23:21). M. Ink a expliqué les avantages qu'il y avait à négocier un encouragement distinct de ce genre, qui s'intégrerait aux honoraires des experts-conseils.

Le programme de contrôle de la rentabilité est tellement plus utile s'il intervient au départ, où un changement de conception a des répercussions sur les coûts que vous ne pouvez jamais rattraper par la suite, pendant la construction par exemple. La conception constitue un facteur essentiel pour diminuer les coûts et trouver les meilleures solutions de rechange. (23:40)

Le Comité recommande que le barème des honoraires établi pour les services d'architecture et de génie, soit modifié de façon à ce que les honoraires soient fixés en fonction du coût estimatif des travaux établi tant par le MTP que par les experts-conseils professionnels. Cependant, l'expert-conseil doit aussi avoir droit à un honoraire additionnel si ses travaux de conception entraînent une réduction considérable des coûts de construction.

Aussi longtemps que le ministère des Travaux publics conservera son barème actuel d'honoraires, il pourra justifier le maintien de son personnel professionnel interne, qui est rémunéré sur une base fixe et qui, par conséquent, ne gagne rien si les coûts de réalisation du projet montent. Le Comité a l'impression que les experts-conseils qui ont été invités à contribuer à l'étude du comité du Conseil du Trésor voient là un défi. **Si les experts-conseils en conception veulent que le ministère des Travaux publics réduise son personnel professionnel interne et fasse davantage appel à des experts-conseils de l'extérieur, ils devront examiner de façon réaliste le barème de leurs honoraires et être disposés à recommander à leurs membres d'accepter des changements qui inciteront les experts-conseils à réduire le coût global des projets.**

Le Comité a pris connaissance d'une autre méthode, utilisée avec succès par une société de Toronto, qui peut contribuer à diminuer le coût des locaux ordinaires. Elle nécessite la collaboration directe d'un bureau d'ingénieurs-conseils en génie et d'un promoteur. Le bureau d'ingénieurs-conseils prépare moyennant honoraires, des plans préliminaires d'après les exigences énoncées dans l'exposé de projet et les plans et devis détaillés nécessaires aux appels d'offres. Avant de présenter les plans et devis, le promoteur associé fixe un prix garanti pour l'immeuble fini. Si les plans sont approuvés, on lance un appel d'offres pour le projet. À cette étape, le promoteur associé soumissionne, comme tous les autres entrepreneurs, mais il s'engage à présenter une soumission qui ne soit pas supérieure au prix garanti. Les documents d'appel d'offres indiquent à tous les soumissionnaires que cette entreprise présente elle aussi une soumission. Si la soumission du promoteur associé est la plus basse, le bureau d'ingénieurs-conseils cesse d'assurer la surveillance du projet et renonce à un certain pourcentage prédéterminé des honoraires de génie afin qu'on puisse retenir les services d'un directeur de construction indépendant.

Cette méthode a l'avantage de garantir avec certitude que les coûts de construction ne seront pas supérieurs au coût estimatif. Le Comité estime que l'adoption d'une telle méthode serait avantageuse et que le MTP doit l'étudier.

Choix des plans et du concepteur par voie de concours officiel

En Scandinavie, en Allemagne et en Suisse, on exige que des concours publics soient tenus pour la conception des immeubles financés par l'État. On ne procède pas de façon aussi systématique au Canada et aux États-Unis. Une partie importante des architectes nord-américains s'opposent apparemment au système du concours en alléguant son coût et les efforts inutiles qu'il exige.

Le concours récemment tenu pour la conception de la nouvelle Galerie nationale a été le premier organisé par les Travaux publics en 25 ans. Il a d'ailleurs soulevé une longue controverse parmi les architectes. Le Ministère a fixé les règles de ce concours en collaboration avec l'Institut royal de l'architecture du Canada et les associations d'architectes de l'Ontario et du Québec. (19:9) L'IRAC se penche depuis plusieurs années sur la question de ces concours et, en 1976, l'Institut a publié un Code révisé et mis à jour régissant les concours dans la secteur de l'architecture.

Les concours publics pour lesquels tous les bureaux d'architectes peuvent soumettre un projet qui sera évalué par un jury sont coûteux pour les concurrents. Dans le cas de la Galerie nationale, on a lancé un concours restreint divisé en deux parties. Quatre cent cinquante-six architectes ou bureaux d'architectes ont demandé la marche à suivre pour soumettre une offre à la première étape du concours. Cinquante-six concurrents ont soumis une offre à cette étape et on leur a demandé de concourir par équipes comprenant des architectes, des ingénieurs, des évaluateurs, etc., capables d'exécuter les travaux si l'équipe était choisie. Après évaluation des équipes quant aux compétences en matière de conception, de capacité de production, de gestion, de direction et de capacité financière⁷ dix ont été invitées à participer à la deuxième étape du projet de conception. On a remis à chacune de ces dix équipes \$35,000 pour payer les coûts de préparation de leurs projets. (19:10)

Le sous-ministre adjoint (Conception et construction), M. Desbarats, a appuyé la méthode des concours dans certains cas très précis. Il a convenu que les concours libres pouvaient coûter fort cher aux soumissionnaires. La sélection en deux étapes faite dans le cas de la Galerie nationale a constitué de fait une démarche beaucoup moins onéreuse. (6:18)

L'IRAC a fait une distinction entre les concours destinés à choisir un plan et ceux qui servent à sélectionner un concepteur. Dans un concours libre, tous les soumissionnaires présentent un plan. Ce genre de concours constitue «un moyen idéal pour le jeune concepteur qui veut se faire connaître». (19A:3) Dans un concours en deux étapes, la première sert à choisir les concepteurs et la seconde, le plan. En premier lieu, l'on tient essentiellement compte des travaux réalisés par un bureau d'architectes pour déterminer son admissibilité à la seconde étape. (19:37/38) De toute évidence, les bureaux ayant acquis une vaste expérience ont un avantage sur les autres dans ce genre de concours.

Critiques des concours

Les principales critiques qu'ont émises les associations professionnelles et les architectes à l'encontre des concours portaient notamment sur: les coûts qu'ils ajoutent au coût global de l'immeuble, les frais de participation et le

⁷ Robert Gretton, «National Gallery Competition Report», *The Canadian Architect*, vol. 21, n° 11, novembre 1976, p. 1.

risque que l'on prend en présumant que l'adjudicataire réussira à respecter tous les aspects du projet tout en respectant le budget. Les représentants de l'IRAC ont reconnu que la tenue d'un concours augmentait le coût de l'immeuble. Dans le cas du concours pour la Galerie nationale, il a fallu environ deux ans de travail pour assembler les renseignements nécessaires destinés aux soumissionnaires éventuels, sans parler des honoraires versés au jury et à l'examineur en chef. L'auteur d'un récent article du *Canadian Architect* affirmait qu'en Grande-Bretagne, la tenue d'un concours pour sélectionner un plan «augmentait le coût du projet d'environ 0.5 à 2%».⁸

Le coût d'inscription et les pertes subies par les soumissionnaires non choisis ont fréquemment été invoqués contre la tenue de concours. Un architecte a estimé que les frais d'inscription des dix bureaux à la seconde étape du concours pour la Galerie nationale avaient été de l'ordre de \$80,000 à \$100,000. Un concours libre, selon *Page & Steele* de Toronto «... implique des pertes considérables en temps et en argent pour tous les soumissionnaires, sauf pour l'adjudicataire. Les grands bureaux sont plus à même d'absorber les frais et, par conséquent, ont un avantage sur les plus petits».

Les représentants des bureaux privés et de l'IRAC ont donné à entendre qu'un architecte qui soumet un bon plan n'a pas forcément l'expérience voulue ni le savoir-faire nécessaire, pour mener à bien le projet tout en respectant le budget. En conséquence, le représentant de l'IRAC a déclaré que le meilleur moyen serait de choisir le concepteur et non le plan. De cette manière, le concepteur est sélectionné, dans une large mesure, en fonction de ses travaux antérieurs. (19:11)

Le Comité estime que les concours obligent le client à bien définir ses besoins et à les exposer de façon concise. Cependant, cela empêche le client de modifier ses exigences au fur et à mesure que la conception avance. Par ailleurs, les concours ont en plus l'avantage de favoriser la préparation d'un meilleur plan.

Concours régionaux moins importants

L'Institut royal d'architecture du Canada a approuvé, dans son mémoire, la tenue de concours pour les bâtiments publics, les estimant utiles au sein de la profession. Toutefois, le ministère des Travaux publics ne devrait pas limiter ses concours aux principaux immeubles nationaux, mais en tenir aussi pour les bâtiments régionaux, à la suggestion de M. Baldwin, de l'IRAC.

Sur le plan régional, la présence du gouvernement est encourageante pour les architectes et, à mon avis, ce serait une bonne idée de tenir de temps à autre des concours d'envergure régionale pour des projets importants. (19:11)

⁸ Strong, Judith, "For and Against: The Competition Debate", *The Canadian Architect*, Vol. 21, n° 11, novembre 1976, p. 23.

Certains architectes ont également appuyé la tenue de concours moins importants à l'échelon provincial ou régional.

Bon nombre de petits bureaux régionaux auraient la compétence voulue pour fournir un travail architectural de haute qualité et devraient être appuyés étant donné qu'ils font partie intégrante de l'économie locale. (Meiklejohn, Gower, Fulker, Wallace et Maltby de Kelowna, C.-B.)

Le Comité a déjà recommandé dans le présent chapitre qu'on procède à la tenue de concours pour choisir les experts-conseils. Conformément aux recommandations du Comité, les experts-conseils seraient tenus d'étudier longuement la conception et le coût estimatif du projet avant d'être choisis comme experts-conseils pour un projet donné. Dans ces circonstances, les concours officiels doivent porter uniquement sur la conception des immeubles ayant une grande importance nationale pour lesquels le critère principal est la conception plutôt que l'utilité ou l'économie.

Composition du jury

Le mémoire de l'IRAC a souligné l'importance du choix minutieux des jurés dans un concours. «La composition du jury est d'une importance vitale puisqu'il est seul juge du meilleur projet ou de la meilleure conception.» L'IRAC serait tout désigné pour nommer le jury dans les cas des concours libres, qui seraient menés conformément au code de l'Institut en matière de concours architecturaux. (19A:3) M. Desbarats a déclaré que lors du concours qui a été lancé pour la Galerie nationale, le grand public n'était pas directement représenté mais que le jury se composait d'un grand public d'experts». Les membres comprenaient notamment un ancien président de l'IRAC, des architectes réputés des États-Unis et de Hollande, un membre de la Commission de la Capitale nationale, un professeur d'histoire de l'art et le directeur de la Galerie nationale du Canada. (6:21)

Les bureaux qui ont envoyé un mémoire au Comité ont également reconnu l'importance du choix du jury pour le succès de tout concours. Le commentaire suivant est typique.

L'existence d'un jury indépendant, particulièrement s'il est doté d'un conseiller professionnel soigneusement choisi, donne aux soumissionnaires l'assurance qu'on ne tiendra compte d'aucun facteur non pertinent dans le choix de l'adjudicataire. Les jurés peuvent également faire au client de précieuses remarques sur ses activités et ses problèmes...Le processus de sélection constitue en outre une expérience stimulante et enrichissante, non seulement pour les jurés eux-mêmes, mais également pour les architectes. Les discussions et les rapports des jurys ont été une mine d'idées et ont mis à jour, sans doute de la façon la plus efficace, diverses tendances architecturales. (Brook, Carruthers et Shaw, Toronto)

Le bureau Marani, Rounthwaite et Dick, de Toronto, a proposé qu'un inspecteur d'inventaire fasse partie du jury pour s'assurer que le plan choisi puisse être réalisé en respectant le budget alloué pour le projet ou en ne dépassant pas les coûts fixés dans le devis de l'adjudicataire. M. Baldwin, de l'IRAC, a souligné que l'inspecteur d'inventaire jouait un rôle très important

en tant que juré. Il a ajouté que «lorsqu'un projet fait l'objet d'un concours, un promoteur pourrait faire partie du jury dans le simple but de faire le contre-poids, du côté purement pratique, pour lequel les promoteurs sont bien connus, à une évaluation purement artistique». (19:36)

Les méthodes de sélection des experts-conseils professionnels appelés à travailler aux projets mis en œuvre par le ministère des Travaux publics doivent être équitables. Le Comité recommande donc l'utilisation sélective de concours nationaux en deux étapes par le ministère des Travaux publics pour la conception d'immeubles d'importance nationale exceptionnelle, la sélection définitive devant revenir à un jury en mesure d'évaluer le coût des projets présentés ainsi que leur valeur architecturale.

POURQUOI LES IMMEUBLES FÉDÉRAUX COÛTENT-ILS PLUS CHER?

Le ministère des Travaux publics ne nie pas que les immeubles fédéraux coûtent plus cher que ceux du secteur privé qui sont construits à des fins spéculatives. Le Comité a interrogé un certain nombre de représentants du Ministère et du secteur privé pour connaître les raisons de cette différence. Le Ministre a reconnu que si le MTP et le secteur privé «construisaient des immeubles identiques, les coûts seraient probablement comparables, mais étant donné qu'il s'agit du secteur public et que celui-ci a souvent des exigences supplémentaires, il s'ensuit que les coûts y sont souvent plus élevés». (1:61)

Les déclarations faites à la presse par un sous-ministre adjoint du MTP étaient plus précises. Selon lui, «environ 46% des immeubles à bureaux fédéraux situés à Ottawa sont loués au gouvernement par des propriétaires privés... et tous coûtent beaucoup moins cher que les immeubles construits par le gouvernement».¹ Le Comité a interrogé M. Perrier au sujet de cette déclaration (13:59). Dans une lettre explicative ultérieure, ce dernier a déclaré avoir également indiqué aux journalistes, qui ont pris soin de ne pas préciser ce fait dans l'article, que les immeubles du secteur privé coûtaient moins cher que ceux du gouvernement «en raison de leur qualité inférieure, de leur coût de conception différent, ainsi que des pratiques contractuelles et des délais auxquels doit invariablement se soumettre le gouvernement pour réaliser quoi que ce soit».²

Toutes ces raisons et d'autres encore ont également été invoquées par d'autres témoins du ministère. M. Williams a soulevé une question vraiment fondamentale au cours de la première audience. «...Le constructeur commercial est intéressé à construire un immeuble et à le louer, s'il existe un marché de location, en vue de faire des profits... Dans le secteur privé, on s'attend à ce que les gens se comportent d'une façon que nous ne pouvons pas adopter et ce facteur contribue à augmenter nos coûts». (1:57)

Le Ministre a exprimé la même idée, mais en des termes différents, au cours de la même séance. «...Nous sommes assujettis à plus de contraintes, de restrictions et d'exigences que ne le sont les promoteurs privés». (1:59) Deux de

¹ *Globe and Mail*, 2 janvier 1976

² Lettre de M. A. J. Perrier au président, 28 juin 1977

ces contraintes sont l'application de normes rigides et l'obligation de lancer des appels d'offres pour tous les contrats de construction. D'autres contraintes sont volontaires. Le directeur de la Conception des immeubles, à la direction de la Conception et de la Construction du MTP a déclaré au Comité: «Je pense que nous sommes plus exigeants que le secteur privé, et nos clients le sont aussi davantage». (6:13)

Les immeubles du gouvernement fédéral ont été construits pour durer longtemps, à preuve le nombre de bâtiments historiques appartenant au gouvernement fédéral. En outre, ils ont été conçus pour ne servir, pendant toute leur durée utile, qu'à leur propriétaire-constructeur, en l'occurrence, le gouvernement fédéral. De l'avis des témoins du secteur privé, les matériaux utilisés à cette fin dans les immeubles du gouvernement contribuent à en augmenter le coût. Le mémoire soumis au Comité par A. E. LePage Ltée et qui a fait ultérieurement l'objet de discussions avec les représentants de cette société énumère certains facteurs qui contribuent à l'augmentation des coûts.

Ces immeubles érigés par des promoteurs ne comportent généralement pas de finitions luxueuses, comme des sommiers de marbre, des cloisons en marbre dans les salles de toilette ou de la pierre et des matériaux de revêtement extérieur coûteux. Ces différences de coût ne signifient pas nécessairement qu'on obtient une meilleure construction ou un immeuble plus fonctionnel, qui demande moins d'entretien. (20A:1)

À l'instar de certains autres témoins, les auteurs de ce mémoire estiment que le coût supérieur des immeubles fédéraux est partiellement attribuable à la latitude dont les architectes se prévalent lorsqu'ils préparent les plans d'un immeuble public par rapport aux contraintes auxquelles les soumet le secteur privé, «où la valeur d'un immeuble à bureaux est directement reliée aux loyers qu'il rapporte...» On a souligné que «les prometteurs du secteur privé cherchent à juste titre à atteindre le plus haut taux possible de superficie locative dans leurs immeubles à bureaux.» Puis, les auteurs poursuivent:

...Notre expérience nous démontre que les immeubles du gouvernement n'ont ordinairement pas un aussi bon rendement que ceux des promoteurs sur le plan de la superficie nette de location par rapport à la superficie totale. Les immeubles conçus par le gouvernement sont beaucoup plus généreux quant à la superficie réservée aux halls d'entrée, aux corridors et aux salles de toilette. (20A:½)

Un représentant de cette société, M. A. A. Stoddard, a précisé au Comité le sens de cette déclaration en disant que l'objectif du secteur privé était d'atteindre un pourcentage net de superficie locative de 92 à 94% par rapport à l'ensemble de l'immeuble à louer. La superficie locative inclut les corridors, les salles de toilettes, et ainsi de suite. M. Stoddard a ajouté qu'il avait examiné certains immeubles du gouvernement «où ce pourcentage n'était que de 68%» (20:8), mais ce n'est que «dans les immeubles-monuments du type classique» qu'on trouve un aussi faible pourcentage, «et ceux-ci ne satisfont pas nécessairement aux normes établies par le gouvernement». (20:15) En construisant, le gouvernement respecte généralement les mêmes normes que le secteur privé quand il construit des «immeubles de prestige, comme ceux des compagnies

d'assurance et des banques». Ceux-ci «ont un taux d'utilisation généralement inférieur de 5 à 8% à celui des immeubles destinés à être loués», soit une superficie locative nette d'environ 85%. (20:16)

Dans son mémoire, le président de la société Campeau, M. Robert Campeau, estime que le pourcentage net de superficie utilisable (espace utilisé par les employés qui travaillent effectivement) par rapport à la superficie globale dans les immeubles conçus par les architectes-conseils pour le gouvernement fédéral, se compare désavantageusement avec ce même pourcentage dans les immeubles construits pour le secteur privé. D'après lui, «lorsque les architectes travaillent pour des gouvernements ou des organismes gouvernementaux, ils se sentent tout à fait libres de construire des monuments, et on les encourage souvent à le faire».

Quels que soient les chiffres, il est apparu évident que le gouvernement fédéral n'avait pas eu à faire face aux graves contraintes financières qui ont incité les promoteurs privés à essayer d'atteindre le plus haut taux possible de superficie utilisable dans leurs immeubles. Les questions de prestige ont en outre contribué à l'accroissement des coûts des immeubles gouvernementaux, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre. Bien que le ministère des Travaux publics se soit davantage attaché à minimiser les coûts ces dernières années, le Comité estime que **seul le principe d'autonomie financière permettra au MTP de s'imposer la discipline financière à laquelle doivent se soumettre les promoteurs privés, et de réduire éventuellement les coûts de construction de ses immeubles.**

Coûts à long terme (durée utile de l'immeuble)

En tentant d'expliquer pourquoi les immeubles fédéraux coûtent davantage que les immeubles du secteur privé, les hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics ont indiqué que même si, au premier abord, les immeubles publics semblent coûter plus cher que ceux qui sont construits à des fins spéculatives, cela est dû à ce que le Ministère «se préoccupe davantage du coût à long terme que du coût initial des immeubles». (6:13) A cet égard, M. Macdonald affirmait que les immeubles des Travaux publics «coûtaient probablement moins cher» que ceux du secteur privé.

Nous sommes les premiers intéressés, car en plus de payer pour l'immeuble, nous l'utilisons pendant toute sa durée utile, et non seulement pendant la durée de l'hypothèque, comme c'est le cas pour le constructeur. (7:33)

La notion de calcul du prix de revient par rapport à la durée utile des immeubles est maintenant bien comprise des concepteurs architecturaux. Ce principe a été clairement défini dans un document présenté à l'*Ontario Architectural Association* lors de son assemblée annuelle de 1974 et il a fait l'objet d'articles dans des publications spécialisées.

«La méthode consiste à prévoir le coût d'un bien pour son propriétaire par rapport à sa durée utile. Pour en arriver à une évaluation globale, l'analyse doit inclure les éléments suivants: le coût initial, les dépenses annuelles en énergie, en main-d'œuvre, en équipement et en matériel d'entretien, en contrats de services, en assurances, en impôts applicables ainsi que les frais de remplacement de certains articles tout au long de cette durée».³

Ces dernières années, le MTP, comme bien d'autres organismes, s'est préoccupé davantage de ces coûts à long terme. Le directeur de la Conception des immeubles expliquait la situation ainsi:

Autrefois, nous nous efforcions de diminuer les dépenses initiales pour les situer à un niveau acceptable, correspondant le plus possible à la valeur marchande des réalisations. Il me paraît plus juste d'examiner la situation d'un point de vue global, d'évaluer les dépenses relatives à la consommation d'énergie, à l'exploitation et à l'entretien, ainsi de suite et de tenir compte de ces facteurs au stade de la conception, s'en occuper, lorsque l'immeuble est utilisé. (6:14)

Le Comité a deux observations à formuler au sujet de l'insistance actuelle des Travaux publics sur le coût à long terme de ces immeubles. Tout d'abord, il est difficile d'appuyer la thèse voulant que les immeubles des Travaux publics coûtent probablement moins cher tout au long de leur durée utile que les immeubles construits par le secteur privé à des fins spéculatives. Les promoteurs doivent se soucier de ce que seront les frais d'exploitation de l'immeuble.

Par ailleurs, même si les immeubles demeurent intacts, ils sont susceptibles de devenir désuets pour des raisons opérationnelles et économiques. Les facteurs contribuant à ce résultat sont de plus en plus nombreux. A.E. LePage Ltée faisait ressortir ce point dans son mémoire pour justifier sa préférence pour la location au détriment de la construction par la Couronne.

Des modifications en matière de technologie de construction de bureaux, en particulier des améliorations aux installations électriques et mécaniques, et aux systèmes de protection contre l'incendie ainsi que de nouvelles méthodes d'économie d'énergie, contribuent au vieillissement des structures des bureaux. De nombreux édifices à bureaux construits à Toronto au cours des années 50 ne peuvent pratiquement pas être loués à moins que d'importantes rénovations y soient effectuées. (20A:3)

Il existe à Ottawa des immeubles fédéraux datant des années 50 qui auront également besoin de rénovations importantes, ne serait-ce que pour rendre leur système de chauffage et de climatisation conformes aux normes du programme de conservation de l'énergie. L'état de ces immeubles prouve concrètement à quel point il est nécessaire de procéder à l'établissement des coûts à long terme, et combien il est difficile de prévoir correctement dans ce domaine. Si ces évaluations sont établies de façon réaliste au moment de la planification, les concepteurs du futur immeuble seront obligés de prévoir les facteurs possibles de désuétude. Par ailleurs, ils devront éviter de concevoir un immeuble dont la durée utile dépassera l'objectif pour lequel il a été conçu et ils devront se mettre en garde de «surconstruire» en vue de répondre à des besoins qui ne se matérialiseront peut-être jamais.

³ L'architecte canadien, août 1974.

Le Comité convient que le prix de revient calculé en fonction de la durée utile doit être déterminé et servir de fondement à la décision finale avant que ne soit entreprise la construction d'immeubles appartenant à la Couronne. Il doit cependant être irréfutablement prouvé que tous frais de construction supplémentaires proposés permettent des économies du fait que leur vie utile évitera effectivement des rénovations coûteuses ultérieures. Autrement, aucune économie ne sera réalisée avec le temps.

Autres facteurs entraînant la hausse des coûts des immeubles des Travaux publics

Nul n'ignore que le gouvernement fédéral se sert du Programme de logement pour atteindre des objectifs qui dépassent les besoins courants de construction d'immeubles polyvalents et monovalents. M. Williams a attiré l'attention du Comité sur ces objectifs plus vastes.

Nous voulons des immeubles peu coûteux, mais ils doivent contribuer à l'embellissement de la municipalité ou de l'endroit où ils sont aménagés, et donner au gouvernement fédéral une image qui soit conforme à celle qu'il désire projeter. Il faut également respecter le genre de programme mis de l'avant par le Ministère, comme le programme de conservation de l'énergie. Les projets doivent se conformer aux idées nouvelles du ministère de l'Environnement, qui ne sont pas nécessairement imposées actuellement, mais qui devraient peut-être l'être. Tous ces facteurs doivent faire poids lorsque le gouvernement décide d'entreprendre un projet. Il nous faut donc tenir compte de ces facteurs au moment de comparer le gouvernement au secteur privé. (1:57)

Le Comité a tenu compte d'un bon nombre de ces facteurs qui sont exposés en détail dans les pages suivantes.

Projection de l'image fédérale dans les immeubles fédéraux

Un document ministériel établissant une politique nationale d'immobilisation pour le ministère des Travaux publics dit que «la notion d'image ou de présence fédérale créée par un immeuble fédéral est, bien sûr, un élément, assez intangible, mais qu'on ne soulève pas moins très souvent durant la phase de planification». Ce document définit «l'image fédérale» ou la présence fédérale de la façon suivante:

l'image fédérale est la conscience qu'a une collectivité donnée, que ce soit une localité, une région, voire la nation toute entière, du rôle que le gouvernement fédéral peut jouer et joue en fait pour contribuer à la qualité de la vie sociale, et de la pertinence et de l'ouverture des programmes fédéraux en tant que solutions aux problèmes particuliers à une collectivité.⁴

⁴ Canada, ministère des Travaux publics, Direction de la Planification et de la Coordination ministérielles, Politique nationale d'immobilisation, août 1976, page 11.

Le besoin qu'on ressent de projeter une image ou une présence fédérale dans les immeubles fédéraux de la Capitale nationale remonte à la construction des premiers édifices du Parlement. En dehors des grandes villes, l'image fédérale a le plus souvent été donnée par le Bureau de poste local ou du Bureau des douanes, et bon nombre des anciens immeubles fédéraux sont aujourd'hui devenus des monuments locaux.

Le document sur la «Politique nationale d'immobilisation» répartit ce qu'il appelle «les critères de la présence fédérale» sous quatre rubriques destinées à guider les planificateurs du MTP. La dimension de l'immeuble doit être dictée par les exigences du client ainsi que par les coûts de construction et d'exploitation. La conception, par ailleurs, doit mettre l'accent sur le rôle de l'immeuble, en tenant compte de l'échelle humaine, du milieu urbain et de l'interaction qui en résulte. La programmation de l'immeuble doit être faite avec soin afin d'assurer une efficacité maximale. Enfin, l'emplacement de l'immeuble est un critère essentiel.

L'emplacement tend à devenir un élément important de l'image fédérale du fait que l'on doit tenir compte de certaines attentes de l'opinion publique quant à l'environnement qui convient à un programme fédéral donné. Ceci n'implique pas nécessairement de choisir un emplacement qui dotera l'immeuble d'une auréole de prestige; bien au contraire, certains clients se sentiront beaucoup plus à l'aise et seront plus favorablement impressionnés s'ils ont affaire à certains programmes fédéraux dans un environnement sans prétentions.⁵

Le Comité a étudié le bien-fondé de ces critères de diverses façons. Ainsi, il a interrogé par lettre des architectes, des sociétés immobilières ainsi que des promoteurs. Il leur a posé la question suivante: «La conception d'un immeuble public devrait-elle être guidée par des considérations transcendant la fourniture de locaux à bureaux appropriés; autrement dit, un immeuble public devrait-il être une source de fierté collective?»

«L'époque où les immeubles publics devraient ressembler à des monuments est révolue», a répondu l'Institut royal d'architecture du Canada (IRAC). Cependant, «il faut encore que le gouvernement fédéral, dans toutes ses nombreuses manifestations à travers le pays, éveille la conscience des citoyens canadiens, où qu'ils vivent». (19A:4) Dans son témoignage, M. W. D. Baldwin, premier vice-président de l'IRAC a abondé dans ce sens, ajoutant qu'il a décelé un changement ces derniers temps.

Je pense qu'il faudrait leur donner un caractère fédéral qui ne soit ni trop symbolique-ni trop monumental...Le public s'est montré méfiant envers l'architecture fédérale de ces dernières années; cette méfiance s'efface peu à peu et elle devrait s'effacer complètement. (19:44)

Le Comité a reçu des lettres d'environ trente bureaux d'architectes et de cinq écoles d'architecture, en plus de celles de l'IRAC et de sept associations provinciales d'architectes.

Plusieurs architectes ont insisté sur le fait que tout immeuble doit inspirer un sentiment de fierté chez son propriétaire et qu'à cet égard, les immeubles

⁵ *Ibid*, page 13.

publics ne constituent pas une catégorie à part. Les immeubles doivent refléter tous les aspects du milieu qui les entoure, quelle que soit leur fonction. Le gouvernement pourrait donner l'exemple dans ce domaine en concevant des immeubles à bureaux qui s'harmonisent avec leur milieu et y apportent une contribution positive.

Cependant, presque tous les répondants se sont dit d'avis que certains immeubles, à tout le moins, devraient constituer une source d'orgueil pour la collectivité. L'architecte Arthur Erickson de Vancouver a résumé ce point de vue en ces termes:

A mon avis, les fonds publics devraient être utilisés avec discernement pour construire des immeubles ayant une durée utile plus longue et une identité prépondérante pour le public par opposition aux immeubles privés construits à des fins spéculatives. Les immeubles publics doivent refléter la bonne utilisation des innovations techniques et non le tape-à-l'œil que l'on retrouve dans les projets du secteur privé. La conception d'un tel immeuble doit avant tout tenir compte de l'effet qu'il peut avoir sur le développement de l'ensemble de la ville, aider à la réalisation des projets municipaux et essayer de corriger l'influence négative que les immeubles publics ont généralement sur leur environnement. Comme le secteur public est le seul qui puisse démontrer son sens des responsabilités et s'intéresser au bien-être d'une ville, alors que le secteur privé ne s'intéresse qu'à lui-même, il me semble que c'est un rôle que le gouvernement doit assumer. En d'autres termes, un immeuble public doit éveiller un sentiment de fierté collective. (Arthur Erickson, Architects, Vancouver)

Un bureau d'architectes de Calgary a proposé une méthode pour atteindre cet objectif.

Tous les immeubles fédéraux doivent atteindre des normes élevées sur le plan de la conception et de la finition, étant donné qu'ils symbolisent et reflètent la fierté collective et individuelle des citoyens du Canada. Il n'est pas nécessaire, à cet égard, d'investir des sommes énormes. Il suffit de faire preuve de jugement et surtout de dépenser les crédits judicieusement pour l'aménagement du paysage et de l'espace environnants. (Cohos, Evamy et associés, Calgary)

Il n'est pas surprenant que le secteur privé immobilier n'ait pas jugé nécessaire de conférer un certain prestige à tous les immeubles du gouvernement. La Chambre d'immeuble de Montréal a proposé que le facteur prestige ne soit pris en considération que dans la région d'Ottawa-Hull et dans tous les immeubles canadiens qui abritent des services gouvernementaux canadiens à l'étranger. M. A. E. Diamond du Canadian Institute of Public Real Estate Companies (CIPREC) a reconnu que dans le cas de certains immeubles exceptionnels «où l'image de la présence fédérale doit servir d'exemple...il est parfaitement rentable et raisonnable pour le gouvernement de prendre une telle décision.»

Quand l'objectif premier recherché porte sur la superficie même réservée aux bureaux, alors d'après nous, la construction normale des immeubles servant couramment à abriter les bureaux les mieux situés dans toute grande ville, répondrait aux exigences du gouvernement fédéral...(21:10)

Il est évident qu'un immeuble auquel on désire conférer un certain prestige coûte plus cher, mais comme le souligne la Politique nationale d'immobilisation, un constructeur habile peut limiter les frais. C'est également le point de vue du directeur de l'École d'Architecture de l'Université Carleton.

L'époque où les édifices publics devraient ressembler à des monuments est révolue... Des concepteurs habiles peuvent parvenir à leurs fins en choisissant bien l'emplacement d'un immeuble, en répartissant les masses comme il se doit et en tenant compte de l'esthétique des formes; ils peuvent aussi concevoir et bâtir des immeubles tout en respectant les restrictions financières applicables au type d'immeuble en cause.

Certains immeubles fédéraux, particulièrement ceux qui sont situés dans la région de la Capitale nationale doivent inspirer une certaine dignité et un certain prestige. A cette fin, il conviendrait d'en choisir soigneusement l'emplacement et les matériaux de construction et de leur donner une forme imposante. Les autres éléments qui contribuent à l'impression de prestige entraînent souvent, mais pas nécessairement, une augmentation des coûts de construction. Cependant, selon M. Jean Paradis de la société Campeau, il pourrait arriver que ces coûts additionnels soient considérables. (21:14). En conséquence, le Comité estime que si la décision de construire un immeuble prestigieux devait entraîner des dépenses supplémentaires, il y aurait lieu d'en évaluer et d'en faire connaître au préalable le montant. En réalité, si le principe d'autonomie financière était adopté, le ministère des Travaux publics serait tenu de recenser les frais supplémentaires de façon à pouvoir les recouvrer au moyen d'un crédit.

Le Comité recommande que l'organisme qui demande au Conseil du Trésor l'autorisation de construire un immeuble prestigieux soit tenu de communiquer tous les renseignements nécessaires sur les frais supplémentaires attribuables au facteur prestige. Aux termes du régime d'autonomie financière, les crédits additionnels nécessaires devraient être alloués au moyen d'une affectation spéciale.

Construction d'importants ensembles gouvernementaux polyvalents

L'option favorisant la construction d'un immeuble par la Couronne ayant été choisie, le ministère des Travaux publics s'est lancé ces dernières années, dans la mise en œuvre d'un programme concerté de regroupement des services fédéraux dans plusieurs grands centres urbains. On a aussi prévu la construction d'importants immeubles polyvalents dont le rez-de-chaussée sera loué à des entreprises commerciales du secteur privé. A Toronto Nord, l'immeuble est déjà occupé; à Calgary, la construction est presque achevée, et à Montréal, les travaux de construction de l'ensemble Guy Favreau viennent de commencer. On a déjà acheté le terrain pour l'immeuble de Vancouver et les crédits nécessaires à la conception préliminaire ont été alloués. On a entrepris des études de faisabilité en vue de la construction à Halifax d'un nouveau grand immeuble fédéral et l'on se propose de construire d'autres bâtiments semblables à Edmonton et à London.

Cette initiative est conforme à la politique du ministère des Travaux publics voulant qu'il y ait au moins un immeuble fédéral reconnaissable comme tel dans une grande ville. Ces ensembles polyvalents sont donc une autre façon d'affirmer la présence fédérale dans les centres urbains où les différents services fédéraux étaient fort disséminés. Ce point de vue semble contredire les

critères sur la présence fédérale établis par le Ministère et selon lesquels réaliser «un grand immeuble n'est pas un but en soi; ce doit plutôt être le résultat de plusieurs facteurs...»⁶

Les lettres envoyées au Comité par certains bureaux d'architectes tenaient à démontrer les désavantages de ces grands ensembles gouvernementaux et prônaient la décentralisation ou la dispersion des activités fédérales afin d'empêcher une congestion accrue des voies de circulation urbaines et la création de ce qu'un témoin a appelé «des monstres disproportionnés par rapport aux collectivités adjacentes.» (Alfred Tilbe, Toronto). Par ailleurs, le *LM Architectural Group* de Winnipeg écrivait: «Le gouvernement fédéral devrait planifier l'emplacement de ses immeubles polyvalents en fonction des besoins municipaux et éviter la formation de ghettos.»

Cette nouvelle politique des Travaux publics en matière de logement devra en outre être conciliée avec une récente initiative du Conseil du Trésor. Un certain nombre de mesures doivent être mises en application dans toute la Fonction publique pour améliorer les services assurés au public canadien. Le secrétaire du Conseil du Trésor a annoncé le 31 mars 1978 un train de recommandations formulées par un groupe de travail qui avait été chargé d'étudier la qualité des services offerts au public par le gouvernement fédéral et de présenter un rapport sur cette question. Une de ces recommandations propose que: «lorsque possible, de petits bureaux soient installés au sein de la population cliente, côte à côte avec des services connexes, incluant ceux fournis par d'autres paliers de gouvernement...»⁷

Un examen antérieur effectué par le Comité sur le travail des Centres de main-d'œuvre du Canada l'avait amené à la même conclusion. L'accessibilité doit être la première considération lorsqu'il s'agit d'établir les services fédéraux les plus sollicités par le public. La construction des grands ensembles fédéraux peut se justifier par la nécessité de loger les nombreux fonctionnaires que la décentralisation a affectés dans les régions et chargés d'appliquer des programmes auxquels ne participe pas directement le public. Toutefois, il faudrait tendre à les installer dans des locaux facilement accessibles et situés à proximité d'autres services offerts à la population. Le principe d'un service fédéral centralisé ne correspond peut-être en rien aux besoins des citoyens ordinaires.

La situation est tout autre lorsqu'il y a plus d'un service fédéral dans une collectivité urbaine de taille moyenne. Dans ce cas, il est peut-être préférable de les regrouper. Il se pourrait que l'édifice fédéral soit alors la seule structure relativement imposante de la ville et par conséquent qu'il constitue un élément de fierté locale. De plus, il pourrait contribuer à atténuer le sentiment d'éloignement que la plupart des citoyens de cette ville ressentent à l'égard du gouvernement fédéral. Toutefois, le Comité considère que les objections soule-

⁶ Ibid. p. 11

⁷ Communiqué du Conseil du Trésor intitulé «Amélioration du service au public», 31 mars 1978.

vées dans les mémoires des architectes au sujet de la concentration dans de grands ensembles polyvalents d'un certain nombre de services fédéraux œuvrant dans les grands centres urbains sont bien fondées.

Le Comité recommande une réévaluation attentive de tous les vastes immeubles polyvalents qu'on projette de construire dans les grands centres urbains. Toutefois, il pourrait être avantageux de construire des ensembles polyvalents dans les petites communautés urbaines dont les centres ne sont pas très bien développés et qui ne font pas face à des problèmes d'encombrement.

Politique du ministère des Travaux publics à l'égard des bâtiments historiques

Le vaste intérêt manifesté pour la conservation des bâtiments historiques du Canada a grandi sensiblement depuis l'année du centenaire. Jusqu'à récemment, le ministère des Travaux publics n'avait montré aucun intérêt spécial pour les bâtiments historiques dont il avait la responsabilité. Les hauts fonctionnaires ont d'ailleurs admis que des immeubles du ministère des Travaux publics avaient été «modifiés, démolis, abandonnés et reconstruits, pour répondre à des objectifs utilitaires et économiques». (16A:1) Aucune politique n'avait été formulée à ce sujet. Cette indifférence du Ministère reflétait l'attitude du grand public envers le patrimoine national, comme en témoigne la conception des immeubles aussi bien publics que privés. Au cours des dernières années, le Ministère a été pressé par le public d'intervenir auprès des divers paliers de gouvernement pour mettre un frein à toute destruction inutile et encourager la conservation du patrimoine.

Le ministère des Travaux publics existait déjà avant 1867. Ce ministère a d'ailleurs dans son répertoire des bâtiments qui remontent à sa création. Le Ministère est aujourd'hui pleinement conscient de leur importance et une politique détaillée a été formulée relativement au patrimoine. Le Comité a consacré une séance entière à discuter de cette politique avec un groupe formé notamment de hauts fonctionnaires du Ministère, de M. R. A. J. Phillips, directeur administratif de Héritage Canada et de M. John Leaning, conseiller en architecture d'Ottawa qui possède une vaste expérience des projets fédéraux ayant trait au patrimoine.

La nouvelle politique en matière de patrimoine a été approuvée par le comité de direction du Ministère, immédiatement avant d'être étudiée lors de cette audience. Le document a, de toute évidence, été préparé pour donner suite à la requête du Comité pour qu'une étude soit effectuée de la politique du ministère des Travaux publics sur les bâtiments historiques.

Un haut fonctionnaire a présenté la nouvelle politique en ces termes:

«Nous détenons probablement le plus grand nombre de bâtiments historiques au Canada, à l'exception peut-être des chemins de fer et des églises. La collection de notre ministère étonnante par sa diversité, son ampleur et sa qualité, comprend des bâtiments d'importance

nationale évidente, comme ceux de la Colline du Parlement, mais aussi des petits bureaux de poste disséminés dans tout le Canada, qui peuvent revêtir une importance considérable pour les agglomérations où ils sont situés» (16A:1).

Le ministère des Travaux publics fait partie du Comité fédéral de consultation et de coordination pour la conservation du patrimoine, créé par le Cabinet en avril 1975. Ce Comité se compose aussi du ministère des Affaires indiennes et du Nord, du Secrétariat d'État, de la Commission de la Capitale nationale, de la Société centrale d'hypothèques et de logement et du ministère de l'Expansion économique régionale. Le Comité a sollicité la collaboration des provinces pour constituer un répertoire canadien des bâtiments historiques. On a expliqué que le ministère des Travaux publics ne subissait pas les mêmes contraintes que les autres organismes fédéraux en raison du contrôle qu'il peut exercer sur les bâtiments historiques.

«Notre ministère occupe une place privilégiée à l'égard de ces bâtiments historiques puisqu'il en est propriétaire. Nous avons de plus des clients qui s'y installent, des crédits pour en assurer l'entretien, et des subventions pour les restaurer, les conserver ou les rénover. Nous pouvons même acquérir des bâtiments historiques menacés lorsque nous pouvons leur trouver un usage» (16A:1).

La nécessité d'une déclaration de principe sur l'engagement du Ministère en matière de conservation et de recyclage des bâtiments historiques a d'abord été reconnue par la Politique nationale d'immobilisation édictée en août 1976. Celle-ci demandait aux planificateurs et aux décisionnaires du ministère des Travaux publics d'user de leur jugement pour décider si un immeuble avait une valeur historique. «On détermine l'historicité d'un immeuble d'après sa valeur architecturale, son âge, ses rapports avec un événement historique, ou la valeur hautement sociale que lui accorde la collectivité»⁸.

Cette déclaration qui figure dans la Politique nationale d'immobilisation donnait suite à une circulaire du Conseil du Trésor, parue en 1975, sur la gestion foncière fédérale, laquelle désapprouvait la cession du surplus des terres et des immeubles fédéraux, sans qu'une étude préalable ait été dûment effectuée. Les biens fédéraux sont régis par la Politique fédérale de gestion financière, mais on accorde maintenant une importance spéciale aux bâtiments historiques, comme un haut fonctionnaire du ministère des Travaux publics l'a expliqué.

«Souvent, nos bâtiments ont donné leur caractère aux villes où ils se trouvent. Ils témoignent généralement de la présence fédérale avec plus de force que tout nouvel édifice. Lorsque nous abandonnons l'un de ces bâtiments importants sur le plan social pour construire un nouvel immeuble, nous nous créons un problème, celui de l'usage qui convient à l'ancien bâtiment» (16A:3).

Le système d'exposé de projet exige maintenant que soient déterminées, au stade initial, les répercussions de tout projet sur le plan du patrimoine, c'est-à-dire que soient définis les besoins et les possibilités. La Politique

⁸ Canada, Direction de la Planification et de la Coordination ministérielles, ministère des Travaux publics, *Politique nationale d'immobilisation*, août 1976, p. 12.

nationale d'immobilisation a donné une première indication sur la façon dont un projet historique devrait être abordé par les planificateurs du ministère des Travaux publics.

«...Tout projet touchant le patrimoine doit subir les mêmes analyses économiques que les autres projets. Il peut être plus économique de conserver et de réaffecter un immeuble que de le démolir et d'en construire un autre. Sinon, c'est l'exposé de projet qui justifiera les coûts supplémentaires en fonction des avantages sociaux escomptés»⁹.

Les recommandations contenues dans la politique officielle sur le patrimoine présentée au Comité précisent et confirment les déclarations précédentes. Elles fournissent un cadre de référence à l'intention des hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics chargés de préparer l'analyse d'appoint qui doit être incluse dans l'exposé de projet lorsqu'il est soumis à l'approbation de l'agent administratif ou du Conseil du Trésor.

La politique du MTP en matière de conservation du patrimoine comprend dix recommandations sur les points suivants. La première recommandation contient «une définition simple et intelligible de ce qui constitue ou non un bâtiment historique». Les recommandations deux et trois portent sur l'institution et l'utilisation de services d'experts du patrimoine. Les recommandations 4, 5 et 6 pressent les planificateurs du MTP de trouver des utilisations appropriées pour les bâtiments historiques. La recommandation 7 de la politique ministérielle demande aux architectes du MTP «de respecter l'intégrité de l'immeuble» lors de travaux de réfection. La recommandation 8 exige le même respect des valeurs patrimoniales dans les travaux d'entretien et de rénovation. Finalement, les recommandations 9 et 10 portent sur des considérations économiques, sur l'inclusion de la valeur patrimoniale dans le calcul des bénéfices et des coûts et sur la disposition des bâtiments historiques situés sur des terrains requis à d'autres fins¹⁰.

Pour établir un registre de renseignements sur les bâtiments historiques que possède le MTP, un inventaire de tous les immeubles antérieurs à 1945 et relevant du ministère a été dressé. Les renseignements qui figurent au répertoire du MTP sont destinés à être compatibles avec l'Inventaire des bâtiments historiques du Canada. L'évaluation des immeubles inscrits sur la liste constituera un processus permanent. Ainsi, on a institué, à l'intention des décisionnaires en matière de patrimoine, quatre classes de bâtiments: (1) les immeubles importants; (2) les immeubles à conserver; (3) les immeubles à entretenir, et (4) les immeubles sans valeur historique notable (16A:5).

Parmi les activités qui ne sont pas liées aux travaux d'architecture et qui découlent de la Politique de conservation du patrimoine, on trouve l'amélioration des moyens de recherche du Ministère et la collaboration avec d'autres

⁹ *Ibid.*, p. 13

¹⁰ Pour l'exposé complet de toutes les recommandations de la politique du MTP en matière de patrimoine, voir les procès-verbaux et témoignages, page 16A:9.

organismes du gouvernement fédéral et les organisations bénévoles qui s'intéressent au patrimoine. Le ministère des Travaux publics a acquis une grande expérience en restauration, en reconstruction et en réfection de grands et de petits bâtiments historiques. A Ottawa, des exemples récents ont été cités: l'Édifice Langevin, le Bishop Palace ainsi que l'Académie de LaSalle située en bordure de la rue Sussex, et l'Édifice de l'Est. A l'extérieur d'Ottawa, on a rapporté des exemples de projets patrimoniaux moins importants, de même qu'à Niagara-on-the-Lake en Ontario et à Guysborough en Nouvelle-Écosse.

Évaluation de la politique de conservation du patrimoine adoptée par le MTP

A l'instar de certains témoins du secteur privé, les membres du Comité ont exprimé un certain nombre de réserves au sujet des recommandations que renferme la nouvelle politique du patrimoine et des répercussions qu'elles peuvent avoir sur les engagements futurs. Ces réserves portent principalement sur la définition donnée dans la première recommandation de la politique ministérielle et sur les critères d'évaluation qui s'y rapportent.

Tout édifice construit avant 1945 est un immeuble patrimonial jusqu'à ce qu'il soit désigné autrement ou à moins qu'il ne le soit déjà. Certains édifices construits après 1945 peuvent également être classés dans cette catégorie.

L'année 1945 a été choisie parce qu'à la fin de la seconde guerre mondiale, les techniques de construction ont été sensiblement modifiées. Les hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics ont déclaré au Comité que, pour être désigné «autrement», un immeuble antérieur à 1945 qui relève du Ministère doit être jugé comme ayant aucune valeur architecturale, historique, sociale ou contextuelle (16A:3).

M. Leaning a exprimé l'inquiétude du Comité lorsqu'il a critiqué cette définition, qui lui paraissait «un peu trop large, ou pas assez sélective» et risquait de causer éventuellement des difficultés. Il a ajouté: «Après tout, un très grand nombre d'édifices inadéquats, mal conçus et particulièrement laids ont été construits aussi bien avant 1945 qu'après» (16:12). L'exposé de principe du Ministère stipule que la définition des immeubles antérieurs à 1945, est une «définition qui peut être appliquée initialement par les décisionnaires et être modifiée par la suite à mesure que des études sont menées» (16A:9).

Il est probable que d'autres études seront également effectuées en fonction des critères établis à des fins d'évaluation, notamment en fonction des quatre classes suivantes: «Important», «A conserver», «A entretenir», et «sans valeur notable». Des questions ont également été posées au sujet des conséquences de ce classement.

Dans leur exposé de politique sur le patrimoine, les représentants du MTP ont déclaré que l'évaluation des bâtiments n'avait pas été sans problème. De nombreuses tentatives ont été effectuées en vue d'établir un système d'évaluation applicable à l'ensemble (16A:5). Les classes que le ministère des Travaux

publics préférerait utiliser ont été décrites au Comité par un haut fonctionnaire, mais elles ne sont pas énoncées explicitement dans la Politique de conservation du patrimoine du MTP. Les catégories «Important» et «A conserver», entre autres, sont assez faciles à identifier. Toutefois, le Comité estime que la classe «A entretenir» pose plus de problèmes. D'après les explications données, elles s'appliqueraient «aux immeubles qui n'ont besoin d'aucun traitement spécial, sauf l'entretien normal. C'est une catégorie globale qui regroupe les bâtiments qui, avec le temps, peuvent prendre une importance plus évidente au sein de la collectivité».

L'imprécision même de la définition de cette classe invite à l'utiliser comme classe générale englobant ce que M. Leaning a appelé: «les immeubles secondaires...et non les plus importants». (16:43) La possibilité d'avoir recours à cette solution de facilité risque d'amener trop souvent un fonctionnaire timoré à reporter une évaluation réaliste. Le Comité craint que les réparations et l'entretien que nécessiteront constamment les immeubles auxquels on n'aura pourtant reconnu qu'une valeur marginale, n'entraînent des frais supplémentaires.

Le coût de restauration d'un bâtiment historique a suscité également des questions. M. Phillips, d'Héritage Canada, a appuyé la thèse des hauts fonctionnaires du Ministère voulant que ces coûts se comparent favorablement à ceux de la construction d'un nouvel immeuble. Héritage Canada a publié une analyse de coûts de certains projets actuels du secteur privé, qui prouve «que les travaux de recyclage ne sont pas effectués dans la seule perspective de l'enrichissement culturel et qu'ils constituent un investissement commercial prometteur. (16:10) M. Phillips a parlé des coûts réels au pied carré d'un projet entrepris à Winnipeg et a donné d'autres exemples concernant Toronto. (16:11) Des hauts fonctionnaires du Ministère ont cité le cas du Bureau de poste de Guysborough qui a été restauré «pour fournir la même qualité d'installations que le bureau de poste de type normalisé numéro trois qui devait le remplacer; il coûtera environ \$40,000 de moins qu'un nouveau bureau de poste». (16A:7)

Toutefois, des problèmes épineux se posent lorsqu'on décide de restaurer un bâtiment historique. D'après M. Leaning, l'installation d'un équipement qui réponde aux normes modernes de confort, comme la climatisation, par exemple, «détériore grandement la plupart des bâtiments historiques et rend impossible, dans certains cas, la conservation du caractère historique de l'intérieur». (16:14) Il est souvent difficile de se conformer aux codes locaux de construction, particulièrement dans le cas d'immeubles de dimension réduite qui ont été conservés pour leur valeur sociale et contextuelle. Bien que le ministère des Travaux publics ne soit pas tenu par la Loi de se conformer aux codes de construction nationaux ou municipaux, il a pour politique de s'en tenir à leurs principes fondamentaux tout en optant pour une solution de rechange lorsqu'elle est appropriée, particulièrement dans le cas d'immeubles importants comme l'Édifice de l'est.

En dépit de ces problèmes, les architectes ont, dans leurs observations, fortement appuyé le principe de la restauration des bâtiments historiques. L'observation suivante est d'ailleurs fort éloquente à cet égard. «La restauration ou le recyclage sont obligatoires si nous voulons maintenir une certaine continuité dans l'aménagement de nos villes et dans l'élargissement de notre culture». Ce correspondant poursuit en disant:

La restauration et le recyclage peuvent être coûteux et constituent souvent une proposition à peine rentable, surtout lorsqu'un changement d'utilisation nécessite l'installation de nouveaux équipements (par exemple la climatisation) dont, à l'origine, l'immeuble n'était pas muni. Nous avons néanmoins suffisamment d'exemples d'immeubles restaurés, à la fois attrayants et spacieux, compte tenu des exigences modernes, pour nous permettre d'affirmer que l'environnement plus humain qu'on obtient justifie de loin la hausse croissante du prix de revient à l'unité. (D. Shadbolt, directeur de l'École d'architecture de l'Université Carleton)

Comme M. Leaning l'a mentionné, lorsqu'il est question de patrimoine, «nous abordons vraiment un domaine très subjectif» (16:12) La nouvelle politique du MTP sur le patrimoine a été élaborée à l'origine parce que «dans une organisation aussi importante que les Travaux publics, où, comme l'a expliqué un haut fonctionnaire, nous sommes parfois aux prises avec des situations d'urgence, nous nous apercevons trop tard qu'il n'aurait pas fallu prendre telle ou telle mesure». Les recommandations qui ont été incorporées dans la politique du Ministère sur le patrimoine garantissent que tous les immeubles construits avant 1945 feront l'objet d'une étude avant d'être considérablement modifiés, vendus ou démolis. (16:22)

Le Comité estime que les décisions fondamentales sur la disposition des immeubles vétustes, mais encore occupés, qui sont inscrits dans la catégorie «à Entretien» aux termes des critères actuels, devraient s'appuyer davantage sur la Politique nationale d'immobilisation que sur la nouvelle Politique de conservation du patrimoine. Aucun projet d'aménagement concernant un immeuble faisant partie du patrimoine ne devrait être présenté pour approbation sans une documentation complète indiquant que les coûts sont compétitifs. Lorsqu'une analyse économique tenant compte, entre autres, des coûts à assumer pendant la durée utile du bâtiment fait ressortir l'inopportunité de recycler celui-ci, cette conclusion devrait être acceptée pour tous les immeubles similaires, à l'exception des bâtiments représentant une valeur historique ou architecturale incontestable. Lorsque la restauration est abordable, les immeubles devraient être rénovés en respectant le plus possible les normes établies pour un immeuble moderne.

Le Comité estime que la définition de «bâtiment historique» donnée par les Travaux publics ne correspond pas aux pratiques administratives établies et recommande que seuls les bâtiments ayant une valeur historique ou architecturale soient conservés. Les bâtiments n'ayant qu'une valeur historique ou architecturale relative ne devraient être conservés, recyclés et restaurés que s'il est possible de démontrer que les coûts en jeu (y compris les coûts à assumer pendant la durée utile) sont comparables à ceux qu'occasionnerait la construction de nouveaux immeubles.

Œuvres d'art dans les immeubles fédéraux

La décision rendue par le Cabinet en décembre 1964 a ajouté un autre élément de dépense au coût de construction des immeubles de la Couronne. En effet, cette décision permettait de prévoir dans le budget de construction une somme supplémentaire destinée à l'achat d'œuvres d'art pour «tous les immeubles ayant un impact visuel sur le public, que ces immeubles soient neufs, rénovés, déjà construits ou loués, et que les œuvres d'art soient destinées à l'intérieur ou à l'extérieur de l'immeuble». Les montants sont alloués selon un barème établi en fonction du coût de l'immeuble. En général, on réserve à ce poste 1% du coût total du contrat de construction pour les immeubles dont le coût est supérieur à \$250,000. Après avoir été modifiée en 1975 et 1977, la norme prévoit une allocation moindre pour les immeubles plus modestes.

Depuis 1964, 206 objets d'une valeur totale de \$3 millions ont été achetés ou commandés dans le cadre de la politique sur les œuvres d'art, pour être installés dans 104 collectivités du Canada.¹¹ L'architecte concepteur qui participe à un projet de construction d'un immeuble de la Couronne est chargé d'intégrer dans l'immeuble les pièces d'art sélectionnées, mais le choix véritable doit d'abord être approuvé par un comité consultatif du Ministère.

Bon nombre des objets, en particulier les sculptures, qui ont été installés dans des immeubles publics à la suite de l'adoption du programme sur les œuvres d'art, ont été critiqués publiquement dans la presse et au Parlement. Certains se sont élevés contre leur modernisme outré. Ainsi, le vice-président de l'IRAC a allégué que les œuvres d'art s'intégraient mal à l'ensemble des projets. On les avait, selon lui, tout simplement plaqués sur la façade de l'édifice. (19:16) Le directeur général de l'*Architectural Institute of British Columbia* a énuméré, dans une réponse personnelle qu'il a fait parvenir au Comité, un certain nombre de décisions rendues en vertu de ce programme par le comité ministériel et ses conseillers, décisions qu'il considérait douteuses.

Voilà les résultats de leurs efforts: un montage représentant une enseigne métallique de station de service Shell installé à l'aéroport de Vancouver; un nu sculpté placé à l'extérieur de l'immeuble de l'Impôt à Victoria qu'on croirait avoir été dépouillé par le ministère du Revenu; un vieux four au même endroit; un assemblage de chaînes et de verre qui a presque décapité un enfant à Chilliwack; un mélodieux mobile de glace et de bois à Revelstoke qui a dû être enlevé parce qu'il empêchait les citoyens de dormir la nuit; d'extravagantes sculptures impressionnistes aériennes destinées à être installées devant les bureaux de poste, dont même le ministère des Postes n'aurait pas voulu.¹²

Le Comité n'avait pas encore terminé son étude que le programme sur les œuvres d'art avait été temporairement interrompu. La politique a été révisée en 1977. Un nouveau chef de l'Intégration conceptuelle a été nommé et au début de juin 1978, les détails portant sur l'application de la nouvelle politique en

¹¹ Peter Sepp, "One per cent to the People/Who Pays and Why?", page 7, *Art Magazine* 38/39; juin 1978, p. 7.

¹² Lettre de R. J. Bickford, directeur général de l'*Architectural Institute of British Columbia*, 25 janvier 1977.

matière d'œuvres d'art était annoncée. Cette politique prévoit la création d'un Comité consultatif national formé de six experts de l'extérieur représentant chacune des régions du Canada où les Travaux publics ont un bureau régional, ainsi que des représentants locaux de chaque région au sein de comités de sélection et des agents de liaison ministériels dans chaque région. Le rôle des membres désignés de ces comités est purement consultatif. Ils peuvent être consultés sur «l'emplacement, le thème et le caractère de l'œuvre d'art qu'on se propose d'installer, ainsi que sur le choix des artistes, le ministre des Travaux publics ayant le pouvoir final de décision.»¹³

M. Desbarats a déclaré au Comité que les Travaux publics visaient un objectif particulier dans leur programme sur les œuvres d'art.

Nous ne parlons pas ici de relations avec les musées ou les galeries d'art. Nous traitons d'un type très différent de relations. Nous ne voulons pas acheter des objets éphémères, qui seront remisés une fois démodés. Nous essayons de choisir des objets qui dureront aussi longtemps que l'immeuble lui-même, et qui contribueront à sa mise en valeur. C'est pourquoi les problèmes liés aux qualités des matières qui entrent dans la composition de l'objet d'art, à sa position, à son cadre ou à son socle, etc., sont des problèmes architecturaux et techniques. C'est pourquoi nous pensons que ces problèmes doivent relever de notre compétence. (6:19)

Le budget actuel des Travaux publics prévoit des sommes importantes pour le programme d'installation d'œuvres d'art, surtout dans les nouveaux ensembles d'immeubles fédéraux. Un montant total de \$240,000 a été dépensé pour embellir le nouvel immeuble de North York. Un montant presque équivalent (\$200,000) a été affecté à l'immeuble de Calgary, pour lequel huit importantes œuvres d'art de nature diverse seront commandées, dont certaines par concours publics. Les coûts prévus pour la construction de l'ensemble Guy Favreau sont supérieurs à \$100 millions. Si la formule procentuelle est adoptée, le montant réservé à l'acquisition d'œuvres d'art pour cet immeuble sera sans précédent. Le MTP est donc devenu un important mécène à l'échelle nationale.

Le Comité s'inquiète des répercussions que pourrait avoir cette politique. Le programme d'acquisition d'œuvres d'art sera, de toute évidence, appliqué à la grande majorité des immeubles publics. La directive stipule que «tous les immeubles neufs, rénovés, construits ou loués qui ont un impact visuel sur le public...qu'il s'agisse de l'intérieur ou de l'extérieur de l'immeuble, seront considérés comme servant au public et toute œuvre d'art devra être située de façon à pouvoir être vue et appréciée par le public et les personnes travaillant dans l'immeuble».¹⁴

Il y a là une application exagérément enthousiaste d'une politique contestable. Comme il n'est pas nécessaire que tous les immeubles fédéraux soient monumentaux, point n'est besoin non plus que tous soient ornés d'œuvres d'art. Il existe d'autres moyens d'agrémenter les immeubles publics tout en répondant aux critères fixés par M. Desbarats, à savoir que les ornements doivent durer

¹³ Canada, Ministère des Travaux publics, Ligne de conduite sur les Beaux Arts, mai 1977, page 1.

¹⁴ *Ibid.*, page 3.

aussi longtemps que l'immeuble lui-même. Certaines solutions de rechange proposées au Comité par des architectes professionnels incluent le choix d'emplacements et l'aménagement de jardins paysagers autour de l'immeuble, l'installation de fontaines, l'arrangement d'espaces libres et même l'intégration de boutiques et de magasins dans les immeubles fédéraux.

S'il faut considérer que les sommes réservées à l'achat d'œuvres d'art dans les immeubles publics rehaussent le prestige de l'immeuble, les montants en cause devraient être précisés et prévus au moyen d'un poste budgétaire. En fait, aux termes de l'autonomie financière, il faudrait, pour faire une répartition équitable des loyers, isoler les coûts supplémentaires attribuables aux éléments de prestige et, entre autres, à la commande d'œuvres d'art. Le Comité consultatif national devrait être désigné sous un autre nom qui refléterait le rôle et les responsabilités qui lui ont été confiés en matière de sélection d'objets d'art; la décision finale en cette matière reviendrait évidemment au MTP. De cette façon, le ministère des Travaux publics n'aurait pas à s'imposer comme arbitre du bon goût dans les immeubles publics et pourrait néanmoins s'assurer qu'on ne retrouve pas dans les immeubles du gouvernement des objets d'art qu'il considère inappropriés.

Le Comité recommande d'abandonner la pratique actuelle consistant à affecter d'office 1% des coûts de construction à l'achat d'objets d'art destinés à être placés dans un immeuble public. Un crédit annuel équivalent devrait plutôt être prévu dans le budget annuel pour l'achat d'objets d'art dans les cas où le prestige et l'esthétique le justifient. La responsabilité des décisions relatives à l'utilisation de ces sommes devrait revenir au Comité consultatif national chargé de la sélection des objets d'art qui, en dernier ressort, s'en remettrait au ministère des Travaux publics.

Location à l'entreprise privée de locaux situés dans des immeubles publics

Le Comité a étudié la politique relativement nouvelle du ministère des Travaux publics qui consiste à louer à des exploitants de boutiques et à diverses entreprises commerciales, des locaux dans des immeubles fédéraux, particulièrement dans la région d'Ottawa-Hull. Deux facteurs ont influencé cette nouvelle politique. Premièrement, on a reconnu qu'il existait «de nombreux cas où un service public ou un organisme gouvernemental était logé au rez-de-chaussée, alors qu'il était évident dans chaque cas qu'on aurait obtenu une meilleure utilisation de l'espace en l'affectant à une entreprise à caractère plus public ou plus commercial. L'utilisation inefficace d'une zone commerciale de valeur a été l'un des facteurs». (1:37)

Deuxièmement, le Ministère croyait que son programme de construction pour compte de la Couronne représentait une contribution supérieure pour la collectivité. «Étant donné que l'activité engendrée par la présence des immeubles publics est limitée par les horaires des bureaux, qui sont généralement ouverts de 9 heures à 17 heures, le centre-ville d'une cité se trouve de ce fait

appauvri», a dit un des représentants du Ministère. (6:39) Comme dans le cas de la phase I de la Place du Portage à Hull, tous les immeubles fédéraux récemment acquis, soit par voie de location-vente, soit par voie de construction par la Couronne, ont été conçus de façon à réserver au moins deux étages aux activités commerciales.

Parallèlement, le ministère des Travaux publics a acquis un grand nombre de baux commerciaux pour des immeubles achetés ou expropriés entre les rues Wellington et Sparks à Ottawa, en vue de s'assurer le contrôle de la zone entourant les Édifices du Parlement.

Le Ministre a donné les raisons précises pour lesquelles son ministère s'est lancé dans la location commerciale.

«Deux objectifs principaux nous guident en cette matière: tout d'abord nous cherchons à réduire le fardeau public, en recouvrant une partie des coûts auprès de nos locataires et, en second lieu et c'est plus important, nous nous assurons que les immeubles publics contribuent au bien-être des collectivités où ils sont situés et fournissent au public qu'ils desservent les services recherchés.» (1:46)

Les loyers qu'exige le ministère des Travaux publics des locataires commerciaux sont fixés en fonction du prix des loyers demandé sur le marché et fondés sur le chiffre d'affaires brut des locataires. Un représentant du Ministère a souligné qu'il s'agissait de baux commerciaux normalisés.

Tous nos baux prévoient le versement d'un loyer minimum destiné à couvrir nos coûts de base et la perception d'un supplément sur les ventes brutes calculé d'après les taux en vigueur dans l'industrie; de plus, nos baux sont, bien entendu, tous sujets à des clauses de relèvements fiscaux, ainsi qu'à des clauses d'augmentation des coûts d'exploitation; enfin dans chaque cas, le locataire est responsable de l'acquittement de ses propres taxes, puisqu'aux termes du règlement nous ne pouvons pas payer les taxes de locataires du secteur privé. (4:22)

Les quarante associations et bureaux d'architectes qui ont écrit au Comité approuvaient la présence de locaux commerciaux dans les immeubles fédéraux. Voici un extrait du mémoire envoyé au Comité par l'Institut royal d'architecture du Canada:

«Dans tous les immeubles fédéraux, on peut tirer profit de l'intégration d'activités commerciales et d'installations destinées au public. Ces projets mixtes entraînent généralement une utilisation plus équilibrée des locaux à l'avantage du public. Ces locaux restent ouverts après les heures normales de bureau et engendrent alors une certaine animation» (19A:5).

Les experts professionnels ont signalé qu'il faudrait faire preuve de prudence au regard de deux points. D'abord, le MTP ne devrait accepter de louer un local commercial que si le commerce en cause est rentable; deuxièmement, les nouveaux venus ne devraient porter ni préjudice aux commerces déjà installés dans les environs, ni atteinte à la rentabilité des intéressés, ni provoquer ainsi la concurrence avec le secteur privé.¹⁵

¹⁵ Lettre de Webb, Zekafa, Menkes, Housden Partnership, Toronto, Montréal.

Le ministère des Travaux publics en est très conscient. Dans sa déclaration préliminaire, le Ministre disait:

«Le ministère ne s'est qu'assez récemment engagé sur la voie de la location commerciale. Il se peut fort bien que ce soit là un domaine d'activités où, de par sa nature, le secteur public est désavantagé vis-à-vis de ses concurrents privés. Nous surveillons de très près l'évolution de la situation en ce domaine et nous sommes disposés à changer notre façon d'agir et notre position, en fonction de l'expérience». (1:46)

Autres clients du MTP

En plus de louer des locaux dans les immeubles fédéraux à des détaillants, le Ministère des Travaux publics loue quelques locaux dont les ministères fédéraux n'ont pas besoin dans des centaines d'endroits au Canada. Beaucoup de ces locataires du gouvernement fédéral sont des services municipaux ou provinciaux, mais il arrive aussi que des particuliers louent des bureaux au ministère des Travaux publics.

Les recettes provenant des locations commerciales et figurant au crédit du Programme de logement ont atteint des proportions considérables. Les recettes totales à ce chapitre sont passées d'un peu plus de \$15 millions en 1972-1973, soit juste avant que le Ministère ne s'engage dans la voie de la location commerciale, à \$58,605,000 en 1977-1978. Cette augmentation pourrait bien se poursuivre. Tant que les besoins prévus des ministères-clients ne se feront pas sentir, des espaces importants seront, de toute évidence, disponibles dans les grands ensembles fédéraux. Le Comité ne voit donc pas pourquoi on ne pourrait pas les louer au secteur privé.

La politique d'autonomie financière incitera le ministère des Travaux publics à trouver des locataires pour ses immeubles polyvalents qui lui paieront des loyers suffisants pour amortir ses immobilisations.

Le Comité approuve la politique consistant à louer des locaux dans les immeubles fédéraux polyvalents à des commerçants au détail. Il recommande en outre que, dans la mesure du possible, le ministère des Travaux publics cherche activement des locataires pour les locaux inutilisés dans les immeubles publics. Toutefois, cette activité devrait se limiter à l'occupation des locaux excédentaires et non pas devenir un commerce.

Accès des immeubles fédéraux aux handicapés

Le ministère des Travaux publics doit tenir compte des besoins du grand public dans la planification de ses immeubles. En effet, les Bureaux de poste, les Centres de main-d'œuvre et les musées devraient être accessibles à tout le monde. Ils doivent donc être conçus de manière à ce que les handicapés puissent y entrer sans aide. Il est également important de prévoir des installations pour les employés fédéraux handicapés physiques.

Plusieurs associations de handicapés se sont plaintes du fait que leurs membres ne pouvaient pénétrer dans de nombreux immeubles fédéraux. Les Bureaux de poste, notamment, ont été cités comme difficiles d'accès à cause du nombre de marches, du type de portes extérieures ou de la hauteur des guichets. Ces associations ont écrit au nom des handicapés au MTP et à d'autres organismes gouvernementaux.

Le problème semble avoir été difficile à régler parce qu'aucune loi fédérale n'impose la conformité aux normes de construction prévues pour les handicapés, normes qui complètent le Code national du bâtiment publié par le Conseil national de recherches du Canada. Ce code donne des normes de construction uniformes pour guider les autorités municipales, provinciales et fédérales dans l'élaboration des lois sur les normes.¹⁶

Toutefois, le ministère des Travaux publics a décidé, de son plein gré, de suivre les normes de construction destinées à simplifier la vie des handicapés. Les ministères-clients ont d'ailleurs collaboré dans ce sens. Lorsque la mise en œuvre des normes sera généralisée, chaque immeuble public aura une entrée principale permettant aux handicapés d'accéder aux salles publiques et aux ascenseurs du rez-de-chaussée. Quant aux toilettes publiques, l'une d'elles au moins devra être conçue ou adaptée pour les handicapés physiques. **Le Comité est d'avis que tous les handicapés physiques doivent pouvoir accéder à tous les immeubles fédéraux.**

¹⁶ Canada. Comité associé du code national du bâtiment, Conseil national de recherches, *Normes de construction pour les handicapés*, 1975, Supplément n° 5 au Code national du bâtiment du Canada, Ottawa, 1975.

CHAPITRE 12

EXPLOITATION ET ENTRETIEN—GESTION PERMANENTE DES LOCAUX

La Direction de l'administration immobilière est chargée de gérer, d'entretenir et d'exploiter l'inventaire considérable de quelque 6,370 immeubles polyvalents et monovalents que la Couronne loue ou possède dans la région d'Ottawa-Hull, et, sous contrat, quelques immeubles analogues sis ailleurs. Plus de la moitié des années-hommes du ministère des Travaux publics est affectée aux activités de la Direction de l'administration immobilière. Au 31 mars 1977, en effet, le personnel d'exploitation (4,420 années-hommes) était réparti entre les divers bureaux régionaux, y compris ceux de la région de la Capitale nationale.¹ Ce personnel comprend des employés des groupes suivants: pompiers, manœuvres et hommes de métier, services divers, ainsi que chauffage, force motrice et conducteurs de machines fixes. En outre, le personnel des catégories ancillaires représente 560 années-hommes; seulement 8.4% des employés de ces catégories exercent leur activité à l'administration centrale, la majorité l'exerçant dans les bureaux régionaux (1:21).

Les frais d'exploitation et d'entretien courants des immeubles qui figurent à l'inventaire des Travaux publics sont imputés au Programme du logement. En 1976-1977, ces frais totalisaient \$203,650,000 et comprenaient, outre les salaires et autres postes, les frais de réparation (\$35,148,000) et de services d'utilité publique, les coûts de matériaux et de fournitures (\$60,873,000). Les ministères-clients remboursent une partie de ces frais (voir Tableau 2, page 2).

La présentation de ces données statistiques vise à souligner l'ampleur de la tâche que le ministère des Travaux publics doit abattre en tant que plus gros gestionnaire immobilier du Canada. Ainsi, la centrale de chauffage et de refroidissement située rue Cliff, à l'arrière du Parlement, qui dessert 49 immeubles du centre-ville d'Ottawa au moyen d'un réseau souterrain de distribution d'une longueur de 2.5 milles, est la plus grosse centrale du genre au Canada.² Comme le signalent les Comptes publics, le MTP engage des dépenses pour l'entretien des immeubles, l'enlèvement des ordures, l'éclairage, l'énergie, l'eau, le mazout, les produits du pétrole, les fournitures d'entretien, les ampoules électriques, les drapeaux et les décorations. La fourniture des services de sécurité, des aires de stationnement et des cantines à l'intérieur des immeubles publics, voire même le déménagement des fonctionnaires dans des

¹ Note de L.J. Brunette, dir. gén. int., Finances, MTP, en date du 26 juillet 1977, adressée au président.

² *Canada Rapport annuel* du MTP, 1974-1975, p. 36.

immeubles du MTP, ajoutent encore aux coûts de fonctionnement. Le rapport annuel de 1976-1977 du Ministère lui assignait un nouveau rôle. Cette année-là, en effet, a été élaboré un programme d'acquisition et de soin des plantes «basé sur l'expérience acquise et les normes d'horticulture».³

Les données concernant l'exploitation et l'entretien qui sont compilées actuellement serviront à estimer d'avance les coûts d'exploitation pour la durée utile des immeubles. Ainsi, des prévisions plus précises peuvent maintenant être formulées pour le plan des coûts d'exploitation, instrument de planification nécessaire au Système de réalisation des projets.

Aménagement et services aux locataires

Les directives détaillées du Guide d'administration des locaux à bureaux que le Conseil du Trésor a publié en mai 1977 établissent et confirment une distinction entre les travaux d'aménagement que le MTP effectue en tant que propriétaire préalablement à l'occupation des locaux, et les travaux qu'il peut effectuer ultérieurement dans le cadre des services aux locataires pour modifier les locaux à la demande du ministère-client. Si le MTP assume les frais des travaux d'aménagement, il peut par contre recouvrer des ministères-clients les frais qu'il encourt dans le cadre des services aux locataires. Le locataire, en l'occurrence un autre ministère du gouvernement, qui désire faire modifier l'intérieur de ses locaux, ou faire installer des prises supplémentaires d'électricité et de téléphone, des écrans et des plantes, un réseau de télévision en circuit fermé ou des éléments de décoration particuliers, doit maintenant s'adresser au MTP pour ce faire, mais c'est lui, le client, qui en assume les frais et qui les règle au moyen des crédits qui lui sont affectés tous les ans à cette fin.

Ces services demeurent une cause de friction entre le MTP et les ministères-clients. Le Guide d'administration des locaux à bureaux que le Conseil du Trésor a publié en mai 1977 traite de l'aménagement et des services aux locataires. Les lignes directrices qu'il renferme précisent les éléments de l'aménagement dont le MTP doit assumer les frais, et fixent la limite des dépenses; cela impose des restrictions, quant à la qualité des matériaux et des accessoires, que certains ministères trouvent trop rigoureuses. Ainsi, le ministère du Travail a signalé par écrit au Comité qu'il avait dû puiser dans ses propres crédits pour compléter la contribution du MTP qui se conformait aux lignes directrices du Conseil du Trésor. Par ailleurs, le ministère de la Justice a jugé insuffisant l'aménagement d'une aire antérieurement occupée. Il a proposé d'accorder une allocation en fonction des disparités régionales, vu que le prix des matériaux varie d'une région à l'autre.

L'annexe du Guide énumère en détail les éléments qui font partie des services aux locataires. Au moment de déterminer la qualité des matériaux à utiliser, lors des travaux de rénovation, les ministères sont paralysés par la

³ *Ibid*, 1976-1977, p. 55.

politique voulant que «les modifications et améliorations apportées en tant que services au locataire doivent faire en sorte que la qualité de l'espace ne déroge pas aux normes d'aménagement».

Les lignes directrices renforcent le principe auquel adhère obstinément le MTP selon lequel il a compétence exclusive sur les immeubles polyvalents et peut seul procéder aux modifications et améliorations mineures. Bien que les ministères paient pour les services aux locataires, ils doivent les obtenir par le truchement du MTP.

Des ministères-clients ont répondu à l'invitation du Comité de formuler des observations à ce propos. Ils se sont plaints de n'être pas autorisés à consulter les devis de rénovation, alors qu'ils sont appelés à en assumer les frais. Comme le montant accordé par les gérants d'immeubles du MTP est modeste, les demandes de services aux locataires doivent habituellement être autorisées à divers niveaux du MTP. S'il faut préparer des plans et devis avant de lancer un appel d'offres, ils sont dressés au niveau régional conformément aux directives de la Direction générale de la conception et de la construction. Tout cela prend du temps. Lorsque les travaux sont achevés, le MTP tarde toujours à envoyer ses factures au ministère-client, ce qui cause des difficultés de contrôle budgétaire. Du moins les lignes directrices traitent-elles de cet aspect. Elles enjoignent au MTP d'envoyer ses factures aux ministères pour les services aux locataires «dans les plus brefs délais et, en particulier, suffisamment tôt pour permettre aux ministères de payer pour des travaux avant la clôture de l'exercice budgétaire où ils ont été faits». Mais les lignes directrices ne suffisent pas toujours à résoudre les difficultés.

De petits entrepreneurs indépendants réussissent parfois à effectuer un grand nombre de petites réparations plus rapidement et à meilleur compte. Le Comité a été saisi de cas où le MTP avait déplacé des cloisons à un coût bien supérieur à celui que des entrepreneurs privés avaient officieusement proposé. Dans un grand organisme, comme le MTP, les frais généraux sont plus élevés et les travaux s'effectuent lentement.

Le Comité recommande que les ministères-clients qui occupent des immeubles polyvalents appartenant à la Couronne soient autorisés à recourir aux entrepreneurs privés pour des services mineurs aux locataires qui, de toute façon, leur seraient facturés, pourvu que le ministère des Travaux publics, en tant que propriétaire, y consente.

Travaux courants d'entretien et de nettoyage

Les travaux d'entretien qu'effectue le ministère des Travaux publics comprennent tous les services qui sont normalement à la charge d'un propriétaire privé. La 9^e étape du Système de réalisation des projets (Exploitation et entretien) insiste sur le fait que le ministère des Travaux publics doit se comporter en propriétaire prudent.

Le Comité a invité les ministères à formuler des commentaires sur les services d'entretien qu'offre le MTP. Des 23 ministères qui ont répondu à cette invitation, seulement huit ont déclaré que les dispositions concernant l'entretien et le nettoyage étaient satisfaisantes. Les conversations que les membres du sous-comité ont eues avec les représentants des ministères-clients lors de leur visite dans la région de l'Ouest en ont fourni certaines explications. Ces représentants ont signalé en effet que l'insuffisance des normes de nettoyage et le peu d'empressement du Ministère à donner suite à leurs demandes d'entretien et de réparations démoralisaient les employés et les portaient à négliger leurs locaux. Des surveillants ont constaté que le vandalisme augmentait au fur et à mesure que les aires de travail se détérioraient ou s'encrassaient.

a) Entretien

Dans le cadre du système d'autonomie financière, le ministère des Travaux publics sera propriétaire de tous les immeubles polyvalents et les ministères-clients seront ses locataires. Pour parvenir à l'autonomie financière le MTP devra veiller à fournir des services d'entretien et de réparation beaucoup plus efficaces que ce n'est apparemment le cas à l'heure actuelle. Selon l'Administration des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services: «le MTP devrait donner suite beaucoup plus rapidement aux plaintes formulées par les usagers et appliquer de meilleures procédures de manière à assurer le bon état des immeubles loués».

Les petits travaux de réparation qui pourraient être effectués rapidement constituent une source considérable de désagréments pour les locataires lorsqu'ils ne sont pas effectués immédiatement. Le MTP serait donc bien avisé de permettre à ses locataires de conclure des contrats directement avec le secteur privé pour les petits travaux d'entretien, le ministère en assumant les frais.

Aux termes de la politique fédérale visant à confier une plus grande part des responsabilités au secteur privé, on déploie actuellement des efforts constants pour signer des contrats d'entretien et de réparations préventives avec le secteur privé. Le Comité juge cette initiative fort louable mais il a avisé le Ministère qu'il pourrait être dangereux d'appliquer cette politique sans discernement. Dans de nombreux cas, les services et travaux de réparation fournis par l'effectif du MTP pourraient être confiés au secteur privé, mais il existe aussi des situations où l'effectif du MTP ou le personnel rattaché à l'immeuble est en mesure de fournir ce genre de service beaucoup plus efficacement et à moindre coût. Dans de telles circonstances, le Ministère ne devrait pas hésiter à recourir à ses propres effectifs. **Le Comité recommande que, dans le cadre de l'application de la politique du gouvernement fédéral qui vise à confier au secteur privé une plus grande part des responsabilités d'exploitation et d'entretien, le ministère des Travaux publics conserve le pouvoir de confier ce genre de travaux à ses propres effectifs lorsqu'il est plus économique et efficace de le faire.**

b) Nettoyage

Le MTP confie déjà une grande part de ces travaux au secteur privé ou s'entend avec les propriétaires des immeubles qu'il loue pour qu'ils les fassent effectuer de cette façon. Cependant, il devra toujours conserver des effectifs pour nettoyer les locaux dans les cas où il y a lieu d'assurer la sécurité et peut-être aussi pour les grands ensembles fédéraux où les travaux courants de nettoyage et d'entretien deviendront une activité permanente. Le choix entre le recours aux effectifs du MTP ou l'adjudication de contrats de nettoyage devrait dépendre des exigences particulières des différents locaux. Les représentants des ministères-clients ont dit avoir constaté que les équipes du MTP fournissaient de bien meilleurs services de nettoyage que le personnel embauché par contrat. Toutefois, ceux qui occupent des locaux confiés à des entreprises de nettoyage privées n'ont pu formuler aucune plainte précise quant à la qualité des services fournis, le MTP refusant de leur révéler la nature exacte des services que l'entrepreneur s'est engagé à fournir par contrat.

Le MTP utilise maintenant un système de normes pour évaluer la qualité des travaux de nettoyage effectués sous contrat; il effectue régulièrement depuis 1973 des tournées d'inspection des locaux, et notamment de ceux confiés aux nettoyeurs privés. **Le Comité recommande que des représentants du ministère locataire fassent partie des équipes d'inspection qui décident, s'il y a lieu, du renouvellement des contrats des entreprises de nettoyage.**

Redécoration périodique

Des ministères-clients se sont plaints du zèle dont fait parfois preuve le MTP dans le cadre de certaines de ses activités d'entretien. Ainsi, ils lui reprochent de procéder à des travaux de redécoration à dates fixes, que ces travaux soient nécessaires ou pas. Tout en reconnaissant que le nombre des immeubles dont s'occupe le MTP dans chacune des régions justifie l'établissement d'un calendrier d'entretien, ils estiment que la décision d'effectuer des travaux de ce genre devrait dépendre des rapports des équipes d'inspection et non d'un calendrier de travaux immuable.

Renseignements aux locataires

Une des causes de friction entre le ministère des Travaux publics et les ministères-clients est le fait que le MTP ne renseigne pas suffisamment ses locataires d'immeubles polyvalents sur l'entretien et les autres services qu'il fournit. Il est de la plus haute importance de fournir le plus de détails possible à cet égard.

Dans le cadre du système d'autonomie financière, les immeubles polyvalents sont loués par le MTP aux ministères-clients et les baux devraient énoncer clairement les droits et obligations des deux parties.

Le Comité recommande que, dans le cadre du système d'autonomie financière, un bail officiel décrivant des modalités et conditions soit conclu entre le MTP et le ministère-client. Dans tous les cas, le MTP devrait fournir un résumé précis des services d'entretien et autres services auxquels le ministère-client a droit.

Entretien des immeubles monovalents

Le Comité a recommandé que dans la région d'Ottawa-Hull, les ministères qui ont besoin d'immeubles monovalents spéciaux et paient pour ces locaux, en soient propriétaires. Il s'ensuit par conséquent que ces ministères propriétaires à Ottawa-Hull devraient procéder eux-mêmes aux travaux d'exploitation, d'entretien et de transformation de ces locaux spéciaux, comme c'est d'ailleurs déjà le cas partout au Canada. Cela n'exclut pas pour autant la possibilité pour le MTP d'effectuer ces travaux aux termes de contrats de gestion analogues à ceux qu'il a déjà signés avec la GRC et avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en vue de la gestion de certains immeubles monovalents que possèdent ces ministères.

Aires de stationnement

L'adoption de l'autonomie financière va susciter des difficultés pour ce qui est des frais de stationnement. Le MTP fournit actuellement aux employés et aux visiteurs des ministères-clients, qui occupent des locaux loués ou possédés par la Couronne, des milliers de places de stationnement. Les règlements du Conseil du Trésor exigent que le MTP récupère une partie des frais qu'il encourt pour fournir ces places de stationnement au moyen de contributions versées par les usagers du stationnement des édifices publics du centre-ville de 22 grands centres urbains. Cependant, le montant global de ces contributions est bien inférieur à ce que le MTP doit verser pour louer ces aires de stationnement au secteur privé ou pour les aménager à l'intérieur des immeubles de la Couronne. Chacun des ministères-clients, qui occupe un immeuble défrayé par le MTP dans le cadre du Programme du logement, reçoit en outre gratuitement quelques places de stationnement pour ses véhicules et ceux de ses visiteurs.

Il s'agit actuellement de frais occultes. Avec l'autonomie financière, le MTP ne pourra plus accorder cette subvention considérable tant aux ministères qu'aux fonctionnaires. Il devra dorénavant inclure cette dépense dans le loyer des ministères-clients. Le gouvernement devra alors décider si le plein montant des frais de stationnement est remboursé par les employés ou si une fraction des coûts peut être imputée aux ministères-clients. De toute façon, une règle de principe générale devra être appliquée à tous les fonctionnaires.

Exploitation et entretien dans le cadre du régime de l'autonomie financière

Le Comité estime que les règles de conduite imposées au MTP, en tant que propriétaire financièrement autonome, éliminerait directement maints problèmes dont se plaignent actuellement les ministères-clients. L'aménagement, les services aux locataires, ainsi que les travaux courants d'exploitation et d'entretien seront alors fournis selon les modalités précises de l'entente conclue entre le MTP et les ministères-clients et où l'on établira clairement la norme des services. Le MTP devra remplir fidèlement les obligations qu'il aura contractées dans le cadre de chacune de ces ententes et les ministères-clients seront en mesure de réclamer un service satisfaisant.

RÔLE DIRECTEUR DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LE SECTEUR IMMOBILIER ET DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Le ministre des Travaux publics et son sous-ministre ont tous deux souligné, dans leur déclaration préliminaire, que le Ministère a le devoir d'«orienter, à l'échelle nationale, l'industrie immobilière et celle de la construction». Le MTP se trouve dans une situation toute spéciale de ce point de vue, car il se doit de devenir un chef de file dans ce domaine. (1:9)

Ce sens des responsabilités est favorisé par des contacts nombreux et suivis avec les représentants du secteur immobilier, des firmes d'experts-conseils et l'industrie de la construction. Voici ce qu'en disait M. Williams:

«En raison de la portée nationale et de l'ampleur des ouvrages ainsi que de la diversité des compétences professionnelles auxquelles font appel les activités immobilières fédérales, ces groupes considèrent à juste titre le ministère des Travaux publics comme le symbole le plus représentatif de la présence fédérale et comme un agent important d'efficacité et de progrès dans leurs domaines respectifs au sein de l'entreprise canadienne». (1:9)

Bien que le secteur privé n'ait pas semblé reconnaître d'emblée le rôle directeur du MTP, on a admis que l'envergure même de ses activités lui permettait de mettre à l'essai de nombreuses innovations. Pour l'Institut royal d'architecture:

«Un programme de construction d'immeubles de l'envergure de celui réalisé par les Travaux publics constitue une véritable entreprise de «laboratoire sur le terrain», parce qu'il permet de procéder à l'évaluation des méthodes de conception et de construction et de faire l'expérimentation et la vérification, sous contrôle, des modèles, des techniques et des matériaux de construction». (19A:7-8)

Le ministre des Travaux publics a mentionné quelques programmes par lesquels le Ministère exerce ce rôle de chef de file: le Système des devis directeurs du gouvernement (DDG), le Programme d'études informatisées, le Système de renseignements sur les investissements immobiliers, le Programme d'économie de l'énergie et le Programme de conversion au système métrique. Le Comité a étudié ces programmes et en a discutés avec les représentants du secteur immobilier et de l'industrie de la construction, ainsi qu'avec les associations d'experts-conseils professionnels.

Système des devis directeurs du gouvernement du Canada (DDG)¹

En matière de conception et de construction, il existe deux documents contractuels de base: les devis et les plans. Les devis ont légalement préséance sur les plans. Ils définissent le type et la qualité des matériaux ainsi que les méthodes et procédés qui seront utilisés dans la construction. Vu le degré de précision nécessaire, la préparation de ces documents est longue et répétitive. Les devis directeurs du gouvernement du Canada (DDG) simplifient énormément cette tâche. Il s'agit d'un texte directeur informatisé, disponible dans les deux langues officielles, qui contient les dispositions courantes d'un devis de projet, y compris les mots et les paragraphes interchangeables les plus souvent employés dans une vaste gamme de projets de construction.

C'est au début des années 70 que le ministère des Travaux publics a entrepris d'établir le DDG. Conscients des avantages d'un devis directeur unique pouvant s'appliquer à tous les travaux de construction du gouvernement fédéral, les ministères des Travaux publics, des Transports, de la Défense nationale ainsi que des Affaires indiennes et du Nord, principaux usagers de ces devis, ont formé un comité interministériel. Le ministère de l'Industrie et du Commerce a, par la suite, apporté sa collaboration au programme, parce qu'il croyait qu'un devis national pouvait aussi être utile au secteur privé, mais aucun représentant du secteur privé ne s'est joint au comité. En 1974, le Conseil du Trésor a alloué un crédit de \$750,000 s'échelonnant sur trois années financières pour l'élaboration du Système des devis directeurs du gouvernement.

La rédaction du DDG est maintenant terminée et sa mise à jour est très avancée. Les devis directeurs utilisés dans les ministères ont déjà été regroupés et de nouvelles parties de devis ont été rédigées. Les utilisateurs paient des frais d'ordinateurs proportionnels à l'usage qu'ils font du système. La tenue et la mise à jour informatisées du DDG se font à l'Administration centrale du ministère des Travaux publics à Ottawa. Dès la fin de 1977, plus de vingt-cinq terminaux étaient exploités dans les bureaux régionaux des ministères-clients dans tout le pays. Le nombre d'utilisateurs pourrait augmenter au fur et à mesure que le financement et la main-d'œuvre seront disponibles. Au milieu de 1974, le ministère des Transports a obligé tous ses sous-traitants à recourir au DDG. En janvier 1978, le MTP a fait de même pour tous ses projets, y compris ceux élaborés par des experts-conseils.

Les avantages du DDG ont été considérables. Les renseignements explicatifs fournis par le ministère des Travaux publics indiquent que l'utilisation du DDG réduit de 40% à 80% le temps nécessaire à la préparation des devis selon

¹ Le Comité a assisté à une démonstration pratique de l'application du DDG et du Programme d'études informatisées, à l'Administration centrale des Travaux publics. La complexité de ces programmes a en outre été expliquée dans des ouvrages de référence. La description sommaire de ces activités est basée sur ces ouvrages et sur le Rapport annuel du ministère des Travaux publics de 1976-1977.

l'importance et le genre du projet. Outre qu'il permet d'améliorer la qualité et d'uniformiser la terminologie, le texte du DDG constitue «un document majeur permettant le transfert de connaissances qui peuvent être appliquées à la recherche et au développement dans l'industrie de la construction». C'est là une considération importante. Un autre objectif secondaire mais important visé avec l'élaboration du DDG était d'en faire la base d'un devis directeur national utilisé dans tout le Canada.

Lors des audiences du Comité, le secteur professionnel privé ne connaissait évidemment pas très bien le DDG et ses avantages. L'Association des ingénieurs-conseils a accusé le MTP de ne pas avoir consulté le secteur privé avant d'entreprendre ce projet et a critiqué la nature même du devis. (18:20 et 18:13) Dans son témoignage, l'Association a dit pourquoi elle s'opposait à l'établissement du DDG ou à celui d'un devis directeur national:

«En tant qu'ingénieurs nous n'estimons pas en avoir réellement besoin. Certaines parties de vos devis peuvent être normalisées, mais je puis vous assurer qu'il est extrêmement gênant de vouloir tout ramener à une seule norme». (18:18)

Dans les lettres qu'ils ont fait parvenir au Comité, les ingénieurs-conseils ont mis en doute l'aptitude des Travaux publics à tenir à jour le DDG; ils ont en outre souligné que ce document «porte sur des aspects particuliers et évidents des devis de construction mais néglige certains aspects complexes».

Depuis ce témoignage et la réception du document, on semble jugé différemment de l'efficacité des devis de construction. Le ministère des Travaux publics travaille actuellement à l'établissement d'un devis directeur national en collaboration avec Devis de construction Canada, un organisme national parrainé par l'industrie de la construction et dont font partie des membres de l'Association des ingénieurs-conseils. Cet organisme veut «promouvoir l'éducation et la recherche dans le domaine des documents de construction et assurer leur publication et leur distribution». Le Devis directeur national sera établi et présenté à l'industrie de la construction par l'entremise de cet organisme. Devis de construction Canada a en effet abandonné l'étude préliminaire qu'il avait lui-même financée et a opté pour le devis directeur national qui sera basé sur le DDG. Bien que le projet national n'en soit qu'à ses débuts, il est évident que le ministère des Travaux publics et Devis de construction Canada collaborent pleinement. Cet organisme est représenté au sein du Conseil de la politique du DDG et les cadres du DDG siègent au conseil d'administration de Devis de construction Canada.

Le Comité conclut que les avantages avérés que le système des devis directeurs du gouvernement du Canada (DDG) dans le secteur public justifient son utilisation obligatoire par le MTP et par les experts-conseils au service du gouvernement fédéral. Le Comité approuve la participation active de Devis de construction Canada, parce qu'il est convaincu que le secteur privé considérera que le devis directeur national basé sur le DDG ne peut lui être utile que s'il participe directement à son élaboration et contribue à sa mise à jour perma-

nente. Le DDG ne donnera ce qu'on attend de lui que s'il est régulièrement révisé en fonction des innovations dans le secteur de la construction.

Programme d'études informatisées

En septembre 1975, le Conseil du Trésor a autorisé le ministère des Travaux publics à affecter \$5,830,000 au cours des cinq années subséquentes à la mise au point de son Programme d'études informatisées. Cette somme devait être consacrée à l'élaboration et à l'installation d'un «système de calcul dont peuvent se servir en même temps un certain nombre de concepteurs d'immeubles pour analyser et évaluer diverses solutions à des problèmes d'architecture et de génie».² Le MTP soutient que grâce à ce Programme d'études informatisées, il pourra réduire les coûts de durée utile des immeubles fédéraux, en faisant des plans d'immeubles qui peuvent être construits et entretenus de façon plus efficace et plus économique. Dans le cadre de l'analyse et de l'évaluation des diverses solutions possibles, le Programme d'études informatisées pourrait également examiner les différentes structures, l'utilisation de l'énergie, celle des locaux ainsi que les questions d'environnement.

A l'heure actuelle, le Programme d'études informatisées permet au MTP d'emmagasiner des éléments de plans et de dessins, et ce, dans un espace réduit; il facilite leur repérage, accélère les travaux de conception dans le cas de demandes répétées, améliore la précision des mesures et des calculs financiers, ainsi que des quantités de matériaux requis, et facilite la conversion des mesures du système anglais au système métrique et vice versa.

Le MTP a déjà invité le secteur privé et les universités à participer à l'élaboration et à l'application de son Programme d'études informatisées. Le Comité estime qu'il serait peut-être bon qu'il fasse également appel aux associations intéressées. L'Association canadienne de la construction faisait remarquer dans son mémoire que l'industrie de la construction «recourait très volontiers à la méthode des études informatisées mise au point grâce à la collaboration du MTP, si ce service lui était offert. Elle n'y voit que des avantages».

Quels que soient les mérites du programme, nous ne disposons pas encore de toute l'information voulue sur le coût de l'installation de terminaux dans les bureaux de tous les experts-conseils du secteur privé, et celui de la formation des experts qui se serviront des ordinateurs, et nous ne savons pas non plus à quel point le système leur sera utile. Or, ces données sont essentielles à une analyse des coûts et des bénéfices que le Ministère fera avant de décider s'il doit chercher à obtenir des fonds pour élargir ce programme.

Le Programme d'études informatisées n'aura de valeur que si, n'entraînant que des dépenses raisonnables, il permet au MTP de réduire les coûts relatifs à la durée utile de ses nouvelles constructions. Le Comité recommande donc de n'affecter des crédits supplémentaires à ce programme que si le ministère conclut que son coût est proportionnel aux avantages qu'on peut en retirer et que si ces avantages ne tardent pas trop.

² Canada, Ministère des Travaux publics, *Rapport annuel 1976-1977*, Ottawa, p. 22.

Programme d'économie énergétique et Programme de conversion au système métrique

Le Ministre a fait valoir que le MTP exerçait aussi un rôle de chef de file en matière de politique gouvernementale, dans le cadre de deux activités très spécialisées: le Programme d'économie de l'énergie et le Programme de conversion au système métrique. (1A:5) Le ministère des Travaux publics a accordé une très haute priorité à ces deux nouveaux programmes. Les techniques modernes d'économie de l'énergie ont été appliquées avec un succès évident à l'ensemble des immeubles gérés par le MTP. Les plans proposés pour la construction des nouveaux immeubles sont évalués à l'aide d'un autre programme informatisé, celui de l'analyse des systèmes énergétiques. Un programme de formation a été mis sur pied à l'intention des ingénieurs, tant du MTP que du secteur privé, pour l'application de ce programme.

Les préparatifs ont été faits en vue de l'adoption graduelle du système métrique dans tous les projets de construction du MTP. Le ministère des Travaux publics a créé un réseau de communication avec les autres ministères, les autres niveaux de gouvernement et les autres institutions afin de partager avec eux le résultat de leurs efforts soutenus pour réaliser les objectifs de ces deux programmes. Cette collaboration est très louable.

Système de renseignements sur les investissements immobiliers

Lors de sa déclaration préliminaire au Comité, en novembre 1976, le Ministre a dit que les Travaux publics assumaient aussi un rôle de chef de file au sein du groupe interministériel qui travaille à l'établissement d'un système de renseignements sur les investissements immobiliers; on espère que ce système sera «un outil utile pour réduire l'instabilité cyclique qui caractérise l'industrie de la construction.» (1A:6-7)

Grâce à ce système, on peut déceler les tendances qui se dessinent dans les dépenses au niveau local et faire des prévisions par secteur. Ces prévisions, doublées de recherches sur le coût et la disponibilité de la main-d'œuvre, des matériaux et de l'équipement, permettront, nous l'espérons, de faire l'équation entre les prévisions monétaires et les besoins en main-d'œuvre, en matériaux et en équipement, et de savoir combien d'emplois directs et indirects ces dépenses généreront. (1A:6)

En fait, le Système de renseignements sur les investissements immobiliers ne peut pas encore être utilisé. Le ministère des Travaux publics a proposé la création d'un système de ce genre au groupe interministériel formé de dix ministères et du Conseil économique du Canada. Ce dernier a exprimé des doutes quant à la possibilité que ce système puisse influencer sur les dépenses anticycliques. Néanmoins, on a convenu que les Travaux publics devraient faire une étude de faisabilité et présenter un rapport. Les recherches nécessaires à l'implantation de ce système ont été effectuées par le groupe de recherche en

matière de politique de la Direction de la planification et de la coordination du Ministère, mais aucun rapport sur ces travaux n'a encore été rédigé ni étudié. Toute recommandation définitive du groupe interministériel préconisera une activité gouvernementale globale à laquelle participerait le ministère des Travaux publics.

Si le Système de renseignements sur les investissements immobiliers est perfectionné, le Comité devra aussi tenir compte des commentaires qu'il recevra sur l'accueil que lui aura réservé le secteur privé. Dans des lettres envoyées aux promoteurs immobiliers et aux sociétés affiliées de construction, le Comité a repris la description intégrale du but et de l'utilisation du système contenue dans la déclaration du Ministre, et leur a demandé, du même coup, ce qu'ils pensaient de l'utilité du système. La majorité d'entre eux estimaient qu'il n'aurait qu'une valeur secondaire pour l'industrie; il serait tout au plus une source supplémentaire de renseignements. Un promoteur qui s'intéresse à de vastes projets de construction a bien d'autres soucis. Le *Canadian Institute of Public Real Estate Companies* en a énuméré quelques-uns: «les fluctuations du taux de change, les besoins futurs de locaux, les taxes et les débours en cours de construction». (21A:5)

L'Association canadienne de la construction a admis que l'entreprise privée «trouverait utile d'avoir accès à des prévisions exactes sur la tendance des investissements au niveau local», mais elle a ajouté: «L'expérience que nous avons des études cycliques effectuées par le gouvernement nous porte à douter de l'utilité de ces prévisions». *La société A.E. LePage Ltée* a décrit comme suit la démarche qu'effectuent actuellement les promoteurs pour obtenir directement des renseignements sur lesquels fonder leurs décisions d'investir:

«A l'heure actuelle, quelques appels téléphoniques à des entrepreneurs et à des sous-traitants suffisent à nous renseigner sur le coût de la main-d'œuvre et des matériaux ainsi que sur les activités des entreprises de construction. Un centre automatisé ne faciliterait sans doute pas nos activités de gestion puisque nous devons compter essentiellement sur les relations interpersonnelles». (20A:9)

Le Comité doute que soient fructueux les efforts du secteur public visant à régler ses dépenses de façon à contrebalancer les déséquilibres cycliques des investissements privés. En général, les dépenses anticycliques effectuées par le gouvernement dans le secteur de la construction ont été sans succès; au contraire, à cause des délais d'exécution, elles n'ont souvent fait qu'accroître une activité déjà fébrile du secteur privé. L'expérience a démontré qu'un programme stable de dépenses du MTP dans le secteur de la construction contribue davantage à assainir l'économie. S'appuyant sur le scepticisme de ses membres et sur les réserves clairement exprimées par le secteur privé quant à la valeur pratique du Système de renseignements sur les investissements immobiliers, le Comité doute qu'il soit utile de perfectionner ce système.

Le Système de renseignements sur les investissements immobiliers n'a pas une valeur évidente comme source de renseignements pour l'industrie de la

construction et comme moyen d'atténuer le phénomène cyclique. Le Comité recommande donc l'abandon des recherches sur le Système de renseignements sur les investissements immobiliers.

Conclusion

L'étude des initiatives du ministère des Travaux publics avec les représentants du secteur privé fait ressortir que ces derniers ne reconnaissent pas d'emblée le MTP comme chef de file. D'ailleurs, le mémoire présenté par l'Association des ingénieurs-conseils le souligne.

Le fait que le ministère ait recours aux services de nombreux experts-conseils et qu'en outre, il puisse tirer avantage du fait qu'il constitue un point de convergence pour les nombreux systèmes, innovations et apports lui permet d'être assimilé à une chambre de compensation ou à un centre de renseignement mais par contre il serait erroné de le considérer comme donnant le ton en matière de planification, d'esthétique industrielle, de construction, de conversion au système métrique, de normalisation ou encore pour les mesures de conservation d'énergie. (18A:9)

Ce fait est ressorti, si nettement au cours des séances du Comité que le Ministre, dans son commentaire final, a admis que l'industrie ne considérerait probablement pas le ministère des Travaux publics comme chef de file. Cependant, il a souligné que «l'obligation et la possibilité d'exercer ce rôle demeurent, et que le Ministère est décidé à l'assumer pleinement dans les domaines qui s'y prêtent». (26:12)

Le MTP est un organisme de services dont la principale responsabilité est de répondre aux besoins du secteur public. A ce titre, il doit être constamment à l'affût de nouvelles façons afin d'améliorer le service aux ministères-clients et de diminuer leurs coûts; la nécessité d'assumer cette tâche et l'importance de ses activités permettent au MTP de partager les résultats de ses recherches et de ses expériences avec l'industrie privée. Pour ce faire, il doit favoriser la consultation par des contacts avec les associations et par l'organisation de comités de liaison et de conférences, etc.

L'Association des ingénieurs-conseils a souligné: «Nous n'avons pas eu l'occasion de l'aider dans cette tâche.» Le message est clair. Si le ministre des Travaux publics ne collabore pas davantage avec le secteur privé, ses efforts d'orientation ne seront pas reconnus. Le Ministre a déjà admis la validité de cette affirmation. A son avis, «les critiques formulées par plusieurs groupes du secteur privé qui ont dénoncé les faiblesses du processus consultatif et du système d'échange de renseignements entre l'industrie et le gouvernement sont justifiées.» (26:12)

Lors de la dernière séance, M. Mackay a aussi affirmé que le ministère reconnaît que c'est une erreur de trop insister sur le rôle de chef de file du MTP. «Nous ne prétendons pas être des chefs de file, mais nous disposons de mécanismes qui permettent de regrouper les divers intéressés. L'expression

«chef de file» n'est pas très indiquée dans ce cas-ci, du moins d'après la notion que j'en ai.» (26:32) Il a signalé que le Ministère songeait à organiser des réunions annuelles avec les architectes et les ingénieurs-conseils ainsi qu'avec leurs associations professionnelles. Ces réunions serviraient à «énoncer les problèmes tels que les conçoivent les deux parties...et à examiner les possibilités d'entreprises mixtes». (21:23) Un comité mixte composé de représentants du MTP, de l'IRAC et de l'Association des ingénieurs-conseils a été créé vers la mi-décembre 1977 pour préparer cette réunion qui aura lieu au mois de mars 1978.

C'est un bon début. Le MTP, étant la principale organisation immobilière au Canada, est bien placé pour assumer un rôle de chef de file si son travail est innovateur. Il dispose du personnel et des ressources voulus pour faire de la recherche et mettre au point de nouvelles techniques qui profiteront à tous, notamment à l'industrie privée de la construction. Cependant, par souci d'efficacité, **le Comité recommande qu'on favorise davantage la participation directe du secteur privé et des universités aux recherches expérimentales du ministère des Travaux publics.**

Bien qu'il encourage le MTP à poursuivre ses travaux de recherche et de développement de nouvelles techniques, le Comité l'invite à la prudence. Le MTP ne devrait pas tenter de «s'imposer» comme chef de file en exagérant ses efforts de recherche. Par conséquent, **le Comité recommande l'évaluation périodique des projets de recherche et de développement du MTP et l'abandon de ceux dont la réalisation pourrait entraîner des délais et des coûts déraisonnables.**

LA POLITIQUE DE GESTION DES TERRES

PARTIE III

RÔLE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LA GESTION DES
TERRES FÉDÉRALES: CONSEILLER ET ADMINISTRER

TABLEAU 6
BIENS-FONDS DU GOUVERNEMENT PAR MINISTÈRE
AU 31 MARS 1977

Ministère	Terrains appartenant à la Couronne (en acres)	Superficie louée (en acres)	Total
Travaux publics	124,190.98	44,752,235.15	44,876,426.13
Affaires indiennes et du Nord	30,953,423.99	242.40	30,953,666.39
Défense nationale	1,478,713.14	3,138,712.61	4,617,425.75
Expansion économique régionale	1,246,716.38	954,022.71	2,200,739.09
Transports	320,149.64	4,485.60	324,635.24
Pêches et environnement	122,528.38	3,655.05	126,183.43
Commission de la Capitale nationale	108,748.37	174.70	108,923.07
Agriculture	33,698.54	39,677.06	73,375.60
Conseil des ports nationaux	57,168.52	1.90	57,170.42
Commission d'énergie du Nord canadien	26,552.10	—	26,552.10
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	26,915.28	—	26,915.28
L'énergie atomique du Canada	23,225.80	—	23,225.80
Service canadien des pénitenciers	12,048.43	71.00	12,119.43
Conseil national de recherches	6,176.30	151.20	6,327.50
Radio-Canada	2,732.59	124.92	2,857.51
Eldorado Nucléaire Ltée	134.50	2,475.20	2,609.70
Gendarmerie royale du Canada	2,215.61	110.77	2,326.38
Communications	2,187.30	.30	2,187.60
Énergie, Mines et Ressources	713.30	1,097.50	1,810.80
Société centrale d'hypothèques et de logement	1,548.53	.20	1,548.73
Arsenaux canadiens Ltée	1,179.50	—	1,179.50
Société des transports du Nord Ltée	841.20	3.60	844.80
Affaires des anciens combattants	660.60	.30	660.90
Santé nationale et Bien-être social	501.94	77.76	579.70
Revenu national, Douanes et Accise	251.52	17.30	268.82
Commission des champs de bataille nationaux	235.00	—	235.00
Affaires extérieures	67.40	29.60	97.00
Industrie et commerce	4.40	.90	5.30
Approvisionnement et Services	3.30	—	3.30
Emploi et Immigration	—	.40	.40
TOTAL	34,553,532.54	48,897,368.13	83,450,900.67

Source: Répertoire immobilier central.

LA POLITIQUE DE GESTION DES TERRES FÉDÉRALES

Lors de la dernière séance du Comité, le ministre des Travaux publics a souligné que «la gestion des terres fédérales ajoutait une dimension importante au travail du Ministère».

C'est la politique fédérale de gestion des terres, qui vise essentiellement la réalisation d'objectifs plus vastes que le logement des services gouvernementaux, qui a amené cette nouvelle sensibilisation à l'égard du patrimoine national, de l'image fédérale, des problèmes liés à la rénovation urbaine et au développement régional, et qui a entraîné cet intérêt et cette participation accrues des administrations provinciales et municipales. (26:9)

C'est en 1975-1976 que le Programme de gestion et d'aménagement fonciers a, pour la première fois, fait l'objet d'un crédit distinct dans les prévisions budgétaires du Ministère. En 1976-1977, il se voyait allouer un crédit de \$13,207,000 et un effectif de 190 années-hommes. Ce crédit a permis de financer le travail de gestion financière qu'effectue le Ministère dans quatre directions: la Direction de l'administration immobilière, qui s'occupe de l'administration des biens immobiliers excédentaires; la Direction de l'immobilier qui est responsable des travaux d'arpentage, de l'évaluation, de l'expropriation et de la disposition des biens immobiliers excédentaires; la Direction de l'aménagement immobilier, de qui relève l'étude de l'utilisation actuelle et future des terres fédérales; et enfin, la Direction du district spécial de Mirabel qui est chargée de la gestion des terres adjacentes à cet aéroport.

Au début, toute la gestion des biens immobiliers du gouvernement relevait du ministère des Travaux publics. La Commission Glassco a toutefois découvert qu'au début des années 60, plusieurs ministères partageaient cette responsabilité. Il était alors admis que tout ministère ou organisme pouvait acquérir des terrains, à condition d'avoir obtenu l'autorisation d'en effectuer la dépense. Les ministères de la Défense nationale, des Travaux publics et des Transports, ainsi que la Commission de la Capitale nationale faisaient suffisamment de transactions immobilières pour disposer d'un personnel uniquement affecté à cette tâche.

Les membres de la Commission Glassco ont formulé plusieurs critiques au sujet des pratiques de gestion foncière en vigueur à ce moment-là et ont jugé

que les expropriations n'étaient pas faites «en toute justice et diligence»¹. Les décisions relatives aux nouvelles acquisitions étaient prises sans qu'on dispose d'un bon répertoire central des biens immobiliers existants. La procédure de vente des terres fédérales étant «incommode et archaïque» selon certains, les ministères préféraient garder des biens dont ils n'avaient pas vraiment besoin plutôt que de s'en défaire². En outre, il n'existait aucune politique cohérente de location des biens immobiliers fédéraux pour des fins étrangères à l'administration publique.

La Commission Glassco a reconnu que le gouvernement fédéral devait inévitablement intervenir largement dans le domaine de l'utilisation des terres. Étant le plus grand détenteur de biens immobiliers au Canada et en raison des nombreux achats et ventes qu'il effectue, le gouvernement fédéral exerce une certaine influence sur la configuration d'un grand nombre de villes. La Commission Glassco avait également indiqué que d'autres échelons de gouvernement jouaient aussi un rôle dans ce domaine et qu'il était essentiel que le gouvernement fédéral coordonne ses plans de gestion foncière et collabore avec les organismes provinciaux et municipaux à cet égard. Les commissaires ont conclu que les ministères et organismes qui s'occupaient de gestion foncière le faisaient de façon autonome, et que «dans de telles conditions, il était presque impossible d'adopter une ligne de conduite uniforme nationale en matière d'utilisation des terres, de planification et de développement général». Pour combler ces lacunes, le gouvernement fédéral devrait donc prendre une part active et efficace aux programmes de gestion foncière, et ce, de concert avec les autres niveaux de gouvernement. Par conséquent, la Commission a recommandé:

«Que le ministère des Travaux publics, en s'organisant pour gérer les propriétés immobilières, désigne un personnel spécial qui sera chargé d'étudier les questions relatives à l'utilisation des terres appartenant à l'État et de collaborer avec les organismes provinciaux et municipaux pour effectuer des développements urbains, ruraux et régionaux»³.

Suite à cette recommandation et à d'autres recommandations subsidiaires de la Commission Glassco, les principes et pratiques qui régissaient l'utilisation des terres fédérales ont été réexaminés. La compilation du répertoire immobilier central était entreprise à la fin des années 60. En 1970, on procédait à la refonte de la Loi sur l'expropriation et en 1973, le Cabinet formulait et adoptait une nouvelle politique officielle de gestion des terres fédérales. Chacune de ces mesures a contribué à officialiser le rôle du ministère des Travaux publics comme principal administrateur et conseiller pour l'ensemble des activités liées à la gestion des biens immobiliers fédéraux.

¹ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, vol. 2, 1962, p. 29.

² *Ibid.*, p. 30.

³ *Ibid.* p. 34, 35, 36.

Nouvelle politique de gestion des terres fédérales

En 1973, le Cabinet a approuvé le principe d'une nouvelle politique de gestion foncière en vue d'appliquer certaines propositions de la Commission Glassco. Une directive du Conseil du Trésor, émise en 1975, en définissait le «principe fondamental».

«...Le principe fondamental de la politique est de gérer la propriété foncière fédérale de façon à allier la prestation efficace des services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux de nature plus générale.»⁴

Cette directive plutôt vague a fait l'objet d'une brève remarque dans une annexe de moins d'une demi-page où l'on énumérait, de façon non moins générale, des «exemples de facteurs à considérer». L'annexe conclut sur un ton plus évasif encore:

«La mesure dans laquelle ces facteurs influenceront la décision prise à l'égard de chacun des projets dépendra d'autres facteurs tels que l'emplacement du terrain, la taille du projet, le moment choisi et la nature des besoins des programmes du ministère»⁵.

La circulaire du Conseil du Trésor expose cette politique ainsi que la procédure à suivre dans toutes les transactions foncières comme les acquisitions, les baux, les changements de destination et les cessions.

Cette nouvelle politique s'applique à tous les ministères et organismes énumérés aux Annexes A, B et C de la *Loi sur l'administration financière*, à l'exception des réserves indiennes, des parcs nationaux, des sites historiques et des Territoires. Le Cabinet a aussi ordonné que les corporations de propriétaires (Annexe D) soient incitées à appliquer cette politique, les ministères responsables étant priés d'informer le Conseil du Trésor des intentions de ces corporations⁶. Les terres détenues par la Commission de la Capitale nationale (CCN) étaient initialement exclues; elles ont été assujetties à la nouvelle politique en septembre 1976⁷.

Comité consultatif du Conseil du Trésor sur la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF).

La Circulaire du Conseil du Trésor de 1975 portait aussi création du Comité consultatif du Conseil du Trésor sur la gestion foncière fédérale chargé de coordonner et de diriger l'application de la nouvelle politique. Il se voyait confier deux grandes responsabilités: d'abord, l'élaboration de directives et de méthodes d'application de cette politique et, deuxièmement, l'examen de toutes les transactions foncières. Quand les terres de la CCN ont été assujetties à cette politique, une troisième responsabilité a été ajoutée, soit «la mise au point

⁴ Canada, Circulaire du Conseil du Trésor, n° 1975-80, T.B. 736553, le 29 mai 1975.

⁵ *Ibid.* Le texte exposant la politique et les facteurs à considérer figure à l'Annexe B.

⁶ La plupart des corporations de propriétaires ont informé le Conseil du Trésor, peu après la publication de la directive de 1975, qu'elles tiendraient compte de la politique foncière dans leurs transactions.

⁷ Canada, circulaire du Conseil du Trésor n° 1976-31, T.B. 74442, le 7 septembre 1976.

de directives appropriées pour la location, par le gouvernement fédéral, de locaux à bureaux dans la région de la Capitale nationale»⁸.

Les membres du CCCT/GFF sont le Conseil du Trésor, le département d'État chargé des Affaires urbaines, le ministère de l'Environnement, la Société centrale d'hypothèques et de logement, le ministère des Travaux publics et la Commission de la Capitale nationale (quand le terrain à l'étude se trouve à l'intérieur de la Région de la Capitale nationale). Chacun assume la responsabilité précise de formuler des propositions «compatibles avec son propre mandat».

Les responsabilités du ministère des Travaux publics, définies dans la circulaire du Conseil du Trésor, sont plus détaillées. Les Travaux publics doivent fournir des «services et des conseils professionnels en matière de gestion foncière aux ministères et organismes en vue de la planification des besoins dans le domaine immobilier». C'est au ministère des Travaux publics que revient la garde et la gestion des terres déclarées excédentaires; à titre d'agent du CCCT/GFF, il dirige et coordonne l'application des recommandations de l'étude sur l'utilisation des terres; enfin, il tient à jour le répertoire immobilier central.

Le CCCT/GFF se réunit toutes les deux semaines et passe le plus clair de son temps à étudier les transactions immobilières. Jusqu'à l'automne de 1976, époque à laquelle le Conseil du Trésor a entrepris d'étudier le travail du CCCT/GFF, très peu de temps avait été consacré à l'élaboration de méthodes d'application de la politique foncière, et on avait à peine abordé la mise au point de directives pour la location de locaux dans la Région de la Capitale nationale.

Programme d'études préliminaires de secteurs

Le Comité a l'impression que le CCCT/GFF a connu bien des déboires dans l'élaboration des méthodes d'application de la politique foncière. Principal outil utilisé dans le cadre de ces efforts, le Programme d'études préliminaires de secteurs a été établi afin de combler une grave lacune en matière d'information. En effet, on ne possédait pas suffisamment de renseignements sur l'utilisation des propriétés fédérales et sur leur incidence sur le développement de certaines localités et régions. De hauts fonctionnaires ont révélé au Comité que d'ici cinq ans, tous les biens immobiliers fédéraux situés dans les zones urbaines feraient l'objet d'une étude systématique:

«...pour déterminer l'efficacité de leur utilisation actuelle et découvrir si celle-ci est conforme aux objectifs socio-économiques et environnementaux plus vastes de la politique de gestion foncière fédérale» (4:10-11).

⁸ *Ibid.*

Dans le cadre d'une étude préliminaire de secteurs, le bureau régional du MTP prépare un profil socio-économique de la localité dans laquelle se situent les biens immobiliers fédéraux. Après comparaison des politiques de planification foncière des trois niveaux du gouvernement, on évalue l'utilisation actuelle de ces biens en fonction des objectifs fédéraux.

Des études expérimentales ont été entreprises d'octobre 1973 à mars 1974. A cette époque, dix-neuf localités, petites ou moyennes, ont été sélectionnées à cette fin par un sous-comité du CCCT/GFF qui se réunit trois fois l'an pour choisir les zones à étudier. Ces études expérimentales ainsi que les études terminées sont soumises à l'examen du CCCT/GFF.

Au début, toutes les étapes de l'étude préliminaire de secteurs, y compris l'évaluation, étaient préparées par les bureaux régionaux des Travaux publics, mais il en est résulté certains problèmes. Quand le CCCT/GFF a étudié le résultat de ces expériences, il a fait remarquer que seul le personnel des Travaux publics y avait vraiment participé. Il a alors recommandé que des représentants des bureaux régionaux des ministères-clients, dont les biens immobiliers faisaient l'objet d'une évaluation, participent eux aussi au processus. Mais on a vite constaté que cette méthode demandait trop de temps, si bien qu'au début de 1977, une nouvelle méthode a été mise au point: chaque ministère participant n'avait plus qu'à remplir une liste de contrôle. Seuls les cas problèmes feraient l'objet d'une discussion lors d'une réunion d'évaluation.

Malgré ces difficultés, un ambitieux programme a été préparé. Cent trente-six régions ou villes canadiennes doivent faire l'objet d'une évaluation au moins une fois tout les cinq ans et même plus dans certains cas.

Compte tenu des résultats obtenus, le Comité doute du bien-fondé de cet effort et de ces dépenses. Quatre ans se sont déjà écoulés depuis le lancement, à titre expérimental, de ce programme d'études préliminaires de secteurs et déjà, trois différentes méthodes de collecte et d'évaluation des données ont été essayées. Bien qu'une quantité considérable de renseignements ait été recueillie et beaucoup de temps consacré à l'évaluation, le programme ne semble pas efficace.

Le Comité s'est penché sur l'une des études effectuées dans le cadre du Programme d'études préliminaires de secteurs, laquelle a confirmé ses craintes. La compilation des données relatives aux objectifs d'aménagement urbain et de planification foncière du gouvernement applicables à la localité à l'étude était peu utile aux décisions de planification qu'il fallait prendre à l'égard des biens immobiliers fédéraux en cause.

En défendant le programme devant le Comité, un haut fonctionnaire du Ministère a souligné que ce programme pourrait permettre «de déceler, dans certains cas, une sous-utilisation et peut-être dans d'autres, un excédent de biens immobiliers» (4:17). Reconnaisant la nécessité d'un certain mécanisme pour atteindre cet objectif, le Comité approfondira davantage la question dans le présent chapitre. Il estime cependant que si le Programme actuel d'études

préliminaires de secteurs n'a pas abouti à des résultats concrets, c'est qu'il s'est attaqué en même temps à l'étude des immeubles polyvalents et des immeubles monovalents et que les directives du Conseil du Trésor relatives à la gestion foncière sont trop vagues et, partant, pratiquement inapplicables. Par conséquent, **le Comité recommande l'abrogation du Programme d'études préliminaires de secteurs.**

Travaux du CCCT/GFF

Le Comité a aussi souligné que le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion des terres fédérales avait travaillé à deux niveaux: tout d'abord et surtout, au niveau purement administratif en étudiant certaines transactions foncières particulières et en vérifiant si elles sont conformes aux objectifs formulés dans la politique; et ensuite, plus récemment, au niveau politique en élaborant, sinon en réalité du moins en principe, des directives en vue de l'application de la politique de gestion des terres fédérales. Les décisions concernant cette politique devraient toutefois être prises par les gestionnaires supérieurs des ministères concernés, l'étude courante des transactions foncières pouvant être déléguée. Sur le plan administratif, on devrait faire une nette distinction entre ces deux fonctions et le CCCT/GFF devrait être remanié afin que cette différence de responsabilité se retrouve également au niveau de l'effectif.

Actuellement, les directives concernant la politique de gestion foncière fédérale sont si générales* que ceux qui s'occupent de son application ne possèdent pas les critères voulus pour baser leurs décisions. Par conséquent, **le Comité recommande que le Comité consultatif du Conseil du Trésor sur la gestion foncière fédérale (CCCT/GFF) soit chargé d'établir des directives claires et concises en vue de l'application de la politique de gestion foncière dont le premier objectif devrait être l'utilisation efficace des propriétés fédérales.**

Acquisition par voie d'expropriation

Depuis la création de la Commission Glassco, on a procédé à une certaine unification des responsabilités dans le domaine des acquisitions. La Loi sur l'expropriation a été révisée en 1970 afin de confier au ministère des Travaux publics, et à titre exclusif, la responsabilité de procéder à l'expropriation des terres requises par les ministères et organismes fédéraux à l'exception du Canadien national. La loi révisée a été conçue pour répondre à la critique selon laquelle le gouvernement fédéral ne procédait pas aux expropriations «avec justice et diligence».

* Voir Annexe B.

Le rapport annuel publié par le MTP en 1976-1977 révèle que le volume des expropriations s'accroît.⁹ L'ampleur de ces activités a incité le ministère des Travaux publics à préparer des directives sur le partage des responsabilités découlant de la Loi sur l'expropriation, directives qui ont été approuvées par l'administration centrale des Travaux publics et par le ministère de la Justice. Bien que de nombreuses procédures aient été confiées au bureau régional du MTP, l'administration centrale joue un grand rôle dans les expropriations majeures.

Les plus importantes jamais entreprises par le gouvernement du Canada ont été celles du district spécial de l'aéroport de Mirabel. A cette occasion, des directives ont été formulées pour les grands projets d'expropriation. Le rapport annuel souligne que dans le cas de Mirabel, plus de 3000 offres d'indemnité ont été réglées à ce jour et qu'une centaine de cas demeurent en suspens.¹⁰ Le deuxième grand projet d'expropriation entrepris par la Couronne concernait le terrain d'un nouvel aéroport à Pickering (en Ontario). Il a entraîné plus de 700 expropriations, dont 275 cas demeurent en suspens¹¹.

L'expropriation est une opération délicate. Malgré les dispositions de la loi révisée visant à assurer la justice et la rapidité de cette procédure, l'expropriation suscite des réactions de la part du public. Le Comité est convaincu que le ministère des Travaux publics a assumé d'une façon louable la responsabilité qui lui a été confiée de procéder à des expropriations au nom du gouvernement fédéral.

Acquisition par voie d'achat

Les biens immobiliers peuvent aussi être achetés. Alors que seul le MTP a le droit d'exproprier, il n'a pas, en matière d'achat de biens immobiliers, de compétence exclusive.¹² Selon un fonctionnaire du MTP, ce Ministère négocie à l'heure actuelle environ 90% «des acquisitions foncières pour les divers ministères du gouvernement» (8:10) Par exemple, le MTP négocie les acquisitions de terrain au nom du ministère des Transports. Ainsi, quand la responsabilité de toutes les expropriations a été confiée aux Travaux publics, en 1971, le personnel et les pouvoirs d'acquisition des biens immobiliers du ministère des Transports ont été transférés au MTP (4:33).

Pourtant, certains ministères et organismes procèdent encore eux-mêmes à l'achat de terrains. La Défense nationale, la Commission de la Capitale

⁹ Canada, ministère des Travaux publics, *Rapport annuel 1976-1977*, Ottawa, p. 16.

¹⁰*Ibid* p. 16

¹¹*Ibid*

¹²Le Règlement sur la question des terrains, établi en vertu de la Loi sur l'administration financière (C. P. 1966-514, le 17 mars 1966; C.P. 1967-1281, le 22 juin 1967) accorde à tous les ministères énumérés à l'annexe A de la Loi le pouvoir d'acheter des terrains.

nationale, le ministère de l'Agriculture et la direction nationale de Parcs Canada du ministère des Affaires indiennes et du Nord continuent de le faire en leur propre nom et disposent d'un personnel spécialisé en la matière (4:32). Le MTP souhaiterait s'occuper, en plus des acquisitions par voie d'expropriation, de toutes les acquisitions par voie d'achat, mais ces ministères répugnent à abandonner leur pouvoir, comme l'expliquait un haut fonctionnaire du MTP: «Certains ministères craignent que leurs besoins ne reçoivent pas la même priorité qu'eux-mêmes accordent et c'est de là que provient leur réticence à abandonner ce qu'ils possèdent déjà». (8:11)

Le Comité s'est demandé s'il devrait recommander que tous les ministères soient tenus de faire appel aux services des Travaux publics pour l'acquisition des biens immobiliers par voie d'achat. Cette recommandation irait dans le même sens que la recommandation première voulant que le MTP soit considéré comme principal agent immobilier du gouvernement fédéral en matière de fournitures de locaux et de services immobiliers connexes. Il était, par conséquent, important d'étudier les raisons pour lesquelles chacun des quatre intéressés a continué d'acheter des terrains en son propre nom. La question des trois ministères sera étudiée globalement, alors que celle de la CCN, corporation mandataire, fera l'objet d'une étude distincte.

Acquisitions des autres ministères

Les acquisitions auxquelles procède le ministère de l'Agriculture se limitent à l'achat de biens immobiliers en vue d'établir de nouvelles fermes expérimentales ou d'agrandir celles qu'il possède déjà. Il n'effectue qu'un petit nombre de transactions: en 1977-1978, seulement deux fermes ont été achetées, l'une pour \$80,000 et l'autre pour \$25,000. Il prévoit pour l'année 1978-1979, faire l'acquisition d'une ferme expérimentale de \$200,000 au Nouveau-Brunswick. L'Agriculture a fait appel au MTP pour négocier l'achat de biens immobiliers destinés à d'autres usages et, même pour les fermes expérimentales, elle se fie aux évaluations des Travaux publics. Lorsqu'ils ont été interrogés, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ont soutenu que l'achat de fermes est une activité spéciale: il faut connaître à fond les différents types de terrain, de sol et de dénivellation pour mener à bien ces négociations.

Bien que la direction de Parcs Canada du ministère des Affaires indiennes et du Nord continue d'exercer, en vertu de deux lois, son pouvoir d'acheter des biens immobiliers, les hauts fonctionnaires de ce Ministère tiennent compte des conseils du MTP en matière d'évaluation. Les acquisitions faites en vertu de la Loi sur les parcs nationaux sont habituellement très importantes et ne sont souvent conclues qu'après que des négociations aient été menées par le gouvernement provincial intéressé afin que l'entente couvre les droits très fonciers aussi bien que les droits superficiels. Les négociations visant l'achat de terrains à vocation récréative étant particulièrement délicates une fois qu'un emplacement approprié a été trouvé, les hauts fonctionnaires estiment qu'il est le plus

apte à mener à bien ces négociations. Toutefois, quand un grand nombre de propriétaires sont touchés, la direction sollicite l'aide des Travaux publics pour négocier l'achat des biens en cause. Ainsi, le MTP a récemment négocié l'achat de 300 chalets dans le Parc national de Pointe Pelée dans le sud-ouest de l'Ontario.¹³ La majorité des transactions immobilières de Parcs Canada sont effectuées en vertu de la Loi sur l'administration financière; c'est le cas des canaux et des terrains adjacents aux parcs nationaux.

Pour sa part, le ministère de la Défense nationale est l'un des plus grands propriétaires de terres fédérales. Mis à part les vastes terrains détenus par le ministère des Affaires indiennes et du Nord, la Défense nationale contrôle environ 35% de toutes les terres fédérales.¹⁴ Bien que ce Ministère n'ait fait aucune acquisition importante depuis dix ans, de nombreux lopins sont achetés chaque année. Il peut s'agir par exemple d'un terrain d'un acre où l'on veut établir une station de radar. La Défense nationale recourt aux évaluations du ministère des Travaux publics quand le personnel de ce dernier est disponible; autrement, elle se charge elle-même de toutes les démarches. La Défense nationale soutient qu'elle doit continuer à compter sur son propre personnel pour négocier les transactions foncières si elle veut respecter les priorités qui lui ont été fixées.

Le Comité conclut qu'il est raisonnable que la direction de Parcs Canada du ministère des Affaires indiennes et du Nord achète elle-même des biens immobiliers en vertu de la Loi sur les parcs nationaux et de la Loi sur les lieux et monuments historiques, tout comme il est raisonnable que le ministère de la Défense nationale se charge d'acheter des biens immobiliers pour des projets ayant trait à la défense. D'autre part, ces ministères devraient continuer de tenir compte des conseils du MTP en matière d'évaluation, et il faudrait les inviter, sans les y obliger, à recourir aux services du MTP pour faire ces acquisitions. Il va de soi, par exemple, que le ministère de l'Agriculture, qui n'a qu'un programme réduit d'acquisition de fermes expérimentales, devrait utiliser les services du MTP plutôt que de s'en remettre à ses propres employés.

Acquisitions de la Commission de la Capitale nationale

Le quatrième organisme qui assume lui-même la responsabilité de ses acquisitions est la Commission de la Capitale nationale. En vertu de la loi qui l'a créée, la CCN est autorisée «à préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la Région de la Capitale nationale», et le gouvernement fédéral, principalement par l'entremise de la CCN, a dû à cet effet acheter ou exproprier des biens immobiliers. En l'occurrence, on s'est

¹³ La direction de Parcs Canada acquiert également des terrains en vertu de la Loi sur les lieux et monuments historiques. Ces acquisitions doivent toutefois être approuvées par le Conseil du Trésor, quel que soit le prix de la transaction.

¹⁴ Lettre adressée au président et datée du 1^{er} juin 1977. Elle provient de C.R. Nixon, sous-ministre de la Défense nationale.

fondé sur le principe que la Commission peut contrôler ce qu'elle possède. En réalité, la CCN dispose d'une banque de terrains dans la Région de la Capitale nationale pour protéger les biens immobiliers nécessaires à l'application de ses programmes d'aménagement à long terme. Comme conséquence de cette activité foncière, le gouvernement possède maintenant 29% de la superficie totale de la zone urbaine de la région, ce qui lui permet d'influer sur la planification de la Région de la Capitale nationale. «Les administrations tant municipales que provinciales n'ont pas compétence sur ces terrains, et le gouvernement fédéral n'est tenu de se conformer ni aux règlements locaux, ni aux dispositions de la réglementation provinciale».¹⁵

La CCN est le principal, mais non le seul, propriétaire des terres fédérales dans la région. Il faut souligner que la CCN achète des terrains en prévision de ses besoins, alors que le MTP, qui détient d'importantes propriétés, n'achète des terrains «que pour répondre à un besoin précis existant». Cette distinction s'est beaucoup perdue, car le MTP a procédé à des acquisitions surtout dans le but de protéger les environs immédiats de la colline du Parlement en prévision de l'agrandissement de «l'enceinte parlementaire». Pour diverses raisons, certains «besoins précis existants» ne se sont jamais concrétisés, ce qui a soulevé des différends entre la CCN et le MTP à l'occasion de certaines acquisitions, ou lorsque l'utilisation future du terrain n'était pas clairement définie. Des fonctionnaires de la CCN et du MTP ont toutefois assuré le Comité que ces problèmes avaient été résolus et que prévalait maintenant un esprit de collaboration. De toute façon, le Comité d'utilisation des terres de la Région de la Capitale nationale, créé en 1975, étudie tous les programmes nécessitant des modifications de l'utilisation foncière proposée par ses membres: les grands propriétaires fonciers fédéraux de la région.

La CCN conserve son propre personnel spécialisé dans l'achat des terrains et ne fait pas appel au personnel du MTP pour les évaluations. En vertu de la loi, elle doit consulter les Travaux publics pour les expropriations mais, dans ces cas, le MTP surveille la transaction, la CCN se chargeant d'obtenir les évaluations et de mener les négociations.

La CCN est une corporation mandataire chargée de promouvoir l'identité de la Capitale nationale. La propriété et l'utilisation du territoire sont pour elle une façon d'atteindre cet objectif. A titre de dépositaire de la banque de terrains, la CCN doit pouvoir faire des acquisitions. La délégation de cette responsabilité aux Travaux publics modifierait complètement son rôle. Par conséquent, comme dans le cas de la direction de Parcs Canada et du ministère de la Défense nationale, le Comité conclut qu'il est raisonnable que la CCN conserve son propre personnel pour négocier l'acquisition des terrains nécessaires à l'exécution des fonctions que lui confère la loi dans la Région de la Capitale nationale. Toutes les autres acquisitions devraient se faire par l'intermédiaire des Travaux publics.

¹⁵ Douglas H. Fullerton, *La Capitale du Canada: Comment l'administrer?* 1974, vol. 1, p. 61.

Le Comité recommande que seul le MTP soit habilité à acquérir les propriétés que requièrent au Canada les ministères ou organismes du gouvernement fédéral, sauf dans les cas suivants:

- a) si la propriété est acquise par la Commission de la capitale nationale dans le cadre de son mandat et dans la région de la capitale nationale;
- b) si la propriété est acquise par la direction Parcs Canada du ministère des Affaires indiennes et du Nord aux termes de la Loi sur les parcs nationaux ou de la Loi sur les lieux et monuments historiques;
- c) si la propriété est acquise par le ministère de la Défense nationale dans le cadre de projets liés à la défense.

Cession des biens immobiliers excédentaires

La circulaire du Conseil du Trésor de 1975, portant sur la politique de gestion foncière, ordonnait à tous les ministères et organismes de signaler au MTP chaque propriété foncière dont ils n'avaient plus besoin.¹⁶ La propriété en cause est alors transférée aux MTP, qui la conserve en fiducie jusqu'à ce que le CCCT/GFF ait décidé de son utilisation définitive.

On ne dispose de ce bien qu'après que les Travaux publics ont informé les ministères intéressés de son existence et que le Comité consultatif du Conseil du Trésor en a autorisé la cession. Une fois le bien évalué, les autorités provinciales et municipales sont ensuite informées de la possibilité qui leur est offerte de l'acquérir. Si elles ne désirent pas se prévaloir de l'offre, le bien est mis en vente au grand public (4:20).

Selon une directive émise par le Cabinet en 1964¹⁷, les biens excédentaires sont, à quelques exceptions près, vendus à leur valeur marchande. Quand des autorités provinciales ou municipales s'intéressent à un bien immobilier excédentaire détenu par le gouvernement fédéral, ce bien peut être cédé pour le montant symbolique de un dollar. Les titres de propriété du terrain déclaré excédentaire sont parfois rendus au propriétaire initial «pour éviter la perpétuation du morcellement, qui ne se serait pas produit si le gouvernement fédéral n'était pas intervenu». On a cité l'exemple de l'achat d'une station de radar désaffectée située au beau milieu d'une entreprise agricole. (4:20)

Avant 1975, 97 p. 100 des terres excédentaires étaient vendues. Toutefois, selon la nouvelle politique du Conseil du Trésor de 1975, et

«conformément à ce principe, les propriétés foncières qui ne seront plus requises pour le fonctionnement des ministères et organismes demeureront généralement la propriété de l'État et seront affectées à la réalisation des objectifs généraux du gouvernement».¹⁸

¹⁶ Canada, Conseil du Trésor, C.T. n° 736453, Ottawa, 29 mai 1975, page 6.

¹⁷ Dossier des décisions du Cabinet, réunion du 20 août 1964, document 360-64 du 27 juillet 1964, publié le 25 août de la même année.

¹⁸ Canada, Conseil du Trésor, circulaire C.T. n° 736453, Ottawa, 29 mai 1975, page 1.

Ce changement de politique a eu une incidence considérable. Au cours des quinze mois qui ont suivi l'adoption de la nouvelle politique, le gouvernement fédéral a réaffecté 40 p. 100 de la superficie excédentaire à d'autres fins, en a loué 32 p. 100, principalement au secteur privé, et en a vendu ou transféré à peine 26 p. 100, surtout à des provinces et à des municipalités. (4:12) Aux termes de l'ancienne politique, ces biens auraient été offerts à d'autres niveaux de gouvernement ou vendus. Mais la directive du Conseil du Trésor de 1975 a interdit cette pratique. Le Comité s'inquiète des répercussions de cette décision. Lors de sa dernière rencontre avec le Comité, le ministre des Travaux publics a révélé qu'il partageait cette préoccupation.

«L'un des problèmes découle de ce qu'en règle générale, les terres fédérales ne devraient pas être cédées de façon permanente. D'une part, une application rigide de ce principe empêche, ou rend plus difficile, le transfert du surcroît des propriétés fédérales aux municipalités quand elles pourraient répondre à des besoins locaux importants; d'autre part, ce principe entraîne un transfert au répertoire du MTP de biens que le gouvernement fédéral n'utilisera pas forcément de façon optimale». (26:10)

Le Comité estime que cette directive a entraîné pour le gouvernement fédéral des frais accrus et inutiles. Il peut y avoir d'excellentes raisons pour conserver des biens immobiliers, mais il en coûte aussi quelque chose. **Le Comité recommande d'abroger la décision de conserver les biens immobiliers fédéraux excédentaires.**

S'il a engagé des dépenses en disposant des biens immobiliers excédentaires pour lesquels il n'est pas remboursé (comme il le serait dans le cas d'une vente commerciale, par exemple, si le bien immobilier en question faisait l'objet d'un don à une municipalité en vue de la création d'un parc), le MTP devra être remboursé par voie de crédits.

Cession de terrains polyvalents

Il a été proposé, ailleurs dans ce rapport, que les Travaux publics possèdent tous les immeubles polyvalents du gouvernement fédéral, ce qui englobe aussi les terrains. L'adoption de ce principe modifierait le problème actuel des décisions relatives à la cession des terrains polyvalents excédentaires. Les ministères détiennent actuellement des biens immobiliers sans assumer d'autres frais que ceux qu'entraîne leur administration interne. Mais s'ils doivent se voir imposer par bail la totalité des frais immobiliers, cela les incitera fortement à réévaluer leurs besoins et à renoncer aux biens dont ils ne font pas usage. Toutefois, la décision serait prise par chaque ministère en fonction de ses propres besoins. Le MTP continuera évidemment à étudier régulièrement les portefeuilles d'immeubles polyvalents des ministères et à soumettre des propositions en vue d'une meilleure utilisation de ces biens immobiliers fédéraux, conformément à la politique de gestion foncière fédérale. L'autonomie financière incitera le MTP à déclarer bien excédentaire tout bien immobilier polyvalent qu'il ne peut louer à un ministère-client.

Cession de terrains monovalents

Reste encore à résoudre le problème des terrains et des biens immobiliers monovalents. Dans ces cas, il n'y aurait ni contrainte financière ni directive que pourraient invoquer les ministères. La définition de terrains excédentaires que donne la circulaire du Conseil du Trésor est très vague. Il s'agirait «d'un terrain qui n'est plus nécessaire au programme d'un ministère de tutelle».¹⁹ Cette généralisation ne s'appuie sur aucune directive ou critère que pourraient utiliser les ministères pour établir si un bien est excédentaire. Le sous-ministre des Travaux publics s'est engagé à transmettre au CCCT/GFF le point de vue du Comité selon lequel de telles directives devraient être rédigées. (4:34) Or, le Comité constate qu'aucune directive n'a encore été adoptée. C'est pourtant là un outil essentiel, et il faudrait élaborer des lignes directrices portant sur la définition des biens immobiliers excédentaires. Ce ne sera pas une tâche facile, car sur certains terrains monovalents se trouvent d'importants biens immobiliers gérés par le ministère de la Défense nationale (bases militaires) et par celui des Affaires indiennes et du Nord (parcs nationaux). Les biens immobiliers seront aussi très diversifiés, allant des établissements pénitentiaires aux laboratoires spécialisés.

Le Comité estime qu'en l'absence de contraintes financières, comme ce sera le cas pour les biens immobiliers monovalents, une certaine marche à suivre doit être établie afin d'assurer une évaluation périodique de ces biens et de vérifier si l'on en a toujours besoin. Cette évaluation doit être effectuée par le CCCT/GFF en fonction des renseignements fournis par le MTP et des directives relatives à la définition des biens immobiliers excédentaires dont on vient de recommander l'adoption. Les ministères seraient alors tenus de revoir et de justifier l'utilisation des biens immobiliers monovalents à leur disposition. **Le Comité recommande que le CCCT/GFF entreprenne une révision périodique de tous les biens immobiliers monovalents afin d'établir s'ils sont sous-utilisés et s'ils doivent être déclarés excédentaires et par conséquent cédés.** Le ministère-client pourrait interjeter appel auprès du Conseil du Trésor d'une recommandation du CCCT/GFF visant à déclarer un bien immobilier excédentaire.

¹⁹ *Ibid*, Annexe B, Définitions.

Le rôle de la France dans le monde est en constante évolution. Elle est devenue une grande puissance mondiale, capable d'influencer les affaires internationales de manière décisive. Cette influence s'exerce à travers ses actions diplomatiques, ses interventions militaires et ses contributions économiques. La France a toujours été un acteur majeur sur la scène internationale, et elle continue de l'être aujourd'hui. Ses politiques étrangères sont le reflet de ses valeurs et de ses intérêts nationaux. Elle s'engage pour la paix, la justice et le développement durable. La France est une nation qui a su trouver son chemin à travers les siècles, et elle continue de le faire avec confiance et détermination. Ses actions sont guidées par un idéal de liberté, d'égalité et de fraternité. Elle est une force pour le bien et la justice dans le monde entier. La France est une nation qui a su trouver son chemin à travers les siècles, et elle continue de le faire avec confiance et détermination. Ses actions sont guidées par un idéal de liberté, d'égalité et de fraternité. Elle est une force pour le bien et la justice dans le monde entier.

RÉPERTOIRE IMMOBILIER CENTRAL

Le Répertoire immobilier central (RIC) est un registre central informatisé et permanent des biens immobiliers que possèdent ou louent, au nom de la Couronne, des ministères et des organismes fédéraux¹. Le règlement sur le Répertoire immobilier central du Conseil du Trésor prévoit que toute autorité fédérale qui gère des biens immobiliers doit en rendre compte régulièrement au ministère des Travaux publics,² lequel agit à titre de dépositaire et de compilateur³ du RIC. Les données du répertoire ne sont pas aussi détaillées que celles des inventaires spécialisés que tiennent à jour les Travaux publics relativement aux biens immobiliers qu'ils contrôlent directement pour leurs propres besoins.

Le RIC joue deux rôles principaux; le premier consiste à évaluer l'importance des biens immobiliers du gouvernement fédéral. L'obligation de fournir au RIC des données précises sur un formulaire uniformisé a permis de relever des incohérences dans les travaux d'arpentage et les titres fonciers. On a découvert par exemple que certains immeubles ou installations du gouvernement fédéral avaient été érigés sur des terrains que l'on considérait comme des terres de la Couronne, mais qui en fait n'en étaient pas.

Le RIC joue le rôle encore plus important de mécanisme de planification à la disposition des ministères et organismes-clients, y compris les Travaux publics, auprès du Comité consultatif du Conseil du Trésor sur la gestion foncière fédérale, et d'autres comités. Les possibilités qu'il offre à cet égard n'ont pas encore été pleinement exploitées.

Expansion du RIC

On reconnaît depuis de nombreuses années la nécessité d'établir un inventaire des biens immobiliers fédéraux. Des efforts infructueux ont été déployés en ce sens en 1934 et 1954. En 1956, un dossier rudimentaire, le Registre des terres de la Couronne, a été préparé par les Travaux publics. La Commission Glassco a conclu qu'il était peu satisfaisant et a recommandé la compilation d'un inventaire «qui énumère toutes les propriétés du gouverne-

¹ Canada, ministère des Travaux publics, *Brochure du Répertoire immobilier central (RIC)*.

² Extrait du procès-verbal d'une réunion du Conseil du Trésor tenue à Ottawa le 30 mai 1966 (C.T. 655499), Règlements régissant un répertoire immobilier central.

³ Brochure du RIC.

ment» et qui fournisse une base permettant de prendre des décisions éclairées en matière de gestion foncière. Par conséquent, les données concernant chaque bien immobilier doivent inclure «l'usage que l'on fait des terrains, les bâtiments qui s'y trouvent, leur prix d'achat et la date de leur acquisition ainsi que la valeur qui leur est attribuée, pour le cas où des subventions seraient accordées au lieu d'impôts, de taxe pour services de viabilisation, etc»⁴.

Une directive du Cabinet émise en décembre 1962 ordonnait au ministère des Travaux publics de mettre sur pied un répertoire immobilier central qui soit plus complet⁵. Mais cette directive ne précisait pas jusqu'à quel point les autorités chargées de signaler leurs biens devaient respecter les exigences établies.

En mai 1966, une délibération du Conseil du Trésor exposait le règlement régissant la collecte des données et la mise à jour du répertoire. Un fonctionnaire des Travaux publics a expliqué qu'on se fondait sur le principe selon lequel «les terres appartenant à des ministères ou à des organismes fédéraux, qui en avaient la gestion et le contrôle exclusifs, et pouvant être utilisées et ré-utilisées, seraient consignées au répertoire» (4:25). L'article 4 concerne les rapports:

«Le ministre compétent, ou un fonctionnaire désigné par lui, devra demander à chaque ministère ou organisme relevant de sa responsabilité de communiquer à l'inventaire immobilier un registre de toutes les propriétés immobilières que détient ledit ministère ou organisme et, lorsque survient un changement, un registre desdits changements, lesquels registres doivent être présentés selon la forme prescrite par le ministre».

Selon le paragraphe 6, le Ministre devra signaler au Conseil du Trésor toute inobservation de l'article 4 du règlement.

En vue de la présentation des rapports, les termes «propriété» et «bien immobilier» ont été clairement définis et certaines exceptions expressément autorisées. Elles touchent de vastes propriétés du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest qui «ne sont pas affectées à l'usage d'un ministère ou d'un organisme»; les réserves indiennes; selon la définition qu'en donne la Loi sur les Indiens et les terres détenues en fiducie dans l'attente du remboursement d'une hypothèque ou d'autres prêts, consentis par la SCHL ou en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, de la Loi sur le crédit agricole et de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies. Une autre exception porte sur les propriétés utilisées par une compagnie de chemins de fer pour son exploitation, selon la définition de la Loi sur le Canadien National et le Canadien Pacifique⁶.

⁴ Canada, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, vol. 2, «Les services auxiliaires du gouvernement.» Ottawa, 1962, p. 30.

⁵ Brochure du Répertoire immobilier central, ministère des Travaux publics du Canada, 1977, p. 1

⁶ Conseil du Trésor du Canada, op. cit.

Actuellement, environ 35 millions d'acres de terres de la Couronne figurent au Répertoire immobilier central et l'on estime que 95% des terrains que possèdent ou que louent les organismes rapporteurs sont maintenant inscrits. Chaque entrée fournit le nom de l'organisme responsable, l'emplacement, la taille, les améliorations, l'utilisation et d'autres caractéristiques de tous les terrains appartenant au gouvernement fédéral (4:10). Chaque organisme rapporteur est tenu de communiquer le renseignement dès qu'il procède à de nouvelles acquisitions, en pleine propriété ou à bail, et de signaler toute modification d'utilisation ainsi que les améliorations, au fur et à mesure qu'il les apporte. Le bien immobilier rapporté peut avoir n'importe quelle taille, à condition de ne constituer qu'une superficie d'un seul tenant; il doit en outre, avoir une utilisation prédominante et être détenu sous une seule forme de possession par l'organisme rapporteur⁷.

Applications du R.I.C.

Le Comité a été favorablement impressionné par les applications pratiques que permettent les données versées au Répertoire immobilier central. L'utilisation la plus évidente est qu'il peut servir de mécanisme de planification à un ministère ou à un organisme qui a besoin d'un bien immobilier supplémentaire. Les imprimés d'ordinateur publiés annuellement sont distribués à tous les usagers. Ils classifient les données se rapportant aux biens immobiliers par grands titres et indiquent notamment les emplacements insuffisamment utilisés ou excédentaires. Des rapports spécialisés peuvent être préparés pour répondre à des besoins précis de l'utilisateur. La Direction des subventions aux municipalités, du ministère des Finances, a utilisé le répertoire comme moyen de vérification des dossiers qu'elle conserve sur les biens immobiliers pour lesquels des subventions sont versées. Le ministère de l'Environnement a fait classer ses biens immobiliers par programme et utilise ce document à des fins d'administration interne.

La Commission de la fonction publique a utilisé le répertoire pour repérer les zones à forte concentration de fonctionnaires. Quand il veut savoir de combien de panneaux bilingues il aura besoin, le ministère des Approvisionnements et des Services a aussi recours au répertoire pour calculer le nombre d'immeubles fédéraux. Le RIC sert en outre de source de renseignements au bureau des relations fédérales-provinciales et à la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité. Au ministère des Travaux publics, le répertoire a fourni au commissaire fédéral des incendies des renseignements sur les immeubles et leur remplacement, données qui ont aussi servi au personnel s'occupant du programme d'études préliminaires de secteurs et d'études sur les bâtiments historiques, la planification urbaine et le renouveau urbain.

⁷ Brochure du Répertoire immobilier central.

L'utilisation constante du RIC a permis d'apporter des modifications et des améliorations à la qualité des données qui figurent maintenant sur les imprimés. Au début, seuls les emplacements qui étaient tout à fait vacants étaient identifiés comme tels; on omettait ainsi de faire figurer dans cette catégorie ceux qui n'étaient pas utilisés à fond et qui pouvaient donc se prêter à d'autres utilisations. Maintenant, la proportion non utilisée de tout emplacement est indiquée.

De nombreux ministères et organismes ne connaissent pas vraiment le potentiel du répertoire en tant que mécanisme de planification dans le domaine immobilier. Il est possible que pour certains, des ordinateurs reliés au répertoire soient d'une grande utilité. **Le ministère des Travaux publics doit continuer à aider les organismes rapporteurs à utiliser plus efficacement le Répertoire immobilier central. Maintenant que la plupart des ministères et organismes communiquent régulièrement des renseignements sur les biens immobiliers qu'ils gèrent, il est temps que les Travaux publics prennent l'initiative de leur montrer comment utiliser le répertoire à d'autres fins.**

Non-respect des directives du RIC

En tant que dépositaire du Répertoire immobilier central, le MTP fait face, entre autres problèmes administratifs, à celui que posent certains ministères et organismes en ne signalant pas leurs biens immobiliers. Tous les ministères fédéraux le font, à l'exception des Affaires extérieures, qui s'opposent depuis quatre ans à ce qu'on relève les biens immobiliers qu'elles gèrent à l'étranger. Ce ministère estime qu'il tient déjà à jour un répertoire à son propre usage, que les données qu'il contient ne présentent pratiquement aucun intérêt pour les autres ministères et qu'en soumettant des rapports au RIC ne ferait qu'accroître inutilement son travail.

Puisque le ministère des Affaires extérieures assume la gestion de tous les locaux fédéraux à l'étranger, décision que le Comité estime raisonnable, et puisque les besoins en locaux dans ces pays diffèrent nettement des besoins au Canada et leur sont propres, **le Comité conclut qu'il est aussi raisonnable que le ministère des Affaires extérieures continue de tenir à jour le répertoire de tous les biens immobiliers que possède ou que loue le gouvernement à l'étranger.** Même s'il n'est pas nécessaire que ce répertoire soit tenu de la même façon que l'autre, il faudrait, dans la mesure du possible, qu'il soit compatible avec celui qu'établit le ministère des Travaux publics. Cela permettrait de compiler les données des deux répertoires. **Le Conseil du Trésor devrait établir des normes pour le répertoire établi par les Affaires extérieures de tous les biens immobiliers loués à l'étranger par la Couronne ou lui appartenant.**

Toutefois, les Travaux publics estiment que le fait d'omettre de signaler une propriété située au Canada est plus grave. La brochure portant sur le RIC l'explique de cette façon:

Certaines sociétés d'État propriétaires de biens immobiliers n'ont pas encore signalé leurs biens au RIC et ne peuvent donc pas savoir tout ce qu'elles pourraient tirer de cette incomparable source de renseignements. Leur apport au RIC informerait d'autres ministères et organismes sur les biens immobiliers qu'elles possèdent; en retour, elles pourraient procéder à une planification plus efficace en se servant de données élaborées en fonction de leurs besoins propres.

Le Comité a appris que cinq organismes, mis à part le ministère des Affaires extérieures, ne font pas de rapport. À l'exception de la Banque du Canada, il s'agit, dans tous les cas, de corporations de propriétaire figurant à l'annexe D de la *Loi sur l'administration financière*. On y trouve, entre autres, le Canadien National dont les terrains, qu'il exploite en vertu de la Loi sur le Canadien National et le Canadien Pacifique, sont spécialement exclus par règlements. Les trois autres sont la Société canadienne des télécommunications transmarines (qui fait maintenant partie de Téléglobe Canada), la Société de développement du Cap Breton et Air Canada. Il convient de noter que toutes les sociétés de l'annexe C et cinq sociétés de l'annexe D, qui détiennent des biens fonciers, les ont signalés volontairement bien qu'elles ne soient pas légalement tenues de le faire.⁸

Il est regrettable que ces organismes fédéraux n'en aient pas fait autant car le RIC aurait alors répertorié tous les biens immobiliers du fédéral. Parallèlement, le fait de signaler les biens immobiliers pourrait, comme le respect de cette directive par les ministères, permettre de relever des inexactitudes.

L'observation de ce règlement offre d'autres avantages. Les ministères et organismes qui signalent leurs biens immobiliers au RIC sont autorisés à utiliser l'inventaire de la façon qui répond le mieux à leurs besoins individuels.⁹ Comme nous l'avons dit, plus on utilise le répertoire, plus on lui découvre de nouvelles applications. Il s'est déjà révélé être un mécanisme de planification très utile, car il permet de retrouver facilement des données sur les biens immobiliers excédentaires ou insuffisamment utilisés de la Couronne. En réalité, selon le rapport annuel de 1976-1977 des Travaux publics, «toutes les opérations concernant les biens immobiliers excédentaires doivent être acheminées vers la section du RIC qui est habilitée à régler les formalités administratives à cet égard.» En 1976-1977, 150 biens immobiliers excédentaires ont été offerts par le RIC, soit par cession, soit par vente, à tous les ministères et organismes.¹⁰

⁸ Consulter le fascicule des délibérations 4A:2 pour obtenir une liste complète des ministères et organismes rapporteurs

⁹ Brochure du RIC

¹⁰ Canada, ministère des Travaux publics, Rapport annuel 1976-1977, Ottawa, p. 17.

Les ministères qui entreprennent des négociations au sujet de terrains inscrits comme excédentaires au RIC font face à des problèmes particuliers, lorsque le terrain appartient à une société inscrite à l'annexe D, qui fait rapport au RIC. Lorsque deux ministères échangent une propriété, il n'intervient aucun transfert d'argent et la transaction s'effectue par un simple décret. En outre, si des biens immobiliers d'un ministère sont vendus à un organisme non gouvernemental, tous les fonds recueillis sont versés au Fonds du revenu consolidé. Les sociétés figurant à l'annexe D agissent en grande partie comme des sociétés privées. Elles détiennent des titres de propriété et quand elles vendent un bien immobilier, même à un ministère, le titre est cédé contre de l'argent et les profits réalisés demeurent entre les mains de la société. Par conséquent, il est parfaitement indifférent qu'un ministère achète des biens immobiliers d'un propriétaire privé ou d'une société d'État inscrite à l'annexe D.

Ce dernier fait porte le Comité à conclure que l'omission de la Banque du Canada et de trois sociétés de l'annexe D ne compromet en rien l'utilité du RIC en ce qui a trait à la planification. Néanmoins **les Sociétés d'État ont avantage à respecter le règlement concernant le Répertoire immobilier central. Le Comité recommande donc que le Conseil du Trésor les signale à l'attention des ministres qui en sont chargés. Le ministre concerné et le Conseil du Trésor doivent évaluer tout motif avancé pour justifier l'inobservation du règlement.** Toutefois, aucune circonstance ne saurait justifier qu'on oblige les sociétés énumérées à l'annexe D à s'y soumettre.

ANNEXE A

HISTORIQUE DU RECOUVREMENT DES COÛTS

1960 — Dans son rapport de 1960, le Vérificateur général soulignait qu'en vertu des pratiques gouvernementales alors en vigueur, les crédits versés à chaque ministère ne couvraient pas les frais de location des bureaux ni d'autres locaux occupés, parce que ces coûts, et notamment les loyers versés, figuraient comme des dépenses du ministère des Travaux publics. Il mentionnait que, même si le montant total des dépenses pouvait être exact pour l'ensemble des services ministériels, les montants cités pour les ministères et crédits pris individuellement étaient inexacts.¹ Il a donc recommandé qu'on modifie cette façon de procéder pour que les crédits parlementaires puissent indiquer plus précisément les montants consacrés aux divers services.²

1961 — En 1961, le *Comité des comptes publics* a discuté de cette question avec le *secrétaire du Conseil du Trésor*. Suite à ces entretiens, le Comité, dans son quatrième rapport de 1961, a recommandé l'adoption de la proposition du Conseil du Trésor visant à répartir, à titre d'information, les coûts des principaux services communs offerts à d'autres ministères sans que des frais correspondants figurent dans les crédits de ces ministères.³

1962-1963—Le coût de ces principaux services communs figurait dans les prévisions budgétaires de chaque ministère, de la présentation du Budget des dépenses de 1962-1963. Voici un exemple de cette présentation: (tableau page 198)

—La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (*Commission Glassco*) a recommandé que les ministères et organismes soient facturés pour le logement et les services immobiliers fournis par le ministère des Travaux publics:

¹ Canada, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité sénatorial permanent des finances, fascicule n° 8, 3 novembre 1964, p. 237.

² Canada, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, fascicule n° 19, 19 juin 1961, p. 565.

³ Ibid.

Postes (années-hommes)		Description des services	MINISTÈRE DES POSTES	
			Montant	
1962-1963	1961-1962		1962-1963	1961-1962
			\$	\$
		Valeur approximative des principaux services non inclus dans le présent budget		
		Logement (fourni par le ministère des Travaux publics)	23,411,200	
		Services de comptabilité et d'émission de chèques (contrôleur du Trésor) ..	576,200	
		Contributions au fonds de retraite (ministère des Finances)	7,273,900	
		Primes d'assurance médicale des employés (ministère des Finances)	1,117,000	
		Versements d'indemnités à des employés (ministère du Travail)	212,000	
		Transport de courrier en franchise (ministère des Postes)	563,300	
			33,153,600	

Pour obtenir ce résultat, le Conseil du Trésor et le ministère des Travaux publics ont mis au point une formule afin d'établir avec précision le coût des loyers.

«Les ministères se rendraient alors mieux compte de ce que coûtent les locaux qu'ils occupent.»⁴

1963 —Le *Comité des comptes publics* a discuté des recommandations du *Vérificateur général* sur la forme et le contenu du Budget des dépenses. Dans son troisième rapport (daté du 19 décembre 1963), le Comité s'est dit d'accord avec les améliorations proposées; l'une d'elle consistait à établir un système de facturation interministérielle des services fournis. Le Comité a toutefois précisé qu'il faudrait attendre l'implantation du système de budgétisation des programmes pour donner suite à ces recommandations.⁵

1964 —En 1964, le *Comité sénatorial permanent des finances* a présenté son rapport dans lequel on se penchait, entre autres choses, sur les recommandations de la Commission Glassco. Pour ce qui est de la recommandation visant à imputer les coûts des principaux services communs aux ministères-clients, le Comité sénatorial s'était dit d'accord avec le principe de cette recommandation, dans la mesure où son application ne nécessiterait pas la mise en place d'un système complexe ou coûteux.⁶

1966 —Dans son rapport annuel de 1966, le *Vérificateur général* a recommandé que l'on fournisse au Parlement des renseignements plus précis sur les répercussions financières des activités d'échange et de fourniture de services des ministères. On indiquerait notamment le coût des services fournis gratuitement par d'autres ministères.⁷

1966-1972—Cette recommandation a été soumise chaque année.

1970 —Dans son premier rapport de 1970-1971, le *Comité des comptes publics* a pris note de l'augmentation des loyers des locaux loués par la Couronne et a recommandé que les coûts liés au logement, aux rénovations et aux dommages soient imputés aux crédits de chaque ministère plutôt qu'aux Travaux publics. Le Comité était d'avis que cela inciterait les ministères à chercher des locaux plus modestes.⁸

1973 —Le *ministère des Travaux publics* a accepté la recommandation soumise en 1970 par le Comité des comptes publics à

⁴ Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, vol. 2, «Services auxiliaires du gouvernement», Ottawa, 1962, p. 59.

⁵ Canada, *Procès verbaux et témoignages* du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, fascicule n° 6, 14 novembre 1974, p. 3.

⁶ Canada, *Journaux de la Chambre des communes*, 19 décembre 1963, p. 708.

⁷ Canada, *Délibérations* du Sénat, 25 novembre 1964, p. 1191.

⁸ Canada, *Rapport du Vérificateur général à la Chambre des communes, 1966*, Ottawa, p. 181.

propos de la facturation des services. A cette fin, le Ministère a présenté en décembre 1973 un document au *Conseil du Trésor*. On croyait à l'époque que les propositions du Ministère avaient été acceptées en principe et qu'il fallait en discuter avec les présidents du Conseil du Trésor; en fait, ces derniers ne s'étaient jamais penchés sur la question.⁹

1974 —En octobre 1974, on a constitué un comité mixte, formé de représentants du *Conseil privé* et du *Secrétariat du Conseil du Trésor*, à qui on a confié la tâche d'étudier le recouvrement du coût des services offerts au gouvernement par des sociétés fournissant des services communs.

Un sous-comité a été créé pour examiner la facturation des services fournis par le ministère des Travaux publics.

—Le premier rapport du *Comité des comptes publics* faisait mention des discussions entre des représentants du ministère des Travaux publics et du Conseil du Trésor à propos de la facturation des services de logement aux ministères. On disait notamment dans le rapport que «le Comité estime que le *ministère des Travaux publics* et le *Secrétariat du Conseil du Trésor* ont retardé plus qu'il ne fallait la présentation d'un projet convenable. Il semble que la communication entre deux de nos principales directions soit nettement insuffisante». Citons à nouveau le rapport du Comité: «Si ces frais de location étaient imputés aux ministères qui louent le local, les ministères seraient plus prudents dans leurs prévisions, plus modestes dans leur choix d'immeubles à bureaux et s'efforceraient davantage d'éviter de dépenser plus que les crédits budgétaires qui leur sont alloués».

1975 —En février 1975, le sous-comité mixte du *Bureau du Conseil privé* et du *Conseil du Trésor* a soumis au *Bureau du Conseil privé* un rapport sur la facturation des services fournis par le ministère des Travaux publics. Ce dernier avait recommandé que l'on exige des loyers de chaque ministère et que les dépenses des Travaux publics soient couvertes par le revenu tiré de la perception de loyers.

Le rapport du sous-comité désapprouvait la recommandation du ministère des Travaux publics.

—Le représentant du *ministère des Travaux publics* qui faisait partie du sous-comité mixte a contesté l'opinion du sous-comité et soumis en avril 1975 un rapport minoritaire au Conseil privé.

⁹ Lettre de G. B. Williams au président, 15 novembre 1976.

—En avril 1975, le nouveau ministre des Travaux publics, M. Drury, a présenté à nouveau au Conseil du Trésor une recommandation officielle à propos de la facturation des services du ministère des Travaux publics. Cette proposition était assez semblable à celle que le Ministère avait soumise en 1973.

—Dans ses troisième et quatrième rapports, le *Comité des comptes publics* a recommandé qu'on impute les frais de location aux ministères pour qu'ils fassent preuve de plus de prudence dans leur planification.¹⁰

1976 —En mai 1976, le *Comité des comptes publics* a discuté de la recommandation, faite en 1975 par le Vérificateur général, visant à exiger un loyer des ministères-clients.¹¹

Des représentants du Bureau du *Vérificateur général*, du *ministère des Travaux publics* et du *Secrétariat du Conseil du Trésor* ont participé à des discussions portant sur le rapport du sous-comité mixte sur le recouvrement des coûts. Le rapport suivant du Comité des comptes publics, déposé en juin 1976, ne contient toutefois ni commentaire ni recommandation à propos du recouvrement des coûts.

—Le 14 septembre 1976, M. Judd Buchanan a été nommé ministre des Travaux publics. Il succédait ainsi à M. Charles Drury.

—Le 16 septembre 1976, le *ministère des Travaux publics* a reçu du *Bureau du Conseil privé* une note l'informant que la proposition visant à facturer aux ministères les locaux fournis par les Travaux publics n'était plus envisagée sérieusement par le *Bureau du Conseil privé* ni par le *Secrétariat du Conseil du Trésor*.¹²

—Dans son rapport de 1976, le *Vérificateur général* écrivait: «Pour faire un examen judicieux des programmes, il faut prendre en considération tous les coûts constitutifs, y compris ceux qu'entraîne l'attribution des locaux.»¹³

¹⁰ Canada, *Procès-verbaux et témoignages* du comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, fascicule n° 35, 26 juin 1975 et fascicule n° 36, les 25 et 27 novembre 1975 et les 2, 4 et 9 décembre 1975.

¹¹ Canada, *Procès-verbaux et témoignages* du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, fascicule n° 57, le 6 mai 1976.

¹² Lettre de G. B. Williams au président, 15 novembre 1976.

¹³ Canada, *Rapport de Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, 1976, p. 93.

Le Vérificateur général mentionnait également que le Secrétaire du Conseil du Trésor avait accepté le rapport majoritaire du groupe de travail sur le recouvrement des coûts qui rejetait le principe du recouvrement. Il ajoutait que les frais d'administration d'un système de recouvrement des coûts pourraient annuler les avantages qu'il offrait et qu'il est tout à fait possible, par d'autres moyens, de rendre les gestionnaires plus conscients des coûts.

1977 — Dans son rapport de 1977, le Vérificateur général réitérait sa recommandation selon laquelle le Conseil du Trésor devrait à nouveau envisager la possibilité de mettre sur pied un système d'imputation des coûts, une fois qu'il sera possible d'évaluer l'efficacité des mesures de contrôle prises par le Conseil.¹⁴

¹⁴ Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, op. Cit., p. 4.

ANNEXE B

C.T. CIRCULAIRE N°: 1975-80 736553

le 29 mai 1975

Aux: Sous-chefs de ministères et
chefs d'organismes

Objet: Gestion foncière fédérale

Introduction

1. Une nouvelle politique concernant la gestion des terrains fédéraux a été approuvée par le Cabinet. La présente circulaire a pour objet de réitérer cette politique, d'établir la marche à suivre pour la mettre en œuvre et d'en dégager les conséquences pour les ministères et les organismes.

Politique

2. Le principe fondamental de la politique est de gérer la propriété foncière fédérale de façon à allier la prestation efficace des services gouvernementaux à la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et d'environnement de nature plus générale.

3. Conformément à ce principe, les propriétés foncières qui ne seront plus requises pour le fonctionnement des ministères et organismes demeureront généralement la propriété de l'État et seront affectées à la réalisation des objectifs généraux du gouvernement.

4. La politique reconnaît que l'étendue des biens fonciers détenus par le gouvernement dans les régions urbaines et rurales leur confère une importance stratégique et justifie la nécessité d'une approche globale en matière de gestion foncière. Traditionnellement, les terrains fédéraux ont surtout servi aux besoins de programmes particuliers. La nouvelle politique prévoit un processus de gestion foncière qui tient compte des intérêts plus généraux du public, en plus de pourvoir aux besoins des ministères et organismes.

5. L'Appendice A contient des lignes directrices préliminaires relatives aux facteurs sociaux, économiques et d'environnement à prendre en considération pour la mise en œuvre de la politique. Les termes employés dans la présente circulaire sont définis à l'Appendice B.

6. La présente circulaire a pour but d'assurer la coordination et l'intégration des trois éléments principaux de la gestion foncière (l'acquisition, l'utilisation et la disposition) conformément aux objectifs de la politique. Les exigences et procédures actuelles concernant les présentations au Conseil du Trésor et au Gouverneur en Conseil demeurent inchangées. Cependant, pour que ces présentations ne soient pas retardées par suite du système de revue instauré par la présente circulaire (voir le par. 12), on encourage les ministères et organismes à s'assurer que cette revue se fera le plus tôt possible dans leur processus de planification foncière.

Annexe A—Gestion foncière fédérale

Facteurs sociaux, économiques et d'environnement

Exemples de facteurs à considérer:

A. Façons de gérer les biens immobiliers fédéraux pour contribuer aux objectifs *sociaux* d'intérêt local et national:

1. Conformité aux plans et stratégies d'aménagement locaux, régionaux et provinciaux;
2. Mesure de l'acceptation ou de la résistance locale;
3. Rapport entre les installations fédérales et les services et agencements locaux.

B. Façons de gérer les biens immobiliers fédéraux pour contribuer aux objectifs *économiques* d'intérêt local et national:

1. Incidence des installations fédérales sur la vitalité économique de la localité et le rapport qu'elle a avec les objectifs économiques fédéraux;
2. Incidence des coûts d'investissement locaux et des coûts d'opportunité sur l'adaptation des terrains aux besoins du public;
3. Incidence de l'aménagement des terrains fédéraux sur l'habitation et l'emploi dans la localité.

C. Façons de gérer les biens immobiliers fédéraux pour contribuer aux objectifs *d'environnement* d'intérêt local et national:

1. Compatibilité avec l'environnement local compte tenu des possibilités d'affectation des terres, de l'esthétique, des caractéristiques des environs;
2. Conformité aux lignes directrices et aux règlements du ministère de l'Environnement.

ANNEXE C

Mémoires du secteur privé

Des associations et des sociétés ont présenté leurs commentaires au Comité. Ce dernier se rend compte du temps et des efforts qu'elles ont consacré pour rédiger ces mémoires et désire les en remercier en menant l'étude de ces documents à bonne fin.

ASSOCIATIONS D'ARCHITECTES

Architects Association of New Brunswick

Rothesay (Nouveau-Brunswick)

Architects Association of Prince Edward Island

Charlottetown (Î.-P.-É.)

Architectural Institute of British Columbia

Vancouver (Colombie-Britannique)

Nova Scotia Association of Architects

Halifax (Nouvelle-Écosse)

Ontario Association of Architects

Toronto (Ontario)

L'Institut royal d'architecture du Canada

Ottawa (Ontario)

SOCIÉTÉS D'ARCHITECTES

Arthur Erickson Architects

Vancouver (Colombie-Britannique)

Brook Carruthers Shaw Architects

Toronto (Ontario)

Cohos, Evamy & Partners

Calgary (Alberta)

David Boulva Cleve

Montréal (Québec)

Forrester, Scott, Bowers, Cooper, Walls

Saskatoon (Saskatchewan)

GBR Associates Architects Engineers

Winnipeg (Manitoba)

Grolle Architect & Engineer Limited

Regina (Saskatchewan)

Helmer Associates

Ottawa (Ontario)

Jack M. Ross FRAIC Architect
Winnipeg (Manitoba)

John Leaning Architect & Urban Design Consultant
Ottawa (Ontario)

Larose, Laliberté, Petrucci
Ville Mont-Royal (Québec)

Lithwick, Johnston & Moy
Ottawa (Ontario)

Marani, Rounthwaite & Dick
Toronto (Ontario)

Mathers & Haldenby
Toronto (Ontario)

Meiklejohn, Gower, Fulker, Wallace & Maltby
Kelowna (Colombie-Britannique)

Murray & Murray & Partners
Ottawa (Ontario)

Neish, Owen, Rowland & Roy
Toronto (Ontario)

Page & Steele Architects
Toronto (Ontario)

Schoeler & Heaton Architects
Ottawa (Ontario)

Shore Tilbe Henschel Irwin
Toronto (Ontario)

The Gardiner Thornton Partnership
Vancouver (Colombie-Britannique)

The LM Architectural Group
Winnipeg (Manitoba)

The Webb Zerafa Menkes Housden Partnership
Toronto (Ontario)

Waisman Architectural Group
Vancouver (Colombie-Britannique)

Webber, Harrington & Weld Ltd.
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Zeidler Partnership/Architects
Toronto (Ontario)

ÉCOLES D'ARCHITECTURE

Université Carleton
Ottawa (Ontario)

Nova Scotia Technical College
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Université du Manitoba
Winnipeg (Manitoba)

Université de Montréal
Montréal (Québec)

Université de Toronto
Toronto (Ontario)

ASSOCIATIONS D'INGÉNIEURS-CONSEILS

Association des ingénieurs-conseils du Canada
Ottawa (Ontario)

SOCIÉTÉS D'INGÉNIEURS-CONSEILS

Acres Consulting Services Limited
Toronto (Ontario)

Associated Engineering Services Ltd.
Edmonton (Alberta)

CBA Engineering Ltd.
Vancouver (Colombie-Britannique)

Damas and Smith Limited
Winnipeg (Manitoba)

E. F. Carpenter Associates Ltd.
Frédéricton (Nouveau-Brunswick)

Goodkey, Weedmark & Associates Limited
Ottawa (Ontario)

Intercontinental Engineering Limited
Vancouver (Colombie-Britannique)

James F. MacLaren Limited
Willowdale (Ontario)

J. L. Richards & Associates Limited
Ottawa (Ontario)

Parkin Architect Planner
Toronto (Ontario)

Robert Halsall and Associates Ltd.
Toronto (Ontario)

Saskmont Engineering Company Limited
Regina (Saskatchewan)

Stanley Associates Engineering Ltd.
Edmonton (Alberta)

Willis, Cunliffe, Tait & Company Ltd.
Victoria (Colombie-Britannique)

Woods, Gordon & Company
Ottawa (Ontario)

Wright Engineering Consulting Limited
Regina (Saskatchewan)

ASSOCIATIONS POUR LES HANDICAPÉS

Action League of Physically Handicapped Adults
London (Ontario)

L'Institut national canadien pour les aveugles
Toronto (Ontario)

Association canadienne des paraplégiques
Toronto (Ontario)

Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés
Toronto (Ontario)

Handicapped Housing Society of Alberta
Edmonton (Alberta)

La Parade des dix sous de l'Ontario
Windsor (Ontario)

Le Conseil canadien des aveugles
London (Ontario)

The Ontario Federation for the Physically Handicapped
Toronto (Ontario)

ASSOCIATIONS FONCIÈRES ET IMMOBILIÈRES

Institut canadien des évaluateurs
Winnipeg (Manitoba)

Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles de la région d'Ottawa-Hull
Ottawa (Ontario)

L'Association canadienne de la construction
Ottawa (Ontario)

Canadian Institute of Public Real Estate Companies
Toronto (Ontario)

Chambre d'immeuble de Montréal
Montréal (Québec)

Ontario Real Estate Association
Don Mills (Ontario)

The British Columbia Real Estate Association
Vancouver (Colombie-Britannique)

L'Association canadienne de l'immeuble
Don Mills (Ontario)

Urban Development Institute
Don Mills (Ontario)

SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES ET FONCIÈRES

A. E. LePage Limitée
Toronto (Ontario)

Cadillac Fairview Corporation Limited
Toronto (Ontario)

Campeau Corporation
Ottawa (Ontario)

Great National Land & Investment Corp. Ltd.
Nanaimo (Colombie-Britannique)

La Société immobilière Marathon Limitée
Toronto (Ontario)

MEPC Canadian Properties Limited
Toronto (Ontario)

Olympia & York Developments Ltd.
Toronto (Ontario)

Ottawa Elgin Investments
Montréal (Québec)

Oxford Development Group Ltd.
Edmonton (Alberta)

Ron Engineering and Construction Ltd.
Ottawa (Ontario)

S.B. McLaughlin Associates Limited
Mississauga (Ontario)

Sifton Properties Ltd.
London (Ontario)

La Compagnie Trust Royal
Montréal (Québec)

COMPARU DEVANT LE COMITE

Date	Description	Participants
1	Le 7 novembre 1976	(Devis pour les travaux publics) L'Université John Bachman, directeur, M. G. B. Williams, sous-directeur M. R. Forsythe, directeur général des travaux.
1	Le 7 novembre 1976	(Devis pour les travaux publics) M. G. B. Williams, sous-directeur, M. R. J. Forsythe, directeur général, Université John Bachman M. R. J. Forsythe, directeur général des travaux M. J. Curran, directeur général, Directeur de Construction des bâtiments M. J. A. Curran, directeur général, Directeur de l'architecture
1	Le 14 novembre 1976	Devis pour les travaux publics M. G. B. Williams sous-directeur M. J. Curran, directeur général, Directeur de Construction M. R. J. Forsythe, directeur général des travaux M. R. Fournier, directeur général, Directeur de l'architecture M. J. Curran, directeur général, Directeur de Construction
1	Le 17 novembre 1977	(Devis pour les Travaux publics) M. Leo DeBorja, sous-directeur général, Conception et construction M. G. B. Williams, sous-directeur général, Travaux M. A. D. Wilson, directeur général, Recherche et développement, construction M. J. A. Curran, directeur général, Directeur de construction M. G. D. McFarland, directeur général, Région de Construction M. A. J. Murray, directeur, Conception des Travaux M. J. A. Curran, directeur, Conception des Travaux M. A. C. Nelson, directeur, Aménagement urbanistique
1	Le 26 novembre 1977	M. John A. Macdonald, président, Société pour l'expansion économique
1	Le 11 décembre 1977	(Devis pour les Travaux publics) M. John A. Macdonald, président de la Société pour l'expansion économique M. Leo DeBorja, sous-directeur général, Conception et construction M. J. A. Curran, directeur général, Directeur de Construction M. R. J. Forsythe, directeur général, Directeur de l'architecture M. J. Curran, directeur général, Directeur de Construction M. R. Fournier, directeur général, Directeur de l'architecture M. H. Macdonald, directeur général, Recherche, Travaux

ANNEXE D

TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

<u>Fascicule</u> <u>Numéro</u>	<u>Date</u>	<u>Témoins</u>
1	Le 9 novembre 1976	(Du ministère des Travaux publics) L'honorable Judd Buchanan, ministre; M. G. B. Williams, sous-ministre; M. R. Fournier, directeur général des finances.
2	Le 7 décembre 1976	(Du ministère des Travaux publics) M. G. B. Williams, sous-ministre; M. Guy Desbarats, sous-ministre adjoint, Conception et construction; M. R. J. Fournier, directeur général des finances; M. J. Burgoin, directeur général, Directeur de l'administration immobilière; M. F. S. Currie, directeur général, Directeur de l'immobilier
4	Le 9 décembre 1976	(Du ministère des Travaux publics) M. G. B. Williams, sous-ministre; M. F. Currie, directeur général, Direction de l'immobilier; M. R. J. Fournier, directeur général des finances; M. R. Papanek, directeur général, Direction de l'aménagement immobilier; M. J. Burgoin, directeur général, Direction de l'administration immobilière
6	Le 1 ^{er} février 1977	(Du ministère des Travaux publics) M. Guy Desbarats, sous-ministre adjoint, Conception et construction; M. G. N. Diamond, directeur général adjoint, Finances; M. A. G. Wilson, directeur général, Recherche et développement technologiques; M. F. S. Currie, directeur général, Direction de l'immobilier; M. H. D. McFarland, directeur général, Région de la Capitale nationale; M. A. B. Mundy, directeur, Aménagement des locaux; M. J. E. Wilkins, directeur, Conception des immeubles; M. K. C. Stanley, directeur, Aménagement environnemental.
7	Le 15 février 1977	M. John A. Macdonald, président, Société pour l'expansion des exportations.
8	Le 17 février 1977	(Du ministère des Travaux publics) M. John A. H. MacKay, sous-ministre des Travaux publics; M. Guy Desbarats, sous-ministre adjoint, Conception et construction; M. F. S. Currie, directeur général, Services immobiliers; M. D. J. Hartt, directeur général, Planification et coordination; M. J. Burgoin, directeur général, Administration immobilière; M. G. Diamond, directeur général intérimaire, Finances

- 9 Le 2 mars 1977 (Du Conseil du Trésor)
 M. A. J. Lafontaine, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative;
 M. Stuart Mensforth, sous-secrétaire, Direction de l'administration financière;
 M. A. D. Wilson, directeur, Division générale des services gouvernementaux;
 M. D. D. Harris, directeur, Division des normes administratives;
 M. C. Brandwood, agent supérieur de projet, Élaboration de la politique financière
- 10 Le 3 mars 1977 (Du ministère des Postes)
 M. R. W. Rapley, directeur général, Génie et services techniques;
 M. G. F. Hoffos, gestionnaire, Planification des installations;
 (Du ministère des Transports)
 M. R. A. Dodunski, directeur, Services administratifs;
 M. R. G. Webb, gestionnaire, Services des locaux et des immeubles (Services administratifs);
 (Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social)
 M. W. N. White, directeur, Services administratifs du ministère, Direction de l'administration;
 M. E. Thorpe, directeur général associé, Gestion des programmes, Direction des services médicaux;
 M. M. T. McElrone, directeur, Finances et administration, Direction de la protection de la santé;
 M. J. M. Roome, chef, Division des services des locaux.
- 13 le 17 mars 1977 (du ministère des Travaux publics)
 M. John A. H. Mackay, sous-ministre;
 M. A. J. Perrier, sous-ministre adjoint, Planification et aménagement immobiliers;
 M. F. S. Currie, directeur général, Direction des services immobiliers;
 M. H. D. McFarland, directeur général, Région de la Capitale nationale;
 M. G. N. Diamond, directeur général adjoint, Direction des finances.
- 16 le 26 avril 1977 M. R. A. J. Phillips, directeur exécutif, Héritage Canada;
 M. John Leaning, architecte et urbaniste, Ottawa;
 (du ministère des Travaux publics)
 M. Guy Desbarats, sous-ministre adjoint, Conception et construction;
 M. K. C. Stanley, directeur, Aménagement environnemental;
 M. S. White, chef, Structures patrimoniales;
 M. R. G. Calvert, gestionnaire (projets), Région de la Capitale nationale
- 17 le 28 avril 1977 (de la Commission de la Capitale nationale)
 M. Pierre Juneau, président;
 M. A. Bonin, gestionnaire général adjoint, Planification (Québec);
 M. R. D. Clack, gestionnaire général adjoint, Planification (Ontario).

- 18 le 3 mai 1977 (de l'Association des ingénieurs-conseils)
M. P. T. Beauchemin, président (Montréal);
M. J. J. Heffernan, vice-président, (Toronto);
M. S. J. Cunliffe, directeur (Victoria);
M. H. R. Pinault, administrateur délégué, (Ottawa)
- 19 le 5 mai 1977 (de l'Institut royal d'architecture du Canada)
M. W. D. Baldwin, premier vice-président;
M. R. Elliott, vice-président exécutif;
- 20 le 17 mai 1977 (de A. E. LePage Limited)
M. David Crawford, président, A. E. LePage Investment and Professional Services Ltd.;
M. William Moore, vice-président, A. E. LePage (Ontario) Ltd;
M. A. A. Stoddart, vice-président, Division de l'expansion commerciale.
- 21 Le 19 mai 1977 (Du Canadian Institute of Public Real Estate Companies)
M. A. E. Diamond, président et administrateur délégué, Cadillac Fairview Corporation Ltd.;
M. R. A. Greiner, vice-président de CIPREC, président et administrateur délégué de MEPC Canadian Properties Ltd.;
M. J. Wiseman, premier vice-président, Trizec Corporation;
M. Jean Paradis, vice-président, Société Campeau.
- 22 Le 31 mai 1977 (De la province de la Colombie-Britannique au sujet de la British Columbia Buildings Corporation)
M. Donald N. Larsen, agent de liaison auprès de la British Columbia Buildings Corporation;
M. William R. Sexsmith, associé administratif, Peat Marwick and Partners, Vancouver, C.-B., firme de consultants retenue par le gouvernement de la C.-B.
(De la province d'Ontario)
M. W. A. B. Anderson, secrétaire du Conseil d'administration;
M. J. C. Thatcher, sous-ministre, ministère des Services gouvernementaux.
- 23 Le 2 juin 1977 M. Dwight Ink, ancien sous-administrateur et administrateur suppléant, Administration des services généraux des États-Unis.
- 25 Le 14 juin 1977 (De la Banque Royale du Canada—Ressources immobilières, Administration centrale, Montréal)
M. R. L. Arsenault, sous-directeur général;
M. R. King, Projets spéciaux.
(De Bell Canada)
M. P. S. Thornton, vice-président adjoint, Services immobiliers et administratifs (Toronto).
- 26 Le 28 juin 1977 (Du ministère des Travaux publics)
L'honorable Judd Buchanan, ministre;
M. John A. H. MacKay, sous-ministre;
M. Guy Desbarats, sous-ministre adjoint, Conception et construction.

1. ... (Montana)
2. ... (Yarrow)
3. ... (Ottawa)
4. ... (Canada)
5. ... (Canada)
6. ... (Canada)
7. ... (Canada)
8. ... (Canada)
9. ... (Canada)
10. ... (Canada)
11. ... (Canada)
12. ... (Canada)
13. ... (Canada)
14. ... (Canada)
15. ... (Canada)
16. ... (Canada)
17. ... (Canada)
18. ... (Canada)
19. ... (Canada)
20. ... (Canada)
21. ... (Canada)
22. ... (Canada)
23. ... (Canada)
24. ... (Canada)
25. ... (Canada)
26. ... (Canada)
27. ... (Canada)
28. ... (Canada)
29. ... (Canada)
30. ... (Canada)
31. ... (Canada)
32. ... (Canada)
33. ... (Canada)
34. ... (Canada)
35. ... (Canada)
36. ... (Canada)
37. ... (Canada)
38. ... (Canada)
39. ... (Canada)
40. ... (Canada)
41. ... (Canada)
42. ... (Canada)
43. ... (Canada)
44. ... (Canada)
45. ... (Canada)
46. ... (Canada)
47. ... (Canada)
48. ... (Canada)
49. ... (Canada)
50. ... (Canada)

