



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**CHAPITRE 7, L'ACQUISITION DE BUREAUX
LOUÉS DU RAPPORT DE MAI 2006 DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député
Président**

Septembre 2006



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**CHAPITRE 7, L'ACQUISITION DE BUREAUX
LOUÉS DU RAPPORT DE MAI 2006 DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député
Président**

Septembre 2006

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

Brian Fitzpatrick
Jean-Yves Laforest

MEMBRES

David Christopherson	Yasmin Ratansi
Mike Lake	David Sweet
Richard Nadeau	John Williams
Pierre Poilièvre	Borys Wrzesnewskyj
Marcel Proulx	

GREFFIER DU COMITÉ

Georges Etoke

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brian O'Neal
Alex Smith

**LE COMITÉ PERMANENT DES
COMPTES PUBLICS**

a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)g du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a examiné le chapitre 7 du Rapport Le Point de mai 2006 de la vérificatrice générale du Canada (*L'acquisition de bureaux loués*). Le comité a convenu de déposer ce rapport comme suit :

INTRODUCTION

1. La Direction générale des biens immobiliers de Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC, le Ministère) fournit des locaux à bureaux à la fonction publique fédérale. Le Ministère gère des locaux loués totalisant 6,6 millions de mètres carrés dans quelque 1 900 endroits au Canada à un coût annuel d'environ 3 milliards de dollars.

2. En raison des coûts substantiels en cause et de l'impact économique sur les collectivités canadiennes de l'acquisition par le gouvernement fédéral de locaux loués, le Comité a décidé d'examiner les résultats d'une vérification effectuée par la vérificatrice générale du Canada à la suite d'une vérification menée en 2002. Pour arriver à mieux comprendre les résultats de la deuxième vérification, le 8 juin 2006, le Comité a rencontré M. Ronnie Campbell (vérificateur général adjoint) et M. Bruce Sloan (directeur principal) du Bureau du vérificateur général du Canada. Le sous-ministre I. David Marshall représentait Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Il était accompagné de M. Tim McGrath, sous-ministre adjoint intérimaire, Direction générale des biens immobiliers. Parce que le Ministère partage la responsabilité du coût des locaux à bureaux et l'obligation de rendre compte avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Jim Libbey (directeur exécutif, Acceptation et autorisation des systèmes financiers) et M. Blair James (directeur exécutif, Direction des actifs et des services acquis) ont témoigné au nom du Secrétariat.

CONTEXTE

3. En 2002, la vérificatrice générale a vérifié l'acquisition de bureaux loués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour déterminer dans quelle mesure le Ministère tient dûment compte des principes d'économie et d'efficacité en s'acquittant de ses responsabilités et respecte les politiques et règlements pertinents du gouvernement en exerçant ses activités d'acquisition de locaux à bureaux.

4. La vérification a révélé que des améliorations s'imposaient à plusieurs égards. TPSGC devrait disposer de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre afin de mieux harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des clients. En outre, le Ministère devait fonder ses décisions d'investissement sur une analyse des coûts du cycle de vie complet et tenir compte de toutes les options s'offrant en matière de locaux :

La Direction générale [des biens immobiliers] doit mieux utiliser l'information financière et opérationnelle et améliorer la manière dont elle analyse les options, en particulier celles qui ont des incidences à plus long terme. Elle a difficilement accès à l'information sur les coûts et doit s'efforcer d'établir l'information sur les coûts par client. Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il doit être fait dans une perspective à long terme. La Direction générale doit tenir compte de toutes les options pratiques et du coût global de chaque option. Pour

fournir des services efficaces aux ministères et organismes clients, il faut avoir de l'information utile et faire une analyse complète des options¹.

5. Au moment de la vérification de 2002, le Ministère avait apporté des améliorations à ses processus de gestion et de planification, mais certaines des préoccupations soulevées par la vérificatrice générale remontaient déjà à une date antérieure et n'avaient toujours pas été réglées. Des vérifications antérieures (effectuées en 1991 et en 1994) avaient fait état de la nécessité pour le Ministère d'améliorer sa façon d'obtenir de l'information de ses clients (les ministères et organismes du gouvernement fédéral) sur leurs besoins en locaux. Le Bureau du vérificateur général du Canada avait aussi recommandé que le Ministère élabore des plans de gestion à long terme des locaux. Donc, bon nombre des lacunes cernées par la vérification de suivi (qui s'est achevée le 15 septembre 2005) existent depuis longtemps déjà et ont résisté jusqu'à maintenant aux efforts mis en œuvre par le Ministère pour les combler.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

6. La vérification de suivi a révélé que le Ministère avait fait des progrès insatisfaisants à l'égard de la mise en œuvre des recommandations faites par la vérificatrice générale en 2002 (quoiqu'il ait réalisé des progrès satisfaisants en ce qui touche l'analyse des coûts à long terme des options correspondantes). Dans l'ensemble, la vérificatrice générale a constaté que le partage de la responsabilité (et donc de l'obligation de rendre compte), le manque d'information de gestion et une évaluation inadéquate des risques ajoutent aux coûts des locaux.

7. Le Comité souscrit pleinement à chacune des recommandations de la vérificatrice générale visant à combler les lacunes qu'elle a cernées – et le Ministère a accepté de les mettre en œuvre. Cependant, même si ces recommandations devaient permettre d'améliorer le rendement du Ministère touchant des aspects précis de ses activités immobilières, le Comité croit qu'un changement fondamental des rapports que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada entretient avec ses clients pour ce qui est des locaux à bureaux s'impose afin qu'il puisse y avoir de véritables améliorations et une reddition de comptes adéquate. Cela est particulièrement vrai dans les cas suivants.

Responsabilité touchant le coût des locaux

8. La responsabilité des locaux est partagée entre le Ministère, le Conseil du Trésor (et son Secrétariat) et les ministères clients, ce qui peut entraîner des retards et des coûts inutiles. Bien que le Ministère ait le pouvoir d'imposer des solutions à ses clients, il ne le fait pas toujours et la vérification a mis en lumière un certain nombre d'exemples frappants de ce qui peut arriver en de telles circonstances – et des coûts supplémentaires que peuvent devoir assumer les contribuables.

¹ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes, décembre 2002*, chapitre 8, paragraphe 8.2

9. Les ministères clients ne respectent pas toujours les normes du Ministère en matière de locaux et choisissent plutôt des solutions qui excèdent les normes (et qui sont plus coûteuses pour le gouvernement et les contribuables) parce que – selon un rapport interne de TPSGC cité par la vérificatrice générale – les ministères considèrent souvent les locaux à bureaux comme un « bien gratuit² ». Cette attitude est facile à comprendre jusqu'à un certain point puisque TPSGC, et non ses ministères clients, assume les coûts de construction (y compris l'exploitation, l'entretien, les réparations et les améliorations apportées aux immobilisations) des biens immobiliers appartenant à la Couronne, ainsi que les coûts de location et d'aménagement des biens immobiliers loués, au moyen de ses propres crédits. Ces coûts – même s'ils sont payés par TPSGC – sont déclarés dans les comptes publics des ministères, mais au titre d'un service reçu gratuitement.

Évaluation des options pour la fourniture de locaux

10. La vérification de suivi a révélé que les décisions liées au financement sont prises de manière différente de la façon dont les analyses financières des options sont effectuées. Les analyses financières prennent en compte le coût total d'un local évalué en fonction de son cycle de vie estimé. Cela suppose qu'il faudrait adopter la comptabilité d'exercice pour prendre une décision concernant les locaux. Or, la décision de financement est plutôt fondée sur la sortie de fonds au moment de la transaction. Par conséquent, on ne choisit pas toujours la solution la plus économique.

Information de gestion

11. D'après la vérificatrice générale, le Ministère ne dispose pas de données de base qu'il pourrait entrer dans ses systèmes de gestion concernant les coûts supplémentaires que doivent assumer les ministères lorsqu'ils dépassent les normes des locaux ou d'aménagement. Les systèmes actuels sont lourds et coûteux et ils ne fournissent pas l'information dont les gestionnaires ont besoin. Ces derniers ne sont donc guère portés à les utiliser. Le Ministère a de « nombreux » systèmes de gestion qui n'échangent pas d'information et qui ne permettent pas non plus de saisir certaines données essentielles à la gestion stratégique du portefeuille.

12. Ces lacunes s'expliquent, en partie ou en totalité, par le fait que la structure actuelle de partage de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte n'incite pas à un changement de comportement. Tant que les ministères n'auront pas à imputer les coûts des locaux à leurs propres budgets, ils continueront à les considérer comme un bien « gratuit » et ne seront en rien incités à respecter scrupuleusement les normes des locaux ni à tenir soigneusement compte des coûts. La solution consiste donc à les y inciter. Comme M. Campbell l'a indiqué dans sa déclaration préliminaire, le gouvernement devrait s'assurer que le système en place incite à une bonne gestion, y compris au choix des options les plus économiques (8:1100).

² Le rapport de septembre 2004 est cité au paragraphe 7.16.

13. Dans son rapport qui a suivi l'examen des résultats de la vérification de 2002 – qui étaient similaires à bien des égards à ceux présentés en 2006 – le Comité a recommandé que le Ministère presse le gouvernement de modifier les politiques de manière que TPSGC puisse facturer directement à tous les ministères et organismes les frais liés aux locaux³. Dans sa réponse au rapport, le gouvernement a admis que « [à] l'heure actuelle, le secteur des locaux à bureaux est le seul secteur de dépenses important du gouvernement pour lequel il semble que les organismes utilisateurs n'aient pas à rendre des comptes ». Il a poursuivi en disant que :

Toutefois, les arguments à l'appui de la facturation directe sont convaincants. En effet, l'instauration entre le fournisseur et l'utilisateur des locaux d'une entente du genre de celles que l'on trouve sur le marché favoriserait une plus grande discipline de la part des parties à l'entente. L'utilisateur serait plus responsable parce qu'il saurait ce que lui coûtent ses locaux et la demande de locaux et de commodités serait mieux rationnée. En outre, comme TPSGC fonctionnerait en régime d'autofinancement, même en étant fournisseur unique, il devrait demeurer au fait des besoins de chaque client et accorder une importance particulière à la façon dont il attribuerait ses ressources à l'exploitation des immeubles et aux immobilisations⁴.

14. Le Ministère a indiqué qu'il étudierait la possibilité de devenir, dans les faits, le propriétaire pour le gouvernement du Canada; il ressort clairement des résultats de la récente vérification de suivi que cela ne s'est pas fait. Le Ministère a offert comme seule justification le fait que si ses services aux ministères clients étaient fournis selon le principe de l'utilisateur-payeur, il y aurait concurrence parmi ceux-ci pour les locaux à bureaux, ce qui exercerait des pressions à la hausse sur le prix des biens immobiliers, surtout à Ottawa (8:1135). Ce raisonnement ne tient pas, comme le montre clairement l'extrait suivant du rapport de 2003 du Comité :

S'il était décidé d'adopter la technique de l'autofinancement pour TPSGC, le Ministère serait forcé d'améliorer considérablement son aptitude à déterminer les coûts des services de gestion de locaux et des services immobiliers et de renforcer les systèmes pertinents de gestion financière et de comptabilisation des coûts.

Si au lieu de financer les services obligatoires communs de gestion de locaux par la voie de crédits TPSGC était autorisé à traiter tous les ministères et organismes comme des clients remboursants et à leur facturer directement ses services de gestion de locaux et ses services immobiliers, le Ministère serait davantage encouragé à améliorer ses systèmes, politiques et pratiques de gestion financière et de comptabilisation des coûts, ce qui aboutirait à une amélioration de la rentabilité et de l'efficacité de la prestation des services de gestion de locaux et permettrait au Parlement un meilleur contrôle des coûts des locaux. Cette formule aurait sans doute par ailleurs des répercussions considérables sur la manière dont TPSGC et ses ministères clients planifient, gèrent et financent les ressources en locaux et font rapport de leur utilisation⁵.

³ Comité permanent des comptes publics, Dix-neuvième rapport, 37^e législature, 2^e session, recommandation 6, déposé le 6 juin 2003.

⁴ Réponse du gouvernement au Dix-neuvième rapport du Comité permanent des comptes publics, présentée à la Chambre le 3 novembre 2003.

⁵ Comité permanent des comptes publics, Dix-neuvième rapport, 37^e législature, 2^e session, juin 2003.

15. Le Comité est convaincu que si le gouvernement avait suivi la voie qu'il avait recommandée en 2003, bon nombre des problèmes décelés lors de la dernière vérification de suivi auraient été en grande partie réglés. Il est regrettable qu'il n'ait pas suivi les conseils du Comité et que les contribuables canadiens aient dû, en conséquence, dépenser des millions de dollars inutilement. Le Comité n'a pas modifié sa position à ce sujet – d'autant plus que le gouvernement a adopté la méthode de comptabilité d'exercice – et il recommande :

RECOMMANDATION 1

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada soient désigné unique propriétaire et locataire, au nom du gouvernement du Canada, de tous les locaux à bureaux utilisés par les ministères, organismes et autres entités du gouvernement du Canada, et qu'il soit pas conséquent autorisé à facturer le coût des locaux et des services immobiliers directement à ses clients et à appliquer les normes du gouvernement en matière de locaux.

16. Comme en 2002, le Comité croit que le Parlement a besoin de renseignements complets, à jour et exacts sur les coûts des locaux du gouvernement. De plus, parce que cette information est essentielle à une bonne compréhension des coûts globaux des opérations du gouvernement et qu'elle est actuellement éparpillée, le Comité croit qu'elle devrait être recueillie et présentée au Parlement dans un document unique. Cela serait chose plus facile encore si les changements préconisés par le Comité dans la première recommandation étaient apportés. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada prépare, selon la méthode de comptabilité d'exercice, un rapport financier unique contenant des renseignements détaillés sur le coût des locaux et des services immobiliers à l'échelle du gouvernement fédéral et le dépose devant le Parlement à chaque année. Le premier de ces rapports devrait faire état des données de l'exercice 2007-2008. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada doit, d'ici au 31 décembre 2006, fournir au Comité un plan d'action concernant la mise en œuvre de ce mécanisme de communication de l'information financière. Il doit rendre compte au Comité en avril et en septembre 2007 de l'état d'avancement de la mise en œuvre de ce plan.

CONCLUSION

17. Le gouvernement a fixé comme objectif des économies d'un milliard de dollars sur cinq ans pour ce qui est de la gestion des biens immobiliers. Cet objectif doit avoir été atteint en 2009-2010. M. Marshall a indiqué au Comité que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avait atteint l'objectif de 150 millions de dollars établi pour cette année et travaillait à la réalisation de l'objectif final (8:1150). Pour pouvoir respecter ses engagements, le Ministère devra apporter les changements réclamés par la vérificatrice générale. Le Comité est donc heureux de constater que le Ministère souscrit à toutes les

recommandations de la vérificatrice générale. Toutefois, le Ministère n'ayant pas réussi à mettre complètement en œuvre les recommandations faites en 2002, une grande prudence doit venir tempérer cet optimisme. Par conséquent, pour aider le Ministère à se conformer aux recommandations de la vérificatrice générale, à respecter ses engagements en matière d'économies et à faciliter au Comité la surveillance des progrès, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada élabore un plan d'action détaillé qui donne suite à chacune des recommandations formulées par la vérificatrice générale dans le chapitre 7 de son rapport Le Point de mai 2006. Ce plan doit faire état des mesures qui seront prises, inclure un échéancier et des indicateurs de rendement précis et être présenté au Comité au plus tard le 31 octobre 2006.

18. Dans son rapport, la vérificatrice générale a décrit plusieurs cas montrant comment les erreurs du ministère dans la location d'espaces à bureaux peuvent faire dépenser en pure perte des sommes considérables au contribuable. Deux exemples — la décision, prise deux semaines après la fin d'un processus d'appel d'offres et le choix de l'adjudicataire, de ne pas louer les locaux visés comme le recommandait Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et celle consistant à louer un immeuble plutôt que d'en faire l'acquisition — ont respectivement coûté 4,6 millions de dollars et 13 millions de dollars de trop au contribuable. Trouvant ces deux cas particulièrement troublants, le Comité a demandé au ministère de lui fournir des documents expliquant comment et pourquoi ces deux décisions ont été prises. Selon ce que ces documents lui révéleront, il pourrait consacrer d'autres réunions à ce problème et énoncer ses conclusions et des recommandations dans un rapport.

19. Tant que la gestion des biens immobiliers au gouvernement fédéral ne reposera pas sur de bonnes pratiques, les contribuables canadiens continueront à payer plus qu'il ne le faut pour les locaux des ministères et organismes. Selon les arrangements actuels, l'absence d'incitatifs se solde par des choix coûteux et inadéquats. Lorsque les ministères et organisme assumeront le plein coût de leurs locaux et seront responsables des choix qu'ils auront faits, les pratiques de gestion s'amélioreront et les contribuables canadiens auront l'assurance que les coûts inutiles seront réduits au minimum.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Le chapitre 7, L'acquisition de bureau loués du Rapport de mai 2006 du vérificateur général du

Canada

<i>Organismes et individus</i>	<i>Date</i>	<i>Réunion</i>
Bloodworth, Margaret Margaret Bloodworth Ancienne sous-ministre Sécurité publique et protection civile Canada	2006/06/08	8
Bureau du vérificateur général du Canada Ronnie Campbell Vérificateur général adjoint	2006/06/08	8
Bureau du vérificateur général du Canada Bruce Sloan Directeur principal	2006/06/08	8
Judd, Jim Jim Judd Ancien secrétaire Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	2006/06/08	8
ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Scott Leslie Directeur principal Direction des initiatives spéciales d'approvisionnement	2006/06/08	8
ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux David Marshall Sous-ministre	2006/06/08	8
ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Tim McGrath Sous-ministre adjoint par intérim Direction générale des Biens immobiliers	2006/06/08	8
ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Henry Sano Directeur général Services à la clientèle pour la sécurité publique et la protection civile	2006/06/08	8

<i>Organismes et individus</i>	<i>Date</i>	<i>Réunion</i>
ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux John Shearer Ancien sous-ministre adjoint Direction générale de l'intégration des services	2006/06/08	8
Office of the Auditor General for Western Australia Peter Wilkins Directeur général Direction de l'examen du rendement	2006/06/08	8
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Blair James Directeur exécutif Direction des actifs et des services acquis, Secteur des opérations gouvernementales	2006/06/08	8
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Jim Libbey Directeur exécutif Autorité de l'acceptation des systèmes financiers, Bureau du contrôleur général	2006/06/08	8

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents ([réunions no. 8, 13, 14 et 17 incluant le présent rapport](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Shawn Murphy, député