

Cet ouvrage appartient  
à la bibliothèque du  
**BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ**



CANADA

LA COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE  
**SUR L'ORGANISATION  
DU GOUVERNEMENT**

Cet ouvrage appartient  
à la bibliothèque du  
**BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ**

2

**LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT**

5: PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES

6: SERVICES D'APPROVISIONNEMENT

7: TRANSPORT

8: TÉLÉCOMMUNICATIONS

9: ÉDITION ET IMPRESSION

10: «FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»?

11: SERVICES JURIDIQUES

# 2

## LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

TOME 2

LES SERVICES AUXILIAIRES  
DU GOUVERNEMENT

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT



CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION  
DU GOUVERNEMENT

J. GRANT GLASSCO  
F.-EUGÈNE THERRIEN  
WATSON SELLAR

*A Son Excellence*

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

*Qu'il plaise à Votre Excellence*

Nous, les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret en conseil du 16 septembre 1960 pour enquêter et faire rapport sur l'organisation et les modes de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et pour faire des recommandations au sujet des questions plus spécifiquement énoncées dans le décret du 16 septembre 1960: Avons l'honneur de présenter à Votre Excellence le rapport que voici.

  
\_\_\_\_\_  
PRÉSIDENT

  
\_\_\_\_\_

  
\_\_\_\_\_

Le 1<sup>er</sup> octobre 1962



CANADA

*Élisabeth Deux*

PAR LA GRÂCE DE DIEU ❖

*Reine*

DU ROYAUME-UNI, DU  
CANADA ❖ ET DE SES AUTRES  
ROYAUMES ET TERRITOIRES,  
CHEF DU COMMONWEALTH,  
DÉFENSEUR DE LA FOI ❖

---

SUPLÉANT DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL

---

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL

A TOUS CEUX À QUI LES PRÉSENTES PARVIENDRONT OU QU'ICELLES POURRONT DE QUELQUE MANIÈRE CONCERNER,

## *Salut*

VU les dispositions de la première partie de la Loi sur les enquêtes, au chapitre 154 des Statuts révisés du Canada, 1952, en vertu desquelles Son Excellence le Gouverneur en conseil, par le décret C.P. 1960-1269 du seizième jour de septembre de l'an de grâce mil neuf cent soixante, dont copie est ici jointe, a autorisé la nomination de nos Commissaires, y et ci-après désignés, pour qu'ils fassent enquête et rapport sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada et qu'ils y recommandent les modifications qui, à leur avis, favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État et surtout, mais sans restreindre la portée générale de ce qui précède, qu'ils fassent rapport sur les mesures à prendre pour les fins suivantes:

- Supprimer le double emploi et le chevauchement des services;
  - Supprimer le travail inutile ou non économique;
  - Assurer l'efficacité ou réaliser des économies grâce à une plus ample décentralisation du travail et de l'administration;
  - Assurer une meilleure direction des ministères et organismes, ou d'une partie de ces derniers, en tenant compte de l'organisation des méthodes de travail, des pouvoirs et responsabilités définis et des mesures relatives à la formation;
  - Tirer meilleur parti des mesures visant le budget, la comptabilité et autres questions financières en vue d'instaurer, dans les ministères et organismes, une direction plus efficace et plus économique;
  - Assurer une efficacité plus grande et réaliser des économies en modifiant les relations entre les ministères et organismes du gouvernement, d'une part, et le conseil du Trésor et tout autre organisme central de régie ou de service du gouvernement d'autre part; et
  - Assurer l'efficacité ou réaliser des économies au moyen d'une nouvelle répartition ou d'un regroupement des services de la fonction publique,
- et a conféré à Nosdits Commissaires certains droits, pouvoirs et privilèges, comme on pourra mieux en juger en se reportant audit décret.

SACHEZ DONC MAINTENANT que, de et par l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous nommons, constituons et désignons par Notre présente proclamation, M. J. Grant Glassco, de la ville de Toronto, en la province d'Ontario; M. Robert Watson Sellar, de la ville d'Ottawa, en la province d'Ontario; et M. F.-Eugène Therrien, de la ville de Montréal, en la province de Québec, pour agir à titre de Nos Commissaires dans la poursuite de ladite enquête.

POUR, par lesdits J. Grant Glassco, Robert Watson Sellar et F.-Eugène Therrien, détenir et exercer lesdites fonctions et en jouir, durant Notre bon plaisir, avec les droits, pouvoirs, privilèges et émoluments attachés, de droit et en vertu de la loi, auxdites fonctions.

ET NOUS ordonnons, par les présentes, que la portée de l'enquête ne s'étende pas à l'institution du Parlement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes et à recevoir, dans toute la mesure possible, l'aide des ministères et organismes du gouvernement.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à adopter les moyens et méthodes qu'ils jugeront au besoin utiles pour la poursuite régulière de l'enquête et à siéger aux dates et aux endroits, au Canada, qu'ils pourront décider à l'occasion.

ET NOUS autorisons, par les présentes, Nosdits Commissaires à retenir au besoin les services des avocats, du personnel et des conseillers techniques à des taux de rémunération et de remboursement sujets à l'approbation du Trésor.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de faire rapport au Gouverneur en conseil tout en ayant soin de présenter des rapports provisoires au fur et à mesure de l'enquête, le rapport définitif devant être présenté dans un délai de deux ans.

ET NOUS demandons et ordonnons, par les présentes, à Nosdits Commissaires de déposer au bureau de l'Archiviste fédéral les documents et registres de la Commission, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible de le faire après la conclusion de l'enquête.

ET DE PLUS NOUS nommons M. J. Grant Glassco président de ladite Commission.

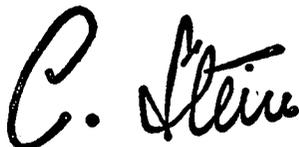
EN FOI DE QUOI, Nous avons fait émettre Nos présentes Lettres Patentes et à icelles fait apposer le Grand Sceau du Canada.

TÉMOIN: L'honorable Patrick Kerwin, juge en chef du Canada et suppléant de Notre fidèle et bien-aimé major-général George-Philias Vanier, Compagnon de Notre Ordre du Service Distingué, à qui Nous avons décerné Notre Croix Militaire et Notre Décoration des forces canadiennes, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

A OTTAWA, ce vingt-septième jour de septembre en l'an de grâce mil neuf cent soixante, le neuvième de Notre Règne.

*Par ordre,*

LE SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT,



Publié par  
ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.  
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie  
Ottawa, Canada

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,  
et dans les librairies du Gouvernement fédéral  
dont voici les adresses:

OTTAWA

*Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau*

TORONTO

*Édifce Mackenzie, 36 est, rue Adelaide*

MONTRÉAL

*Édifce Aeterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine*

ou dans n'importe quelle librairie

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés  
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix \$6.00      N° de catalogue Z1-1960/4-2F

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION GÉNÉRALE . . . . .	13
5 PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES . . . . .	19
6 SERVICES D'APPROVISIONNEMENT . . . . .	73
7 TRANSPORT . . . . .	147
8 TÉLÉCOMMUNICATIONS . . . . .	215
9 ÉDITION ET IMPRESSION . . . . .	275
10 «FAIRE» OU «FAIRE FAIRE»? . . . . .	317
11 SERVICES JURIDIQUES . . . . .	373

*Deux rapports reportés au tome 3  
complètent la série d'études sur*

### LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

*Ce sont:*

12 RECHERCHES ÉCONOMIQUES ET STATISTIQUES et

13 SERVICES D'INFORMATION

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les ministères et organismes ne sauraient remplir leurs fonctions sans le concours de toute une gamme de services auxiliaires. Il y a des bâtiments à construire et à entretenir; des fournitures et des accessoires à acheter; du personnel et du matériel à transporter; des renseignements et des décisions à transmettre; et des quantités de documents à imprimer. Les rapports ci-après traitent de l'organisation et de la gestion de ces services de même que de certaines fonctions assurées par le personnel des services économiques et statistiques, des services juridiques et des services d'information.

Chacun de ces services fait l'objet d'un rapport distinct qui contient les recommandations appropriées. En règle générale, cependant, tous les services auxiliaires ont certaines caractéristiques communes relativement aux principales fonctions du gouvernement. Le premier rapport de la Commission, qui s'intitule *Un plan de gestion*, en a déjà signalé quelques-unes, qu'il convient de rappeler ici.

Tout d'abord, pour aussi indispensables que soient les services auxiliaires dans l'exécution des programmes que le gouvernement destine à la population, ces services ne sont, pour les fonctionnaires, que des moyens dont ils se servent pour atteindre leurs buts. Dans la mesure où les administrateurs disposent d'un moyen leur permettant de contrôler la qualité des services auxiliaires nécessaires à la mise en œuvre de leurs programmes (compte tenu des restrictions budgétaires habituelles et des exigences qui leur sont imposées), il n'y a pas d'inconvénient à laisser à d'autres le soin de diriger ces services. Le fait de dispenser les administrateurs des programmes de la gestion des

services auxiliaires dont ils ont besoin et de la remettre à des services spécialisés présente de grands avantages.

Étant donné le développement constant de l'activité du gouvernement, les moyens employés pour loger et équiper les services de l'État risquent d'avoir de grandes répercussions sur l'économie canadienne et de devenir en eux-mêmes des questions d'intérêt public. C'est pourquoi il serait bon d'unifier—ou de coordonner—les divers éléments de chaque service en les plaçant sous le contrôle d'une autorité centrale. Cette façon de procéder aurait en tout cas le mérite de protéger les intérêts du public.

L'unification peut être également justifiée par des raisons d'économie. Des économies peuvent être réalisées par exemple en achetant au prix de gros, en utilisant les moyens disponibles avec plus de souplesse et en mettant certaines installations à la disposition de tous. Lorsque les spécialistes sont nombreux, la centralisation assure un emploi plus économique de leurs talents et leur fournit une carrière plus intéressante.

Enfin, l'existence d'organismes spécialisés ayant pour but d'assurer à tous les ministères les services auxiliaires dont ils ont besoin libère les administrateurs de tâches secondaires qui risqueraient de leur faire perdre leur temps. Les organismes spécialisés sont particulièrement utiles pour les petites administrations qui peuvent grâce à eux obtenir des services de première qualité.

Pour répondre aux besoins qui se font sentir, peut-être y aurait-il lieu de créer un grand organisme qui grouperait, sinon tous, du moins la plupart des services auxiliaires généralement requis. Le gouvernement des États-Unis a institué un organisme de ce genre en 1949, à la suite de l'enquête menée par la première commission Hoover. Connue sous le nom de *General Services Administration*, il assure des services très variés comme :

- L'acquisition et l'entretien de propriétés immobilières.
- L'achat, la répartition et l'entretien des matériaux et fournitures d'usage courant.
- L'acquisition ou la mise en œuvre temporaire de services de transport (voyageurs ou marchandises), de réseaux de télécommunications et de certains services de viabilisation.
- Le transfert au sein du service public de propriétés dont certains organismes n'ont plus besoin ou la vente de ces propriétés au public.
- L'enseignement de la méthode à suivre pour tenir des registres de gestion et organiser des centres de documentation (archives etc.)
- L'achat et le stockage du matériel stratégique.

Depuis que cet organisme existe les administrations gouvernementales américaines font appel à lui, non parce qu'ils y sont obligés, mais parce qu'ils apprécient la qualité des services qu'il fournit. En déléguant une bonne partie de ses pouvoirs à ses dix bureaux régionaux, cet organisme a pu répondre promptement et efficacement aux besoins des administrations gouvernementales sur l'ensemble du territoire américain. Une telle réussite n'a pas manqué de retenir l'attention de vos commissaires dès le début de leur enquête.

Tout compte fait, cependant, il ne semble pas qu'un organisme unique copié sur le modèle américain puisse répondre de façon économique et efficace aux besoins du gouvernement canadien. Il ne faut pas oublier que chaque bureau régional de la *General Services Administration* sert une fraction du gouvernement des États-Unis qui est aussi grande que l'ensemble de notre fonction publique fédérale. Réduit à la mesure des besoins de notre pays, l'organisme américain perdrait une grande partie de son efficacité. Dans les conditions canadiennes, une partie des services assurés par l'organisme américain devrait faire l'objet d'une même décentralisation administrative: d'autres services ne pourraient bien fonctionner qu'à condition d'être centralisés; d'autres encore devraient être reliés à certaines activités, qui, aux États-Unis, n'entrent pas dans les attributions de la *General Services Administration*. Il convient de noter, du reste, que les diverses fonctions de l'organisme américain lui ont été assignées pour des raisons d'ordre administratif et non parce que les services étaient connexes. La mise en commun de véhicules, par exemple, n'a pour ainsi dire rien à voir avec le stockage de matériels stratégiques ou la façon de tenir les registres de gestion.

On en arrive donc à la conclusion qu'il faut organiser d'une toute autre façon et selon les conditions particulières au Canada, les services auxiliaires dont le gouvernement a besoin. Dans les rapports qui suivent, si aucun modèle uniforme ne se dessine, les diverses solutions ne sont pas offertes au hasard pour autant. Au fond, chacune d'elles reste conforme à certains principes entrevus dans le premier rapport.

- Premièrement, dans le cadre de toute norme générale applicable à l'ensemble de la fonction publique, le ministère qui a recours à un service auxiliaire devrait préciser ses besoins et payer pour ce qu'il reçoit. Ainsi, ceux qui sont chargés d'administrer les programmes du gouvernement répondront pleinement de leur rendement.
- Deuxièmement, les organismes qui fournissent des services auxiliaires ne devraient exercer aucun contrôle sur ce que demandent les usagers de ces services sauf dans le cas où ils seraient chargés d'appliquer certaines lignes de conduite officielles.

- Troisièmement, la publication de toute norme générale pour la gouverne de ceux qui fournissent ou utilisent les services est une fonction qui incombe collectivement à tous les ministères et, d'une manière générale, qui doit s'exercer par l'entremise du conseil du Trésor. C'est donc au conseil du Trésor qu'il appartient de veiller à ce que les ministères et organismes agissent conformément aux normes établies.
- Quatrièmement, il convient que le conseil du Trésor consulte les organismes chargés d'assurer les services quant à l'aspect technique des lignes de conduite et des normes à établir.
- Cinquièmement, afin que les services auxiliaires ne se sclérosent pas ou ne deviennent pas indifférents aux besoins des usagers, leurs cadres supérieurs devraient participer au programme général de roulement conçu à l'intention du haut personnel de la fonction publique; il y aurait lieu aussi de s'intéresser de près à la formation et à l'avancement des spécialistes.
- Sixièmement, chaque service auxiliaire devrait être organisé en fonction des besoins des usagers et décentralisé de telle sorte que, partout au Canada, ceux-ci puissent avoir rapidement satisfaction.

Enfin, une même question se pose à l'égard de tous les services passés en revue dans le présent rapport: l'État s'approvisionnera-t-il lui-même en matériaux et en services ou va-t-il les acheter ou les louer à l'extérieur? La question se pose en fait tout au long des rapports qui vont suivre, dont l'un en particulier, qui a précisément pour titre «*Faire*» ou «*faire faire*»? l'étudie en fonction de nombreuses activités gouvernementales où l'entreprise privée pourrait entrer en jeu. A ce propos, vos commissaires se sont inspirés du principe général énoncé dans leur premier rapport: quand les circonstances le permettent, le gouvernement doit s'approvisionner à l'extérieur. C'est préférable pour lui et pour le public en général. Le gouvernement peut alors se consacrer davantage à ses véritables responsabilités; quant au public, il bénéficiera du renforcement du secteur privé de l'économie.

## 5 PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 5: PROPRIÉTÉS  
IMMOBILIÈRES

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS . . . . .	23
1 INTRODUCTION . . . . .	25
2 TERRES . . . . .	28
Achats de terres . . . . .	28
Vente ou abandon de terres . . . . .	30
Locations de terrains et de maisons . . . . .	33
Utilisation des terres . . . . .	34
Lois relatives aux terres . . . . .	35
Recommandations . . . . .	35
Terres destinées à des fins spéciales . . . . .	37
3 CONSTRUCTION—MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS . . . . .	42
Ministère des Travaux publics . . . . .	42
Autres ministères s'occupant de construction . . . . .	44
Ministère des Transports . . . . .	44
Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales . . . . .	45
Ministère de l'Agriculture . . . . .	45
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration . . . . .	45
Travaux exécutés à l'étranger . . . . .	45
Organismes de planification et de construction . . . . .	46
Programme de construction . . . . .	49
Adjudication des contrats . . . . .	50
4 EXPLOITATION DES PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES—	
MINISTÈRES CIVILS . . . . .	55
Qualité des locaux . . . . .	55
Méthodes administratives . . . . .	58
Gestion à l'étranger . . . . .	60

	<i>Page</i>
5 MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE . . . . .	62
Plans et construction . . . . .	62
Gestion et entretien . . . . .	64
Organisation . . . . .	64
6 NOUVEAU RÔLE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS . . . . .	67
Fonctions à supprimer . . . . .	68
Décentralisation et organisation des centres régionaux . . . . .	69

## REMERCIEMENTS

Un groupe d'étude dirigé par le brigadier Jean-P. Carrière, E.D., ING.P., M.E.A.C., M.A.S.C.E., vice-président exécutif de *Franki of Canada Limited*, Montréal, a recueilli sur place les données qui ont servi à l'élaboration du présent rapport.

Vos commissaires tiennent à remercier les membres de ce groupe qui ont collaboré à l'enquête et dont les noms suivent:

- M. C.-E. Forest, C.E., ING.P., M.E.I.C., ingénieur-conseil, *Pelletier & Forest*, Montréal
- M. André-L. Lalonde, ING.P., *Paul Pelletier Engineering Ltd.*, Montréal
- M. Thomas J. Plunkett, M.A., expert-conseil en affaires municipales, Montréal
- M. Stuart C. Sharpe, C.A., Toronto
- M. H. J. Spence-Sales, B.ARCH., professeur à l'*Université McGill*, Montréal

Un comité consultatif, présidé par M. Richard L. Hearn, LL.D., D.ENG., ingénieur-conseil, Queenston (Ont.), a également été institué dans le cadre de cette enquête. En faisaient partie:

- M. George M. Black, fils, C.A., expert-conseil en affaires commerciales, Todmorden (Ont.)
- M. Marcel Faribault, LL.D., F.R.C.S., *Trust Général du Canada*, Montréal
- M. Philip N. Gross, Westmount (P.Q.)
- Le major-général Howard Kennedy, C.B.E., M.C., E.D., ingénieur-conseil, Ottawa
- M. John C. Machan, *Pacifique-Canadien*, Montréal
- M. Ralph C. Pybus, *Industrial Development Commission of Greater Vancouver* (C.-B.)
- M. Charles N. Wilson, *The Standard Dredging Company Limited*, Saint-Jean (N.-B.)

Des particuliers et des organismes nous ont présenté un certain nombre de mémoires sur la question à l'étude: nous les avons examinés avec soin et nous en donnerons la liste dans le dernier tome de notre rapport.

Tout en remerciant les personnes susnommées, vos commissaires les déchargent de toute responsabilité à l'égard des constatations révélées et des recommandations qui figurent dans le présent rapport; ce sont vos commissaires qui en assument l'entière responsabilité.

# 1

## INTRODUCTION

Les propriétés immobilières du gouvernement fédéral constituent un capital évalué à 4 milliards de dollars, sans compter les nouveaux investissements qui s'élèvent chaque année à plus de 300 millions de dollars. Les terres du grand domaine public que sont les Territoires du Nord ne sont pas comprises dans cette estimation. La grosse majorité des propriétés est constituée par une grande variété de terrains, de bâtiments et d'ouvrages techniques dispersés dans les provinces. Les édifices publics et les bureaux des fonctionnaires du gouvernement constituent une bonne partie de l'ensemble, mais la plupart des propriétés fédérales sont des établissements militaires, des aéroports, des parcs nationaux, des canaux, des ouvrages maritimes et autres. Par ailleurs le gouvernement loue de nombreuses propriétés à l'étranger aussi bien qu'au Canada, en particulier pour y installer des bureaux, des dépôts et des résidences.

Le présent rapport porte sur la gestion des propriétés immobilières, y compris leur acquisition et leur vente. On aura une idée de l'envergure du sujet si l'on songe qu'au cours de l'année financière 1960-1961 la construction, l'acquisition, les grands travaux de réparation et d'amélioration ainsi que l'entretien des immeubles, des terrains et des ouvrages fédéraux ont coûté 384.5 millions de dollars, sans compter les dépenses des grandes sociétés de la Couronne. Sur ce montant, 312 millions étaient affectés à des achats de propriétés tandis que le reste couvrait des frais de location, de réparation et d'entretien. Les dépenses de 1960-1961 sont ci-après réparties entre les ministères et organismes.

(En milliers de dollars)

Défense nationale et Production de défense .....	119,500
Travaux publics .....	92,900
Transports .....	73,500
Nord canadien et Ressources nationales .....	29,000
Agriculture .....	18,000
Énergie atomique .....	15,200
Citoyenneté et Immigration .....	13,000
Affaires des anciens combattants .....	6,300
Conseil national de recherches .....	5,300
Justice—Pénitenciers .....	2,600
Gendarmerie royale du Canada .....	2,300
Santé nationale et Bien-être social .....	1,800
Affaires extérieures .....	1,300
Mines et Relevés techniques .....	1,300
Pêcheries .....	1,100
Autres ministères .....	1,400
<b>TOTAL</b> .....	<b>384,500</b>

Si l'on ajoute tous les autres organismes, le total est porté à 575 millions, dont 400 millions pour les constructions et les achats.

A l'origine c'était le ministère des Travaux publics qui gérait toutes les propriétés immobilières du gouvernement (excepté le domaine public qui comprenait les Prairies et les Territoires du Nord). Au cours des ans, d'autres ministères en sont venus à s'occuper de la gestion des propriétés immobilières de telle sorte qu'aujourd'hui le ministère des Travaux publics n'est responsable que de 40 p. 100 des nouvelles constructions et qu'il ne contrôle qu'une petite partie des superficies de plancher dans les immeubles actuels. Les autres ministères qui exercent une activité considérable dans ces domaines sont la Défense nationale, les Transports, l'Agriculture et le Nord canadien et Ressources nationales. Le ministère des Affaires extérieures et le ministère du Commerce s'occupent surtout du nombre croissant des propriétés que le Canada possède et loue à l'étranger. D'autres organismes gouvernementaux, comme la Commission de la capitale nationale, assument aujourd'hui d'assez grandes responsabilités dans le domaine des propriétés immobilières et, à l'exception du National-Canadien et d'autres grandes sociétés de la Couronne, ces organismes sont pris en considération dans le présent rapport.

Par suite de cette expansion et de cette prolifération, il existe actuellement un certain éparpillement des efforts et des responsabilités en ce qui a trait aux propriétés dont le gouvernement fédéral a besoin pour ses propres fins, ce qui donne lieu à des gestions de qualités très différentes. Vos commissaires s'inquiètent du fait qu'il n'existe pas de rouages efficaces permettant d'élaborer une ligne de conduite commune et d'avoir un système adéquat de contrôle

permanent des opérations qui favoriserait une gestion économique et efficace de toutes les propriétés immobilières du gouvernement. Les conceptions en vigueur dans les services concernés dénotent une ignorance généralisée de ce qu'entraîne la gestion des propriétés immobilières. C'est ainsi qu'on ne tient aucun compte de certaines fonctions essentielles. Pour gérer efficacement les propriétés immobilières que le gouvernement possède et loue il faut:

- Tenir, à l'échelle du pays, des registres complets et exacts de toutes les propriétés.
- Tenir un inventaire et une comptabilité d'exercice de la propriété, avec comptes d'amortissement lorsqu'ils sont indiqués.
- Identifier rapidement les propriétés inutiles, et vendre sans tarder les biens excédentaires.
- Administrer comme il faut et désigner les responsables de chaque fonction.

Bien que plusieurs aspects de la gestion des propriétés immobilières soient codifiés dans divers textes législatifs, aucune règle fondamentale n'a été établie dans ce domaine. On gagnerait beaucoup à procéder d'une façon plus systématique et plus conforme aux habitudes commerciales.

# 2

## TERRES

Le gouvernement fédéral possède dans les provinces du Canada environ 46 millions d'acres de terres affectées à divers usages. Voici comment se décompose cette superficie totale selon les principaux usages:

	<i>Millions d'acres</i>
Parcs nationaux .....	12
Réserves indiennes .....	6
Installations militaires .....	6
Divers .....	22
TOTAL .....	<u>46</u>

La catégorie «divers» englobe toutes sortes de terrains comme des lots urbains, des lotissements, de vastes aéroports et des réserves forestières. En dehors des provinces, le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales administre le domaine public qui comprend 965 millions d'acres, dont la plus grande partie est en friche.

### ACHAT DE TERRES

N'importe quel ministère ou organisme peut acheter des terrains pourvu qu'il dispose des fonds nécessaires; mais les dépenses excédant \$15,000 exigent l'approbation du conseil du Trésor. A l'heure actuelle, les ministères et les organismes qui achètent le plus de propriétés sont le ministère de la Défense nationale, celui des Travaux publics, celui des Transports et la Commission

de la capitale nationale. Ces quatre organismes ont une section spéciale qui traite de l'acquisition de terrains. Les autres ministères se passent d'habitude des services d'un personnel possédant une compétence spéciale, pour la bonne raison qu'ils achètent moins de terrains.

Le gouvernement se procure les terrains dont il a besoin, soit en les achetant, soit en les expropriant. Dans ce dernier cas, la Couronne acquiert d'emblée le titre de propriété et si le dédommagement n'est pas réglé à l'amiable avec le propriétaire, l'affaire est décidée par la Cour de l'Échiquier. Les prix négociés et les dédommagements réglés à l'amiable sont imputés au budget des ministères acquéreurs, mais les montants adjugés par la Cour de l'Échiquier sont imputés directement au Fonds du revenu consolidé.

On ne saurait trouver à redire à la pratique de l'expropriation ou de prise de possession par la Couronne, à condition que ce droit ne soit exercé qu'en cas de nécessité et que les représentants de la Couronne agissent en toute justice et avec diligence. Il ne fait aucun doute que les expropriations peuvent donner lieu à des désagréments que l'argent ne saurait dédommager mais il va de soi que les besoins publics doivent l'emporter sur les droits des particuliers. Par conséquent, lorsqu'on doit absolument recourir à l'expropriation, il faut épargner à l'ancien propriétaire tout désagrément inutile. Cet homme a droit à des égards et il ne faut pas le faire languir.

Vos commissaires, après avoir étudié les pratiques administratives courantes, sont loin d'être convaincus que ces principes sont respectés. On a visiblement tendance à retarder les choses et en particulier l'indemnisation; trop souvent, on force l'exproprié à prendre lui-même la décision de se défaire de sa propriété: par exemple on le dissuade de poursuivre les négociations en le menaçant d'un procès alors que les fonctionnaires refusent de dévoiler leur jeu et cherchent à payer un prix inférieur à la valeur réelle de la propriété. Bien entendu, il sera plus facile d'adopter des attitudes et des méthodes convenables dans les ministères qui comptent déjà un personnel spécialisé que dans les services qui ont rarement recours à l'expropriation. Il faudrait peut-être parvenir à de prompts règlements à l'amiable au moyen d'une procédure approuvée d'arbitrage.

Les achats de terrains à l'étranger, effectués surtout par le ministère des Affaires extérieures et par celui du Commerce, sont soumis à l'approbation du conseil du Trésor. Les ambassadeurs et les conseillers commerciaux recommandent parfois l'achat, à l'étranger, de propriétés destinées aux chancelleries et aux résidences diplomatiques et il existe des programmes à long terme prévoyant des achats de ce genre.

D'après ce qui se passe ailleurs on sait qu'il y aurait moyen de réduire fortement les sommes que les services fédéraux affectent à l'achat de nouveaux

terrains en comptant davantage sur les possessions actuelles et, lorsque cela est possible, en effectuant des transferts, en regroupant ou en subdivisant les propriétés de l'État afin de répondre aux besoins nouveaux. Cette solution exige comme condition préalable un inventaire précis et complet des propriétés de l'État. Malheureusement, le gouvernement canadien ne possède pas d'inventaire de ce genre. On a essayé à plusieurs reprises de combler cette lacune. Depuis 1956, le ministère des Travaux publics fait un effort dans ce sens. Grâce à lui il existe aujourd'hui un registre, un peu rudimentaire il est vrai, où sont énumérées de nombreuses propriétés du gouvernement.

Pour que ce registre puisse être vraiment utile du point de vue gestion il faudrait qu'il énumère toutes les propriétés du gouvernement et il faudrait qu'il renferme un minimum nécessaire de renseignements concernant chaque propriété. A l'heure actuelle, on n'y trouve que l'emplacement des terrains et une indication de leurs limites. Davantage de renseignements doivent être consignés; par exemple, 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.

Il importe de dresser un inventaire complet et perpétuel non seulement des propriétés achetées, mais aussi pour faciliter la vente et la gestion des propriétés. Vos commissaires reviendront donc sur cette question un peu plus loin.

#### VENTE OU ABANDON DE TERRES

Le gouvernement fédéral ne s'occupe guère des propriétés dont il n'a plus besoin. On ne peut même pas hasarder une estimation approximative du montant que le gouvernement pourrait réaliser s'il vendait les terrains dont il n'a plus besoin. Parmi les 22 millions d'acres que le gouvernement possède à l'heure actuelle il y a sans aucun doute un nombre appréciable de terrains qui pourraient être vendus. Le produit de ces ventes serait considérable et serait sans doute supérieur aux dépenses que l'on fait actuellement pour acquérir de nouveaux terrains. Il serait en outre dans l'intérêt du public de faire en sorte que ces propriétés redeviennent productives, et qu'elles supportent une partie du fardeau des impôts.

C'est à cause d'un malheureux concours de circonstances qu'on laisse échapper une si belle occasion. Les méthodes concernant la vente des terrains fédéraux sont incommodes et archaïques; les arrangements en vertu desquels les ministères détiennent des terrains incitent ces derniers à garder les propriétés inutiles au lieu de s'en défaire et, plus grave encore, c'est que personne n'est pleinement responsable de la vente des terrains de la Couronne.

La vente ou l'abandon des terrains fédéraux s'effectue sous l'empire de deux lois: la *Loi sur les concessions de terres publiques* et la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*. La première, la *Loi sur les concessions de terres publiques*, est une mesure législative de portée générale qui figure dans nos recueils de lois depuis nombre d'années et qui prévoit la vente des terrains «qui ne sont pas requis pour des fins publiques». En vertu de cette loi, les ministères peuvent vendre des terrains sans avoir à déclarer que ce sont des terrains de surplus (façon de procéder dont il sera question ci-dessous) et les dispositions de ladite loi s'appliquent surtout aux transactions engagées avec les provinces.

Une clause digne de mention que renferme l'article 8 de la *Loi sur les concessions de terres publiques* prescrit que les «terres publiques que le gouverneur en conseil déclare nécessaires à la défense du Canada ne doivent pas être vendues ni aliénées, et il ne doit pas en être disposé autrement; mais elles peuvent être louées ou utilisées d'une autre manière selon ce que le gouverneur en conseil juge le plus opportun pour l'avantage du Canada». Parce que le gouverneur en conseil n'a pas recouru systématiquement à cet article il est difficile de déterminer la portion des six millions d'acres des forces armées qui pourrait être mise en vente. Rien n'indique que les forces armées aient sérieusement tenté de vendre certaines parties de ces immenses propriétés dont elles n'ont pas besoin.

La *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*, qui remonte à la dernière guerre, s'applique d'une façon générale à la plupart des propriétés de la Couronne, mais elle ne s'applique pas à certaines catégories importantes de terres de la Couronne, notamment les parcs nationaux, les réserves indiennes et forestières, les terres situées dans les territoires, diverses terres qui relèvent du ministère des Transports, etc. Cette loi d'ailleurs n'entre en vigueur que lorsqu'un ministère déclare avoir des propriétés excédentaires. Sur quoi un organisme, connu sous le nom de Corporation de disposition des biens de la Couronne, cherche un acheteur au moyen d'annonces dans les journaux et négocie la vente. Ni la loi, ni la façon dont est organisée la Corporation de disposition des biens de la Couronne ne se prête particulièrement à la vente des propriétés immobilières en excédent.

Si cette méthode laisse à désirer, c'est surtout parce que l'initiative est laissée aux ministères qui possèdent des terres de surplus, alors qu'en fait, et ce pour plusieurs raisons, ces ministères prennent rarement l'initiative de vendre. La première raison, c'est que dans bien des cas les ministères sont très peu renseignés sur les propriétés dont ils ont la garde et ils ne disposent d'aucun moyen systématique pour identifier les terrains dont ils n'ont pas besoin. En outre, comme les subventions accordées aux municipalités à titre d'impôts ne

sont pas imputées au compte des ministères qui détiennent les terres, ceux-ci n'ont rien à perdre au point de vue financier en continuant de garder des propriétés qui ne leur servent à rien. Lorsque des terres sont vendues, aucune partie du produit de la vente n'est créditée aux ministères. En dernier lieu les fonctionnaires croient généralement que les ministères «possèdent» les propriétés fédérales qui leur sont confiées. Il serait préférable, cependant, que les fonctionnaires aient la notion d'une propriété collective. Selon ce principe les propriétés adjugées à un ministère ou achetées par lui ne font pas partie de ses ressources à tout jamais.

Les règlements incitant les ministères à déclarer leurs excédents n'ont, pour ainsi dire, aucun effet en ce qui concerne les terres. Lorsque de telles déclarations sont faites c'est souvent à la suite d'instances présentées par des personnes intéressées à acheter des terres. La Corporation de disposition des biens de la Couronne, dont les ventes de terrains se sont montées à environ 2 millions de dollars en 1961, ne peut prendre aucune initiative. Il en résulte que la superficie des terres vendues est négligeable par rapport à l'ensemble des terres dont le gouvernement n'a pas besoin.

Une fois qu'une vente est conclue, la façon de procéder pour transférer le titre de propriété à l'acheteur est extrêmement compliquée et peut exiger la participation non seulement du ministère concerné et de la Corporation de disposition des biens de la Couronne, mais aussi du gouverneur en conseil, du secrétariat d'État et du ministère de la Justice. Dans notre rapport intitulé *Services juridiques*, nous avons recommandé la simplification de cette façon de procéder.

En plus de pouvoir vendre ou faire cadeau de ses propriétés immobilières, le gouvernement peut aussi, selon la loi, les condamner ou les abandonner. Après avoir publié une déclaration officielle annonçant qu'elle a cessé d'occuper une certaine propriété, la Couronne n'en est plus responsable. Le gouvernement s'est très peu servi de cette loi pour se défaire de ses propriétés, peut-être parce qu'elle s'applique surtout aux bâtiments et aux ouvrages de génie. Il en résulte que le gouvernement est souvent obligé de réparer et de remplacer des installations qui ont cessé depuis longtemps de jouer un rôle dans les programmes fédéraux.

En résumé, la simple inertie des ministères à se défaire des propriétés immobilières qui ne servent plus, inertie qui s'explique en partie par le fait que les ministères n'ont pas à rendre compte de leurs opérations, peut être considérée comme la principale raison de l'échec des dispositions actuelles. Cependant la plus importante lacune du système provient de ce que les responsabilités en matière de vente et d'abandon des propriétés de la Couronne sont trop éparpillées.

## LOCATION DE TERRAINS ET DE MAISONS

D'un bout à l'autre du Canada, de nombreuses propriétés fédérales sont utilisées par des tiers. On trouve des arrangements de toutes sortes et il n'y a aucune marche spécifique à suivre. Cela donne lieu à certaines anomalies: par exemple, la pelouse de l'Assemblée législative du Québec est une terre de la Couronne ainsi qu'une partie des terrains de l'exposition d'Ottawa. D'une façon plus générale, des maisons d'habitation, des terrains situés en ville ou dans des parcs nationaux, des quais et des droits d'accès aux quais, des terrains riverains, des droits relatifs à l'électricité, etc., sont loués à des particuliers ou à des entreprises commerciales.

L'enquête a révélé qu'un grand nombre de baux portent sur de longues périodes et renferment souvent une clause prévoyant leur renouvellement automatique. La revalorisation des loyers en cours de bail est parfois prévue mais l'absence d'une telle clause a permis dans certains cas que des loyers exagérément bas soient payés pendant des années. Il semble, en général, que le prix des terrains situés dans des lotissements appartenant au gouvernement fédéral est peu élevé, surtout si l'on tient compte du coût des services fournis. D'une façon générale, on n'a pas su exploiter à fond les possibilités de revenus des nombreuses propriétés que le gouvernement loue. En portant les loyers à un niveau raisonnable, on pourrait accroître sensiblement les revenus. Comme pour d'autres aspects de la gestion des propriétés immobilières, les locations ne seront pas gérées efficacement tant qu'on n'aura pas établi un registre complet des propriétés fédérales.

Au cours des ans, le gouvernement a construit un grand nombre de maisons d'habitation pour ses fonctionnaires. Situées principalement dans les Territoires du Nord, dans les parcs nationaux, près des fermes expérimentales, le long de la frontière, près des écluses et autres lieux semblables, ces maisons d'habitation sont de types très variés. Dans les régions isolées, leur construction, naturellement, a coûté beaucoup plus cher que celle de maisons semblables bâties dans les grands centres. En vue d'uniformiser le montant des loyers, la Société centrale d'hypothèques et de logement a commencé, depuis quelque temps déjà, l'estimation de toutes les propriétés que le gouvernement loue à des tiers, et il serait fort souhaitable que ce travail soit terminé le plus tôt possible. Lorsque les prix en vigueur et les valeurs courantes exigent un loyer disproportionné à la capacité de payer, comme cela peut se produire dans le Nord, par exemple, l'employé est protégé par une règle prescrivant que le loyer ne doit pas excéder 20 p. 100 de son traitement ou 25 p. 100 lorsque les services de viabilisation lui sont fournis.

En plus d'assurer l'entretien convenable de ces propriétés, il convient de veiller à ce que les logements fournis conviennent à ceux qui en font usage

et que les loyers soient raisonnables et uniformes dans tous les services du gouvernement. Vu qu'un certain nombre de ministères exercent une activité distincte dans ce domaine, l'uniformité s'établira sans doute difficilement. Il importe donc de poursuivre énergiquement les efforts spéciaux dont il a été question plus haut. Étant donné, toutefois, que cette tâche fait partie intégrante de la gestion des propriétés immobilières, il vaudrait mieux qu'elle soit placée sous le contrôle d'un organisme unique qui devrait régler toutes les questions immobilières.

#### UTILISATION DES TERRES

La question de l'utilisation et de la conservation des terres est de plus en plus à l'ordre du jour au Canada, aux échelons municipaux et provinciaux aussi bien qu'à l'échelon fédéral. L'intérêt que porte à cette question le gouvernement fédéral s'explique non seulement à cause de ses répercussions sur l'économie, mais aussi parce que les propriétés immobilières de l'État sont de beaucoup les plus importantes au Canada. En exerçant ses prérogatives, le gouvernement fédéral modifie souvent la structure physique des villes. De même, les programmes fédéraux influencent profondément parfois l'aménagement de régions rurales et des banlieues et les services de transport dont ces régions ont besoin.

Dans toutes les villes du Canada, les ministères et les organismes de l'État construisent des édifices publics, des immeubles administratifs et des entrepôts. Des aéroports sont aménagés, certains comme établissements fédéraux, d'autres grâce à des fonds du gouvernement fédéral. Toutes sortes d'installations portuaires sont construites ou agrandies. Les problèmes qui se posent dans les grandes villes mettent de plus en plus en relief la nécessité d'éliminer les taudis et d'entreprendre des travaux de réaménagement urbain. A cet égard, l'emplacement des immeubles fédéraux peut avoir une importance particulière. Dans les régions rurales, des programmes d'assèchement de terrains, d'irrigation et de pâturages collectifs sont mis en œuvre au moyen de fonds fédéraux. Les établissements militaires qui couvrent de vastes étendues de terrain, les routes d'accès aux mines et les autoroutes fédérales ont des répercussions sur la configuration rurale. La construction de quais grâce à des fonds fédéraux peut stimuler considérablement la mise en valeur des régions côtières.

On ne se rend pas assez compte qu'il n'est plus dans l'intérêt public que le gouvernement fédéral agisse indépendamment des autorités locales ou régionales en matière de planification, car ses projets ont tellement d'envergure dans certains cas qu'ils peuvent désorganiser les améliorations à long terme que projettent les autorités locales. A l'heure actuelle, les divers ministères et organismes fédéraux concernés agissent séparément. Dans de telles condi-

tions, il est presque impossible d'adopter une ligne de conduite uniforme à l'échelon fédéral en ce qui a trait à l'utilisation des terres, à la planification et au développement général. De toute évidence, il incombe au gouvernement fédéral et il est de son intérêt de prendre une part active et efficace aux programmes en voie de réalisation, d'orienter l'expansion future dans un sens opportun et de réaménager les anciennes localités de façon à répondre aux besoins actuels. Cette responsabilité pourrait même comprendre une certaine initiative dans des régions où le gouvernement fédéral peut jouer un grand rôle parce qu'il y possède un grand nombre de propriétés immobilières. Vos commissaires estiment que tout programme relatif à la gestion des propriétés immobilières devrait prévoir un examen continu de cette question et l'affectation d'un personnel assez nombreux et d'une compétence voulue pour s'acquitter de cette tâche.

#### LOIS RELATIVES AUX TERRES

L'achat, la gestion, l'utilisation et la vente des terres fédérales sont réglementés par plusieurs lois. Il a déjà été question de la *Loi sur les concessions de terres publiques* et de la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*. Les expropriations sont assujéties à la *Loi sur les expropriations*. D'autres lois, telles que la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur la production de défense*, la *Loi sur les subventions aux municipalités* et la *Loi sur les travaux publics*, renferment des clauses relatives aux terres fédérales. Ces mesures législatives manquent souvent de cohésion si on les considère dans leur ensemble, et leurs dispositions, dont bon nombre remontent loin dans le passé, ne répondent pas aux besoins actuels. Il est donc très souhaitable d'amender et d'unifier toutes ces lois.

#### RECOMMANDATIONS

Avant d'aborder l'étude des terres destinées à des fins spéciales, vos commissaires font ci-dessous quelques recommandations concernant la gestion des propriétés dans tous les organismes fédéraux, à l'exception des grandes sociétés de la Couronne.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que l'on songe à réunir dans une même loi les mesures législatives qui portent sur l'achat, la vente ou la location par les ministères et autres organismes de l'État, de propriétés immobilières situées au Canada et à l'étranger.
  - 2 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de dresser un inventaire complet des propriétés que les organismes du

gouvernement fédéral possèdent ou louent, et qu'il tienne cet inventaire perpétuellement à jour en y inscrivant toutes les transactions immobilières du gouvernement.

- 3 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.

Vos commissaires sont convaincus que la gestion des propriétés immobilières, sous tous ses aspects, devrait relever d'un seul organisme, à savoir le ministère des Travaux publics. Pour des raisons que nous exposerons plus loin dans le présent rapport, nous estimons qu'il est préférable, pour l'instant, d'exclure de cette centralisation les activités immobilières des forces armées et de se contenter de les réorganiser en groupant les transactions des trois armes au sein d'une seule agence immobilière relevant du ministère de la Défense nationale.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que le ministère des Travaux publics devienne la seule autorité habilitée à gérer les propriétés immobilières autres que celles de la défense.
  - 2 Que les propriétés, autres que militaires, soient acquises par voie d'achat ou de location par le ministère des Travaux publics et en son nom.
  - 3 Que la vente de toutes les propriétés excédentaires du gouvernement fédéral, y compris celles des forces armées, relève du ministère des Travaux publics et qu'en vertu d'un régime d'organisation approprié, de sérieux efforts soient faits pour identifier les propriétés immobilières inutiles et s'en défaire.
  - 4 Que la Corporation de disposition des biens de la Couronne ne s'occupe plus désormais de la vente des propriétés immobilières excédentaires.

## TERRES DESTINÉES À DES FINS SPÉCIALES

Les types les plus importants de propriété dont il est question ci-après sont les parcs nationaux et les lotissements du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces deux genres de propriété sont astreints à des règlements administratifs très différents de ceux qui s'appliquent aux autres propriétés immobilières de l'État.

Le gouvernement fédéral s'occupe de dix-sept parcs nationaux. A l'exception du parc national Wood Buffalo, réserve de bisons administrée séparément, ces parcs dont les superficies vont de 4,200 milles carrés à moins de 200 acres, relèvent du Service des parcs nationaux du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales. Le tableau 1 ci-dessous permet de comparer les superficies et les bilans de ces parcs.

Tableau 1—PARCS ADMINISTRÉS PAR LE SERVICE DES PARCS NATIONAUX 1960-1961

Parc	Province	Superficie en milles carrés	Nombre de visiteurs	Dépenses		
				Exploi- tation	Immobili- sations	Recettes
		(en milliers)		(en milliers de dollars)		
Banff.....	Alb.	2,564	1,078	1,766	1,181	703
Cap-Breton.....	N.-É.	367	323	308	450	36
Elk Island.....	Alb.	75	198	269	321	49
Fundy.....	N.-B.	79.5	227	223	351	55
Îles de la baie Georgienne.....	Ont.	5.4	20	45	21	5
Jasper.....	Alb.	4,200	357	918	699	306
Kootenay.....	C.-B.	543	468	453	287	203
Mont Revelstoke et Glacier.....	C.-B.	621	39	254	706	8
Pointe-Pelée.....	Ont.	6	546	92	115	36
Prince-Albert.....	Sask.	1,496	138	478	486	141
Île du Prince-Édouard.....	Î. du P.-É.	7	412	166	525	42
Mont Riding.....	Man.	1,148	629	489	549	180
Îles du Saint-Laurent.....	Ont.	.2	62	53	34	2
Terra-Nova.....	T.-N.	156	20	114	486	37
Lacs Waterton.....	Alb.	203	349	319	417	128
Yoho.....	C.-B.	507	65	374	636	49
Grandes routes dans les parcs..					6,663	
Bureaux principaux et régionaux*				275	369	
Services de génie*				534	34	19
		11,978.1	4,931	7,230	14,330	1,999

\* Y compris les frais relatifs aux lieux historiques.

La *Loi sur les parcs nationaux* stipule que ces parcs sont «dédiés au peuple canadien pour son bénéfice, son instruction et sa jouissance» et stipule, en outre, qu'ils doivent être entretenus «de manière qu'ils restent intacts pour la jouissance des générations futures». Voilà des termes plutôt contradictoires, car l'aménagement de commodités et d'installations récréatives pour les cinq millions de personnes qui visitent les parcs chaque année modifie forcément l'aspect du paysage et lui enlève une partie de son caractère sauvage. Ces deux objectifs de la loi pourraient bien devenir de plus en plus inconciliables à mesure qu'augmentera le nombre des visiteurs, ce qui entraînera, d'autre part, l'expansion des neuf lotissements actuels et la construction de nouvelles routes et de nouvelles pistes dans les parcs.

On pourrait normalement s'attendre à ce que l'exploitation de si vastes territoires rapporte des revenus appréciables simplement en recueillant les récoltes annuelles selon un bon principe de conservation. On a constaté, cependant, que la moitié des recettes globales provient des touristes sous forme de droits perçus sur les voitures, de taxes de divertissement, ou de permis. On est donc forcé de conclure que nos parcs nationaux ne sont pas mis suffisamment en valeur. Par exemple, en 1960-1961, les permis et redevances pour l'exploitation du bois ont rapporté \$21,850, ce qui constitue, à vrai dire, un piètre bénéfice pour les 12,000 milles carrés des parcs.

L'administration des lotissements a souffert, semble-t-il, de ce que ses fonctions n'aient pas été séparées de l'administration générale des parcs et de ce que des méthodes d'organisation n'aient pas été établies pour permettre d'accomplir au mieux ce travail extrêmement spécialisé. Pareil inconvénient, auquel viennent s'ajouter une centralisation excessive de l'autorité au siège de l'administration centrale à Ottawa et l'absence d'un programme comportant des objectifs bien précis, explique certaines conditions peu satisfaisantes que vos commissaires ont constatées, notamment:

- Les communications entre l'administration et les résidents et concessionnaires des lotissements sont insuffisantes.
- Les administrateurs des parcs sont embarrassés indûment de problèmes de détail au jour le jour et, ce qui complique leur tâche, ils ne détiennent pas l'autorité suffisante pour prendre des décisions sur place.
- Les relevés des dépenses afférentes aux services et installations locales ne servent pas à fixer les montants à exiger des résidents pour les services de viabilisation, pour la collecte des ordures ménagères et pour les autres services fournis ordinairement par les municipalités.

- Les loyers des terrains utilisés à des fins résidentielles ou commerciales sont très différents les uns des autres.

Vos commissaires sont d'avis qu'il y aurait lieu d'apporter d'importants changements pour améliorer l'exploitation des parcs nationaux. Il faudrait d'abord réviser complètement le programme relatif aux parcs nationaux et instituer des méthodes d'exploitation permettant de réaliser le double objectif qui est de divertir les populations tout en préservant les beautés naturelles et le caractère particulier des paysages. On devra également tenir compte, dans le futur programme, des différences extrêmes de superficie qu'on peut voir au tableau 1 et de la mauvaise répartition géographique des parcs. (*Voir tableau 1A.*)

Tableau 1A—RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PARCS NATIONAUX

	Nombre de parcs	Superficie en milles carrés	Frais d'exploitation 1960-1961
(en milliers de \$)			
A l'ouest du Canada			
dans les Rocheuses .....	6	8,638	4,184
dans les Prairies .....	3	2,719	1,236
	9	11,357	5,420
Dans l'Ontario .....	3	11.6	190
Dans les provinces atlantiques .....	4	609.5	811
	16	11,978.1	6,421

Les trois petits parcs de l'Ontario se distinguent des autres parcs fédéraux par leur administration, leurs ressources et par leur valeur touristique. Par ailleurs, ces parcs sont englobés dans un vaste réseau de parcs provinciaux et de terrains de jeux dont le nombre augmente sans cesse. Il y a donc de bonnes raisons pour que le gouvernement cesse d'exploiter des parcs fédéraux dans cette région. Les parcs de l'Ouest et ceux de l'Est forment, eux, deux groupes compacts qui, tout en ayant des dimensions très variées, n'en sont pas moins administrés de façon très semblable.

Si l'on s'en rapporte aux chiffres on voit que les parcs de l'ouest du Canada, en particulier ceux des montagnes Rocheuses, représentent le gros des parcs auxquels on devra songer lorsqu'on mettra sur pied le futur programme. La mise en valeur des ressources naturelles et des possibilités touristiques devra être facilitée par de nouvelles routes d'accès et par une administration compétente. Les six parcs des montagnes Rocheuses sont immenses et situés très près les uns des autres, ce qui donnera lieu à des problèmes en ce qui concerne

le genre des activités à prévoir et l'échelle sur laquelle ces activités devront être conduites. La gestion des lotissements situés dans les parcs exige des méthodes administratives et financières très spéciales. Enfin ces parcs doivent être gérés en étroite collaboration avec les provinces qui sont directement intéressées à leur bon fonctionnement.

Vos commissaires sont d'avis que l'exploitation de ces parcs, qui représentent un capital de plus de 200 millions de dollars, devrait éventuellement se faire sur une base d'autonomie financière. Pour que les responsables de l'exploitation puissent atteindre ce but il faudra qu'ils fassent preuve d'une grande clairvoyance et d'une grande souplesse, qualités que l'on ne peut guère trouver au sein d'un ministère chez des fonctionnaires ayant d'autres responsabilités. Vos commissaires estiment, par conséquent, que la gestion des parcs nationaux devrait être confiée à une commission autonome. Le mandat de cette commission devra contenir une définition sans ambages de la politique à suivre et les responsables de la gestion des parcs devront être nommés sur la recommandation des membres de cette commission. Le quartier général de la nouvelle commission devrait être installé près des grands parcs de l'Ouest et une annexe établie dans les provinces atlantiques pourrait administrer les parcs nationaux qui s'y trouvent.

La première tâche de la commission proposée consistera à combler les lacunes les plus évidentes du système actuel. Les directeurs de parc doivent avoir plus d'autorité et leurs responsabilités doivent inclure toutes les activités qui ont lieu dans le parc qu'ils gèrent. Pour régulariser quelque peu les relations qui existent entre le gouvernement et les résidents des parcs et pour permettre à ces derniers de jouer un rôle approprié dans l'administration locale, la gestion des lotissements devrait être séparée de la gestion des parcs et organisée plutôt comme une administration municipale. Le financement des opérations de lotissement devrait être effectué sur la base des financements municipaux et le budget de ces opérations devrait être un budget séparé et équilibré. Les loyers demandés dans les lotissements et ailleurs dans les parcs devraient être révisés et fixés de façon plus rationnelle.

La commission proposée serait autonome en ce sens que ses membres auraient l'entière responsabilité de la gestion des parcs; les employés de cet organisme du gouvernement devraient cependant faire partie de la fonction publique. Les services auxiliaires du gouvernement pourront être mis à la disposition de la commission mais, par suite de la nature spéciale des transactions immobilières susceptibles de se produire dans les parcs, le ministère des Travaux publics devrait déléguer ses pouvoirs à la commission des parcs pour que puissent être réglées sur place les locations et autres transactions immobilières.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que la politique nationale en matière de parcs nationaux soit examinée et qu'une description complète des buts à poursuivre soit incorporée dans des textes législatifs appropriés.
  - 2 Que les parcs nationaux soient administrés par une commission dont les membres, non affiliés à la fonction publique, seront nommés pour quelques années et rémunérés.

Les observations ci-dessus qui concernent l'exploitation des lotissements s'appliquent aussi aux entreprises du même genre dans les territoires du Nord et, à mesure que ces territoires seront mis en valeur, il faudra les administrer. Vos commissaires expriment de nouveau l'avis qu'en pareil cas il importe de reconnaître sans tarder que la mise en valeur et l'administration subséquente d'un lotissement ne sauraient être assurées dans les cadres administratifs ordinaires d'un ministère. Une décentralisation poussée est donc nécessaire et la meilleure façon de répondre aux besoins sera d'établir des corporations municipales de type spécial. On en trouvera un exemple, qu'il conviendrait peut-être au gouvernement fédéral d'imiter, dans la *New Towns Act* de l'Alberta.

# 3

## CONSTRUCTION—MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS

Dans le domaine de la construction où les dépenses se sont chiffrées par 312 millions de dollars en 1960-1961, les activités des ministères et les organismes portent pratiquement sur tous les genres de travaux, depuis les aménagements touristiques jusqu'aux hôpitaux en passant par des immeubles à plusieurs étages et par de vastes aéroports. Les ministères et les autres organismes procèdent aussi à des travaux de voirie comprenant entre autres la construction de routes nationales et de pistes dans les parcs. Ils construisent des ports, des centrales nucléaires, des barrages et des systèmes d'irrigation. On n'en finirait pas d'énumérer les ouvrages, grands ou petits, ordinaires ou exceptionnels, réalisés sous l'égide du gouvernement fédéral.

### MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

On a déjà signalé que des ministères et les autres organismes empiètent de plus en plus sur les attributions qui, lors de la Confédération, ont été conférées exclusivement au ministère des Travaux publics en ce qui concerne les travaux de construction. De nos jours, seulement 25 p. 100 de toutes les constructions du gouvernement sont effectuées par le ministère des Travaux publics pour son propre compte; les travaux qu'il exécute pour le compte d'autres ministères représentent un autre 15 p. 100 de son activité. Ses principaux concurrents indépendants sont le ministère de la Défense nationale et le ministère des Transports qui exécutent respectivement 25 p. 100 et 20 p. 100 du pro-

gramme de construction du gouvernement. Une partie des travaux de ces deux ministères est effectuée dans le cadre des lois existantes mais, le plus souvent, c'est par des voies indirectes qu'elles sont approuvées par le Parlement. Ainsi, des ministères qui auparavant dépendaient entièrement du ministère des Travaux publics pour leurs travaux de construction ont demandé des crédits au Parlement afin de donner suite à des projets impliquant des constructions. Ayant obtenu satisfaction ils se sont mis à construire eux-mêmes, s'arrogeant ainsi un véritable statut d'organismes de construction. Comme on le verra plus en détail dans les pages qui suivent, cela donne lieu à des doubles emplois considérables dans la fonction publique en ce qui concerne le personnel chargé de dresser les plans et le personnel préposé à la construction. Depuis la dernière guerre, les travaux de construction effectués pour les forces armées ont entraîné de fortes dépenses. La plupart des travaux ont été effectués par le ministère de la Production de défense assisté par la société *Defence Construction (1951) Limited* ou par le personnel technique et professionnel des trois armes. Toutefois, des dispositions sont prises pour que le ministère des Travaux publics fournisse au ministère de la Défense nationale et aux forces armées certains genres de locaux dont ils ont besoin, notamment des édifices administratifs et des entrepôts. Vos commissaires estiment que le partage des responsabilités est à cet égard raisonnable et adéquat.

Trois directions du ministère des Travaux publics s'occupent des constructions: deux d'entre elles ont des responsabilités en matière d'entretien et de gestion. En plus d'être chargée du programme de construction du ministère, la Direction du bâtiment gère les constructions de tous les ministères civils, sauf celles des Services de l'Air du ministère des Transports. Cette direction comprend dix bureaux régionaux; en 1960-1961, ses dépenses se sont élevées à environ 31 millions de dollars. La Direction des ports et des cours d'eau est chargée de l'établissement des plans et de la construction d'une grande variété d'ouvrages maritimes tels que quais, brise-lames, digues, etc. Elle doit effectuer des améliorations et des réparations dans les ports. Elle effectue aussi beaucoup de travaux de dragage. Elle possède quatorze bureaux régionaux et elle a dépensé près de 13 millions de dollars en 1960-1961.

La Direction des développements techniques conçoit et construit des routes, des ponts et d'autres ouvrages comme les systèmes d'approvisionnement en eau potable, les systèmes d'évacuation des eaux-vannes, les routes d'accès et les parcs de stationnement. Cette direction administre la Loi sur l'autoroute transcanadienne et le programme des routes d'accès aux mines et elle effectue des études techniques spéciales. Elle compte dix bureaux régionaux. En 1960-1961 ses dépenses (capital et exploitation) se sont élevées à plus de 61 millions de dollars.

Par l'intermédiaire de ses directions, le ministère des Travaux publics fournit des services d'architecture, de génie et autres à tous les ministères et organismes. Comme on l'a déjà dit, il effectue un volume considérable de travaux de construction pour eux mais les dépenses propres à chaque travail sont imputables sur les crédits du ministère ou de l'organisme intéressé. Le tableau 2 des dépenses relatives à l'année 1960-1961 donne une idée de l'activité du ministère.

Tableau 2—FRAIS DE SERVICE ET DÉPENSES DE CONSTRUCTION IMPUTÉS SUR LE COMPTE D'AUTRES ORGANISMES PAR LE MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS—1960-1961

<i>Ministère</i>	<i>Dépenses 1960-1961</i>
Nord Canadien et Ressources nationales .....	\$13,644,000
Affaires des anciens combattants .....	4,935,000
Citoyenneté et Immigration .....	4,536,000
Transports .....	3,272,000
Conseil national de recherches .....	2,459,000
Agriculture .....	1,643,000
Défense nationale .....	1,435,000
Santé nationale et Bien-être social .....	1,294,000
Gendarmerie royale .....	1,268,000
Mines et Relevés techniques .....	1,264,000
Pêcheries .....	457,000
Justice .....	111,000
Autres (7 ministères) .....	102,000
TOTAL .....	\$35,152,000

#### AUTRES MINISTÈRES S'OCCUPANT DE CONSTRUCTION

Il s'agit ici des ministères qui font indépendamment des travaux de construction, à l'exception du ministère de la Défense nationale dont il sera question plus loin.

##### *Ministère des Transports*

La Direction des services de l'Air et celle des services de la Marine de ce ministère ont le personnel voulu pour exécuter des travaux de construction. Une grande partie des travaux requis par la Direction des services de la Marine sont exécutés par le ministère des Travaux publics, mais c'est la Direction elle-même qui adjuge les contrats relatifs à l'aménagement des canaux et des aides à la navigation. En 1960-1961 ses dépenses globales au chapitre de la construction se sont élevées à \$11,100,000. La Direction des services de l'Air est

responsable de tous les travaux de construction ayant trait aux activités du ministère des Transports en matière d'aviation civile, de télécommunication et de météorologie. En 1960-1961, cette Direction a dépensé environ \$62,400,000 en travaux de construction et de réparation.

#### *Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales*

Ce ministère comprend deux divisions techniques, une qui relève de la Direction des régions septentrionales, l'autre de la Direction des parcs nationaux. En 1960-1961, le ministère du Nord a exécuté par ses propres moyens des travaux de construction s'élevant à plus de \$13,800,000. Des travaux s'élevant à un montant du même ordre ont été réalisés la même année pour le ministère du Nord par le ministère des Travaux publics.

#### *Ministère de l'Agriculture*

En 1960-1961, ce ministère a dépensé plus de 15 millions de dollars en achats de propriétés et en construction, dont 12 millions ont été affectés à des dépenses consenties sous l'empire de la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* et de la *Loi sur l'utilisation des terrains marécageux des provinces Maritimes*. Le reste, soit un peu plus de 3 millions, a servi à l'exécution d'une foule de petits travaux, la plupart exécutés sous la direction du ministère des Travaux publics.

#### *Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration*

La Direction des affaires indiennes de ce ministère a affecté \$10,500,000 à des travaux de construction en 1960-1961. Certains de ces travaux ont été exécutés sous la direction du ministère des Travaux publics mais tous ceux de moins de \$50,000 et quelques-uns coûtant davantage ont été exécutés sous le contrôle de la Division du génie et de la construction de la Direction des affaires indiennes.

#### *Travaux exécutés à l'étranger*

Les deux principaux ministères engagés dans ces travaux sont celui des Affaires extérieures et celui du Commerce. Aux termes d'un programme de 10 ans, le ministère des Affaires extérieures compte dépenser 15 millions de dollars pour la construction de chancelleries et de résidences dans les villes étrangères. Le ministère du Commerce possède également un programme à long terme en vertu duquel il construit chaque année une ou deux résidences à l'étranger au coût d'environ \$70,000 chacune. Les dépenses de ce type sont contrôlées par un comité du conseil du Trésor qui s'occupe du logement des fonctionnaires à l'étranger. En plus de représentants des ministères concernés, ce

comité comprend des fonctionnaires du conseil du Trésor et du ministère des Travaux publics. Un sous-comité s'occupe du style à donner aux maisons construites à l'étranger. En principe, on emploie des architectes canadiens.

### ORGANISMES DE PLANIFICATION ET DE CONSTRUCTION

Treize ministères et organismes civils possédaient en 1961 soit un service d'architecture, soit un service de génie civil, soit encore les deux. Comme l'indique le tableau 3, certains de ces services ne comptaient qu'un ou deux experts assistés de quelques employés auxiliaires. D'autres, par contre, sont très importants. En tout les services d'architecture et de génie civil emploient près de 4,000 personnes.

Tableau 3—PERSONNEL DES SERVICES D'ARCHITECTURE ET DE GÉNIE DE CERTAINS MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS—1961

<i>Ministère ou organisme</i>	<i>Architectes</i>	<i>Ingénieurs</i>	<i>Personnel auxiliaire</i>
Travaux publics .....	78	371	471
Transports .....	35	229	405 <sup>a</sup>
Nord canadien et Ressources nationales .....	6	56	295
Agriculture .....	1	3	7
Loi sur le rétablissement agricole des Prairies .....	—	113	1,052 <sup>a</sup>
Loi sur l'utilisation des terrains marécageux des provinces maritimes .....	—	10	70
Conseil des ports nationaux .....	—	40	117 <sup>a</sup>
Citoyenneté et Immigration (Affaires indiennes) .....	2	12	78
Affaires des anciens combattants .....	1	3	13
Conseil national de recherches .....	9	—	281 <sup>a</sup>
Justice (pénitenciers) .....	6	4	16 <sup>b</sup>
Commission de la capitale nationale .....	1 <sup>d</sup>	1	3
Gendarmerie royale .....	—	1	18
Commission d'énergie du Nord canadien .....	—	2	—
Affaires extérieures .....	1 <sup>c</sup>	—	8
<b>TOTAL .....</b>	<b>140</b>	<b>845</b>	<b>2,834</b>

<sup>a</sup> S'occupent aussi de réparations et d'entretien

<sup>b</sup> Service aboli le 1<sup>er</sup> avril 1962

<sup>c</sup> Paris

<sup>d</sup> Architecte paysagiste

Comme l'indique la note au bas du tableau 3, le personnel énuméré ne s'occupe pas exclusivement de construction mais consacre une partie de son temps à des travaux d'entretien. Les directions de ces services se trouvent généralement à Ottawa mais le personnel n'en est pas moins fort dispersé d'un bout à l'autre du Canada. Les ministères demandent parfois de l'aide à d'autres organismes du gouvernement et ils engagent des architectes et des ingénieurs de l'extérieur pour faire les plans et diriger les travaux de construction. Vos commissaires n'ont pas pu savoir à combien se monte le travail fait par les architectes et les ingénieurs ainsi engagés mais il est certain que le volume des travaux confiés à l'extérieur est considérable.

Vers la fin de 1961, des mesures ont été prises pour réduire le double emploi de personnel dans les services de construction des divers ministères et organismes. Comme l'indique le renvoi b du tableau 3, le service d'architecture et de génie civil de la Direction des pénitenciers a été aboli et le ministère des Travaux publics a délégué treize de ses architectes auprès d'autres ministères pour aider ces derniers à élaborer des plans préliminaires et pour fournir une certaine liaison. Cette initiative est prometteuse mais il ne s'agit que d'un commencement et il reste encore beaucoup à faire pour éliminer le double emploi.

En se fondant sur les données qu'ils ont recueillies, vos commissaires estiment que la tendance à l'éparpillement des services de construction du gouvernement devrait être enrayée et que, pour des raisons d'économie et d'efficacité, tous les travaux de construction des ministères et organismes devraient être confiés à un seul organisme spécialisé. Il sera peut-être souhaitable éventuellement de confier aussi à cet organisme les travaux militaires mais, pour les raisons indiquées au chapitre 5 du présent rapport, il est actuellement préférable que ces travaux dépendent du ministère de la Défense nationale. Il est évident que l'éparpillement des services comporte certains désavantages. Cet éparpillement, par exemple, ne permet pas un rythme d'activité constant et il arrive qu'un personnel isolé au sein d'un ministère soit oisif; on entreprend alors des travaux inutiles uniquement pour fournir du travail au personnel en question. Les chances d'avancement sont limitées pour les cadres car, à cause des difficultés que cela comporte, les mutations d'un ministère à l'autre sont rares. La répartition très inégale des spécialistes techniques et professionnels dans les ministères et le manque d'uniformité quant à leur compétence semble parfois encourager certains ministères à chercher un personnel compétent chez les autres ministères.

Les observations qui précèdent s'appliquent surtout aux services situés en dehors d'Ottawa, là où de petits groupes de professionnels et de techniciens

sont parfois très isolés. En outre, le peu d'importance de certains services empêche de confier de véritables responsabilités. Pour ces raisons et parce que l'on a trop tendance, dans la fonction publique, à prendre des décisions de moindre importance à l'échelon central, les services régionaux sont beaucoup moins efficaces qu'ils pourraient l'être. Si un seul organisme était responsable des travaux de construction, il devrait pouvoir établir des services régionaux d'un bout à l'autre du pays, services qui disposeraient d'un personnel suffisamment nombreux et parfaitement qualifié. Il ne serait pas difficile alors de confier d'importantes responsabilités à ces services.

L'adoption d'une telle ligne de conduite aurait un autre avantage. La construction de grands ouvrages publics ne devrait plus donner lieu à une mauvaise gestion imputable au fait que la responsabilité n'est pas nette et qu'elle est répartie entre les divers ministères ou organismes concernés. Les travaux de Port-aux-Basques sont un exemple des pertes de temps et d'argent qu'occasionne la situation actuelle. Aux termes de l'accord d'union de Terre-Neuve avec le Canada, un service de transbordeur devrait être assuré entre North Sydney (N.-É.) et Port-aux-Basques (T.-N.) pour le transport des passagers et des marchandises. Ce programme mis sur pied en 1951 prévoyait l'aménagement de quais terminus dans chaque province ainsi que la construction d'un transbordeur. Trois organismes distincts du gouvernement et plusieurs bureaux d'ingénieurs conseil ont participé aux travaux qui n'ont été achevés qu'en 1959 à cause d'une série d'erreurs coûteuses. Lorsque le transbordeur a été terminé, on s'est aperçu qu'il ne pouvait pas utiliser les nouveaux quais de Port-aux-Basques. Après avoir consulté un spécialiste du Royaume-Uni, il a donc fallu effectuer d'importants travaux de dragage pour rectifier le chenal. Le tout a coûté plus de 20 millions de dollars. Fait digne de mention, il a été impossible de rejeter le blâme sur un seul des ministères ou des organismes en cause. Il n'a pas été question non plus de défaut d'exécution ou de quelque irrégularité que ce soit dans les travaux. Cet échec est donc uniquement attribuable au fait que les diverses parties du programme n'étaient pas coordonnées et qu'il manquait une direction centrale.

Lorsqu'on établira un programme général pour les travaux de construction du gouvernement, question qui sera discutée en détail plus loin, il sera nécessaire de dresser la liste des travaux prioritaires. A cet égard, divers facteurs doivent être pris en considération en plus de l'urgence relative du besoin des usagers éventuels. Des facteurs comme la possibilité d'avoir des entrepreneurs, le rythme local de la construction dans les diverses parties du pays, la nécessité d'intensifier la construction dans certaines régions pour des raisons économiques, les tâches relativement lourdes de certains services du gouvernement

dans certaines parties du pays (qui réduisent les chances d'un travail bien contrôlé) sont des facteurs qu'un organisme central de construction pourrait facilement mettre en lumière au moment où les décisions doivent être prises.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la planification et de la direction de tous les travaux de construction requis par les ministères et organismes civils, ainsi que du recrutement du personnel professionnel, technique et auxiliaire que ces travaux exigent.
  - 2 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la planification et de la direction des travaux de construction effectués pour le ministère de la Défense nationale autres que ceux dont s'occupe actuellement le personnel de planification et de construction des forces armées.

#### PROGRAMME DE CONSTRUCTION

Dans leur rapport sur *La gestion financière*, vos commissaires recommandent que les ministères et les organismes soient tenus de préparer leurs prévisions budgétaires en fonction d'un programme. Il est également recommandé que ces programmes soient établis pour cinq ans de façon que les développements soient planifiés et de façon à ce que les besoins financiers du gouvernement soient connus à l'avance. Du point de vue financier, les «travaux publics» constituent un élément important dans de telles prévisions, d'autant plus que les dépenses pour de tels travaux sont facilement contrôlables. La planification à long terme est particulièrement justifiée dans la mesure où elle permet de répondre aux besoins qui se font sentir dans le secteur public. Dans les grandes villes, il peut être nécessaire de dresser des plans pour plus de cinq ans. Le gouvernement du Royaume-Uni fait des plans de dix ans pour la région londonienne, alors que ses plans pour les autres régions ne sont que de cinq ans.

Lorsqu'ils établiront leurs prévisions budgétaires immédiates ou à long terme, les ministères et les organismes y incluront le coût de leurs programmes de construction. Quand le Parlement approuvera les prévisions, des crédits seront accordés aux divers ministères et le ministère des Travaux publics se chargera du travail. Le coût de ce travail sera naturellement à la charge des

ministères concernés. Il n'en demeure pas moins qu'en préparant ses programmes à long terme le ministère des Travaux publics devra tenir compte des projets de tous les ministères qui auront recours à lui. Les programmes seront naturellement sujets à de fréquentes revisions. Certains projets devront être approuvés à l'avance par le conseil du Trésor et il est évident que la réalisation de chaque programme est conditionnée par le vote, au Parlement, des crédits nécessaires. Pour que les programmes restent toujours quinquennaux il faudra les ajuster annuellement. Le ministère des Travaux publics aura donc d'excellentes raisons d'entretenir des relations étroites avec les ministères et les organismes qu'il desservira. Les échanges de spécialistes qui se pratiquent de plus en plus actuellement seraient très utiles à cet égard.

Les plans quinquennaux permettraient à un système centralisé d'avoir un rendement accru. Grâce à eux les projets ne seraient plus réalisés sur une base d'urgence et les intéressés auraient tout le temps voulu pour dresser leurs plans et conclure leurs arrangements. Il y aurait aussi une meilleure répartition du personnel et du matériel dans les divers centres régionaux si l'organisation centrale connaissait à l'avance l'ampleur et l'emplacement des travaux à exécuter.

#### ADJUDICATION DES CONTRATS

L'article 36 de la *Loi sur les travaux publics* qui s'applique à tous les ministères sauf à celui de la Production de défense, se lit comme il suit:

Quand un ouvrage doit être exécuté sous la direction d'un département du gouvernement, le ministre qui a l'administration de ce département doit demander, au moyen d'annonces publiques, des soumissions pour l'exécution de cet ouvrage, excepté

- a) dans le cas d'un ouvrage urgent, où tout retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
- b) dans le cas où les travaux peuvent être accomplis avec plus de célérité et plus économiquement par les employés du département intéressé; ou
- c) dans le cas où le coût estimatif de l'ouvrage est inférieur à quinze mille dollars et où il apparaît au ministre que, vu la nature de l'ouvrage, il n'est pas opportun de demander des soumissions.

Cette clause a pour but de permettre à tous de soumissionner pour les travaux de construction du gouvernement, d'obtenir des devis à des prix courants et d'empêcher que des contrats ne soient accordés par favoritisme. Le ministère de la Production de défense, qui n'est pas visé par l'article précité, publie néanmoins des annonces dans le but d'obtenir des soumissions pour certains travaux. Dans le cas des contrats adjugés, la Couronne jouit d'une protection supplémentaire, car on a maintenu une pratique qui était en vigueur durant la guerre et qui consiste à reprendre une partie des bénéfices réalisés par les entrepreneurs si le ministre juge que ces bénéfices sont exagérés.

Les règles régissant l'adjudication des contrats varient beaucoup d'un ministère à l'autre. Aucune clause statutaire ne stipule que la soumission la moins élevée doit être acceptée; de fait, il est très dangereux de procéder de la sorte comme si c'était une règle à suivre. Pour aussi important que soit le montant d'une soumission il n'est pas le seul élément à considérer. La solvabilité de l'entrepreneur, la compétence dont il aura fait preuve dans l'exécution d'autres travaux et les moyens matériels dont il dispose sont d'autres éléments d'importance capitale. En fait si certains ministères accordent automatiquement leurs contrats aux entrepreneurs dont les soumissions sont les plus basses il en est d'autres qui rejettent systématiquement les soumissions trop basses, sans doute parce que leurs experts savent ce que coûte la construction. Dans certains cas les soumissions reçues servent à engager des pourparlers de marchandage.

Vos commissaires ont entendu parler de la lenteur des travaux publics et de la nécessité de poursuivre en hiver la construction de nombreux ouvrages commencés tard dans l'année. Cette situation est causée en partie par des retards administratifs dus parfois à des décisions parlementaires différées et à des annulations de crédit en fin d'année budgétaire. Les lenteurs proviennent également d'une planification insuffisante dans les ministères. Les mesures recommandées par vos commissaires devraient améliorer la situation. A mesure que les moyens techniques de la construction hivernale s'améliorent, le risque des majorations saisonnières tend à diminuer. Quelle que soit la saison, d'ailleurs, la principale cause des pertes de temps et d'argent est une mauvaise administration aux étapes de la planification, de l'établissement des plans et de l'adjudication des contrats.

Dans leur rapport intitulé «Faire» ou «faire faire»? vos commissaires passent en revue les avantages et les inconvénients qui résultent de la production par les services fédéraux de ce dont le gouvernement a besoin et ils les comparent à ceux qui résultent de l'achat, par ce même gouvernement, de ces mêmes choses dont il a besoin. La conclusion du rapport précité selon laquelle, à moins de raisons péremptoires, le gouvernement devrait acheter plutôt que produire ce dont il a besoin, s'applique magnifiquement aux travaux publics. Bien que la grosse majorité de ces travaux soient confiés aux entreprises spécialisées, quelques ministères ont tendance à s'établir dans la construction. A moins qu'on ne réprime sévèrement l'habitude prise par certains d'entre eux d'acheter du matériel de construction et d'engager des spécialistes du bâtiment, cette habitude prendra des proportions inquiétantes. En recommandant la centralisation des responsabilités en matière de travaux publics vos commissaires ont voulu, entre autres, empêcher la formation éventuelle de petits empires de construction quel que soit le prétexte invoqué.

Des travaux ont été entrepris avant même que les plans d'ensemble n'aient été achevés, quelquefois parce que l'ouvrage était urgent mais le plus souvent parce que l'organisation était défectueuse. Dans certains cas, l'urgence des besoins peut expliquer cette manière d'agir et justifier les risques qu'elle comporte, mais on méprise parfois la prudence la plus élémentaire parce qu'on veut faire preuve de diligence. Cette façon de procéder donne lieu à deux résultats indésirables et coûteux. Quand un ministère obtient des crédits pour un ouvrage dont les plans sont à peine ébauchés, le Parlement et le gouvernement risquent fort d'acheter les yeux fermés. Parfois, l'entrepreneur qui présente la plus basse soumission pour la première phase des travaux ne dispose pas des moyens qu'il faut pour mener à bien l'ensemble de l'ouvrage. Cependant, comme il est installé sur le chantier, il réussit à se procurer le contrat pour la phase finale des travaux au détriment de la qualité de l'ouvrage.

Dans d'autres cas, l'adjudication d'une série de contrats différents au fur et à mesure de l'achèvement des plans a pour effet qu'aucun entrepreneur n'est chargé de coordonner l'ensemble des travaux. Il arrive parfois que des contrats différents soient accordés lorsque la construction d'un ouvrage peut faire l'objet de travaux successifs bien définis, fondations et édifice, par exemple. En somme chaque entrepreneur quitte le chantier dès qu'il a terminé la partie de l'ouvrage qui lui a été confiée; vient ensuite un autre entrepreneur qui s'occupe de la partie suivante de l'ouvrage. Les entrepreneurs se succèdent ainsi jusqu'à ce que l'ouvrage soit terminé et pendant tout ce temps une seule et unique autorité veille à la coordination des travaux. Lorsque des travaux sont effectués avec des plans en cours d'élaboration, il arrive parfois que plusieurs entrepreneurs vont et viennent en même temps sur le chantier parce que leurs contrats n'ont pu être synchronisés. Cela donne généralement lieu à un désordre indescriptible et à une forte majoration du coût de l'ouvrage.

La construction de l'aéroport de Montréal a donné lieu à une situation de ce genre. Pour dresser les plans et surveiller les travaux, on a combiné les services de deux bureaux d'architectes et retenu cinq sociétés d'ingénieurs conseil. Pas moins de neuf contrats différents ont été adjudgés. Les travaux commencés en août 1955 ont pris fin en décembre 1960. Il a fallu moins de temps pour creuser la voie maritime du Saint-Laurent! Le nouvel aéroport de Montréal a coûté plus de 29 millions de dollars et ses installations accessoires, plus de cinq millions: le devis estimatif était pulvérisé!

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.

Ainsi, au Royaume-Uni, où ce système était déjà en vigueur avant la guerre, on est très satisfait des résultats obtenus: économie de temps et élimination des postulants susceptibles de ne pas remplir leurs obligations parce qu'ils manquent d'argent, parce qu'ils n'ont pas la compétence requise, ou parce qu'ils ne disposent pas d'un matériel adéquat. L'établissement d'un tel système prend du temps lorsque les travaux sont nombreux et variés; en outre, l'établissement des dossiers de compétence demande beaucoup de soin. On doit tenir compte dans ces dossiers de l'importance des entreprises, des régions qu'elles desservent et de leurs spécialités. Une entreprise pourrait être qualifiée pour effectuer toutes sortes de travaux généraux et ne pas pouvoir installer un pipeline. En Angleterre, on fait appel aux entrepreneurs compétents de la région où les travaux doivent être effectués mais on invite d'ordinaire plusieurs entrepreneurs de l'extérieur à soumissionner afin de s'assurer qu'il n'y a aucune collusion parmi les entrepreneurs locaux.

Dans leur rapport sur *La gestion du personnel*, vos commissaires ont mis en doute la nécessité de publier des annonces d'un bout à l'autre du pays avant de choisir un titulaire pour un poste dans la fonction publique. Ils adoptent la même attitude au sujet des demandes de soumissions faites aux quatre coins du Canada pour les moindres travaux publics. Vos commissaires ne formulent aucune recommandation précise concernant l'abandon partiel ou total du système qui consiste à faire des demandes de soumissions publiques, mais ils estiment que la question vaut la peine d'être examinée à fond et que le ministère des Travaux publics devrait procéder objectivement à cet examen tout en allant plus loin que cela a été possible dans la présente enquête à l'égard des méthodes suivies et des expériences faites dans les entreprises privées.

Il convient, en dernier lieu, de parler brièvement des rapports qui devraient exister entre l'organisme commun de construction, d'une part, et les ministères qu'il dessert et le conseil du Trésor, d'autre part. A titre d'organisme de service, le ministère des Travaux publics devra donner entièrement satisfaction à ses «clients» en leur fournissant promptement et d'une manière satisfaisante les ouvrages dont ils auront besoin. Les ministères établiront les projets et feront les devis estimatifs de leurs programmes de construction. Le con-

seil du Trésor, lui, décidera s'il y a lieu de faire droit aux demandes présentées. Il n'appartiendra donc pas à l'organisme chargé des constructions de mettre en cause les programmes approuvés ou de contester le besoin d'ouvrages autorisés. Toutefois, si l'on veut éviter du gaspillage, il faudra que le ministère des Travaux publics ait des responsabilités plus vastes. D'abord, il pourra aider le conseil du Trésor et lui donner des conseils utiles en remplissant le rôle qu'il est appelé à jouer dans le cadre des programmes à long terme. Comme il aura le savoir-faire en matière de construction, on ne saurait passer outre à ses propositions et à ses observations.

Comme il est nécessaire d'uniformiser, il faudra établir des normes concernant la qualité et le coût des divers types de construction, la superficie des locaux destinés aux différentes classes de fonctionnaires, la fourniture de services auxiliaires tels que les ascenseurs, les transporteurs, les systèmes de communication et d'amplification, les salles de conférence, les théâtres et la climatisation. Le Comité du conseil du Trésor qui s'occupe du logement des fonctionnaires a fait œuvre utile dans ce domaine, mais il faudrait approfondir la question. 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. Lorsque des normes seront établies, elles ne pourront être appliquées aux nouveaux bâtiments que si l'organisme central de construction veille à l'application de ces normes. C'est donc lui qui devrait faire respecter les normes.

# 4

## EXPLOITATION DES PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES—MINISTÈRES CIVILS

La superficie totale des planchers des nombreux immeubles que le gouvernement possède ou loue à l'heure actuelle s'élève à 180 millions de pieds carrés, soit plus de 4,000 acres. Pas moins de 140 millions de pieds carrés, c'est-à-dire près de 80 p. 100 de cette superficie, sont utilisés et gérés par le ministère de la Défense nationale. Le ministère des Travaux publics, qui occupe des locaux dans 2,850 immeubles, gère environ 30 millions de pieds carrés (dont 15 p. 100 sont loués), tandis que les autres ministères civils gèrent 11 millions de pieds carrés pour leurs besoins spéciaux, dans des aéroports, des hôpitaux, des pénitenciers, etc.

La première tranche des prévisions pour 1962-1963 comprend pour la première fois des renseignements sur le coût estimatif des locaux occupés par chaque ministère, ainsi que les frais afférents aux propriétés gérées par le ministère des Travaux publics et employées par les autres ministères. Un sommaire de ces prévisions pour les ministères civils figure au tableau 4.

### QUALITÉ DES LOCAUX

Des locaux convenables et des conditions de travail agréables ont un effet direct sur le rendement et sur le moral des employés. L'industrie privée l'a reconnu depuis longtemps et, dans les vingt dernières années, les conditions de travail des employés, et en particulier des employés de bureau, se sont améliorées considérablement. Cette amélioration a consisté surtout en un

Tableau 4—FRAIS ANNUELS D'EXPLOITATION DES LOCAUX—MINISTÈRES CIVILS

	<i>Propriétés gérées par</i>	
	<i>les Travaux publics</i>	<i>les occupants</i>
	(En milliers de dollars)	
Postes .....	23,000	—
Revenu national .....	9,000	200
Affaires des anciens combattants .....	2,100	5,800
Transports .....	1,900	5,300
Commission d'assurance-chômage .....	5,300	—
Agriculture .....	2,500	1,400
Santé nationale et Bien-être social .....	2,000	1,800
Mines et Relevés techniques .....	3,500	100
Nord canadien et Ressources nationales .....	700	2,800
Impressions et papeterie publiques .....	2,900	—
Pénitenciers .....	—	2,800
Citoyenneté et Immigration .....	2,000	800
Gendarmerie royale du Canada .....	1,200	1,500
Conseil national de recherches .....	600	1,800
<b>TOTAUX</b> .....	<b>56,700</b>	<b>24,300</b>

éclairage et une ventilation perfectionnés, des locaux mieux conçus et agréablement décorés et, là où c'était nécessaire, la climatisation. Le gouvernement a tenu compte de cette tendance dans ses nouveaux immeubles, mais bon nombre des locaux occupés par les fonctionnaires laissent beaucoup à désirer, en fonction des normes modernes. La position du gouvernement en matière de climatisation est équivoque. Bien que certains nouveaux immeubles soient munis des canalisations nécessaires, les machines de refroidissement de l'air n'ont pas été installées. Il semble que cette situation soit moins attribuable à un besoin d'économiser qu'à une indécision de la part des autorités responsables. Vos commissaires se contenteront de faire remarquer que l'usage répandu de la climatisation dans les villes du Canada et des États-Unis réputées pour leurs vagues de chaleur répond à une nécessité et qu'il se justifie au point de vue financier par le rendement accru des employés.

Dans la région d'Ottawa, la qualité des locaux varie considérablement. C'est ainsi que les locaux situés dans les anciens immeubles du gouvernement et dans la plupart des édifices loués sont nettement inférieurs à ceux que l'on trouve dans les bâtiments récemment construits. Même s'il reconnaît les avantages des locaux modernes, comme en font foi ses constructions récentes, le gouvernement a tendance à louer des locaux de qualité moyenne et parfois

même inférieure. Étant donné que les frais d'exploitation sont moindres dans les immeubles modernes et que le moral des employés qui y travaillent est meilleur, la location de locaux de second ordre qui entraîne des loyers moins élevés n'est, dans bien des cas, qu'une économie illusoire. A l'heure actuelle, il n'existe pas de service s'occupant uniquement de la location de locaux pour le gouvernement. A Ottawa c'est le ministère des Travaux publics qui trouve les locaux dont les ministères civils ont besoin. Certaines sociétés de la Couronne règlent ce problème elles-mêmes. En dehors d'Ottawa les ministères louent eux-mêmes les quelques locaux dont ils ont besoin et à l'étranger, sauf à Londres, les locations sont faites par le ministère des Affaires extérieures et par le ministère du Commerce.

Les locaux loués par le ministère des Travaux publics couvrent 4 millions et demi de pieds carrés. Ces locaux sont surtout des bureaux et des entrepôts. Ils sont disséminés un peu partout, comme on peut le voir sur le tableau 5 ci-dessous. Ottawa, où sont situés 27 p. 100 des services du gouvernement et la plupart des grands immeubles administratifs fédéraux, fait l'objet d'une rubrique spéciale.

Tableau 5—LOYERS PAYÉS EN 1961

Situation des locaux:	
Ottawa .....	\$2,680,000
Ailleurs en Ontario .....	1,640,000
Province de Québec .....	1,180,000
Colombie-Britannique .....	500,000
Alberta .....	450,000
Manitoba .....	300,000
Nouvelle-Écosse .....	270,000
Saskatchewan .....	230,000
Nouveau-Brunswick .....	170,000
Terre-Neuve .....	70,000
Yukon et Territoires du Nord-Ouest .....	10,000
Île-du-Prince-Édouard .....	5,000
Londres, Angleterre .....	160,000
États-Unis .....	20,000
	\$7,685,000

Lorsqu'il a été question de la planification de la construction, on a signalé la nécessité d'établir des normes, entre autres, à l'égard des locaux destinés aux différentes classes de fonctionnaires. La saine administration des propriétés immobilières comporte l'application intégrale des normes fixées. Les normes déjà établies par le ministère des Travaux publics n'ont rien à envier à celles

qu'utilisent les grandes entreprises, mais les efforts faits pour les appliquer ne donnent pas toujours d'heureux résultats. En raison de la nature de ce problème, des compromis sont parfois nécessaires, mais il est essentiel que l'organisme de gestion ait le pouvoir de faire appliquer les normes que les besoins en matière d'économie et d'uniformisation rendent indispensables. Dans les cas où, en raison de changements apportés à leurs programmes, les ministères n'auront plus besoin de certains locaux, ils devront se plier à la décision de l'organisme de gestion qui pourra reprendre, transférer à un autre ministère ou se défaire des locaux ainsi libérés.

Afin de résoudre le problème des locaux de façon satisfaisante, il faudrait établir des normes de qualité comparables à celles qui existent dans le monde des affaires. Ces normes d'ailleurs devraient s'appliquer aussi bien aux immeubles que le gouvernement possède qu'à ceux qu'il loue. Il faudrait également établir des normes relatives à la superficie requise pour l'accomplissement des divers genres de travaux. Comme dans le cas des normes de construction, les décisions finales devront être prises par le conseil du Trésor et s'appliquer uniformément dans toute la fonction publique, mais c'est le ministère des Travaux publics qui devrait être chargé de recueillir les données pertinentes et de faire les études nécessaires.

#### MÉTHODES ADMINISTRATIVES

La gestion des propriétés immobilières exige avant tout des registres et des comptes bien tenus, ainsi que des états financiers dressés comme il faut. Un inventaire complet des propriétés, où l'on inscrirait sans tarder les achats et les ventes, est indispensable. Un système de comptabilité tenu à jour et conçu de façon à fournir les renseignements requis pour la gestion est également nécessaire. En plus de tenir une comptabilité d'exercice qui tiendrait compte de l'amortissement, il faudrait faire des inscriptions détaillées sur une base quantitative. Les registres rudimentaires qui existent à l'heure actuelle ne sont d'aucun secours pour administrer les propriétés de l'État et même les solutions de remplacement auxquelles on a eu recours n'ont pas pu combler leurs plus graves lacunes. En ce qui concerne les locaux inoccupés, aucun rapport n'est présenté régulièrement, et les comptes, tenus d'après la méthode de caisse habituelle du gouvernement, ne donnent aucune idée de ce qu'ils coûtent.

Une vérification effectuée pour vos commissaires a révélé qu'à une certaine date en 1961, la superficie des locaux vacants était de 2,347,000 pieds carrés dans les immeubles administratifs fédéraux. A peu près la moitié de cette superficie se trouvait dans des sous-sols, mais on a estimé à \$1,600,000 la valeur annuelle du reste de la superficie. On devrait pouvoir disposer en tout

temps de ce genre de renseignements afin d'utiliser au mieux les propriétés de l'État ou s'en défaire rapidement si elles ne servent plus à rien.

Dans d'autres rapports, vos commissaires ont énoncé le principe que les usagers des grands services de l'État devraient payer pour en bénéficier. Les ministères se rendraient alors mieux compte de ce que coûtent les locaux qu'ils occupent. En outre, ces renseignements sont indispensables à l'établissement du prix de revient de leurs programmes. Le fait, déjà mentionné, que des chiffres afférents au coût des locaux sont inclus dans les crédits de 1962-1963, est déjà un pas fait dans la bonne direction. Vos commissaires, cependant, sont d'avis 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.

Signalons brièvement deux types de services coûteux dans les immeubles fédéraux. Dans le rapport de vos commissaires intitulé «*Faire*» ou «*faire faire*»? il est question des travaux de nettoyage qui coûtent 9 millions de dollars par an. Dans la seule région d'Ottawa, l'entretien des immeubles fédéraux s'élève à \$2,600,000 par an. Pour accomplir ce travail, 2,800 personnes sont employées, la plupart à temps partiel. Le coût, au pied carré, de l'entretien des immeubles fédéraux a beaucoup diminué au cours des dernières années, mais l'enquête a révélé qu'il y aurait moyen de le réduire davantage et d'économiser au moins un million de dollars par an, en faisant exécuter le travail par des entreprises spécialisées. Les nouveaux édifices du gouvernement sont munis d'ascenseurs automatiques dont le coût plus élevé est amorti généralement en moins de dix ans grâce à l'économie de main-d'œuvre et de force motrice qu'ils permettent de réaliser et grâce à leur meilleur rendement. Plus de 600 ascenseurs à commandes manuelles sont encore en service dans les immeubles du gouvernement, et les préposés à leur fonctionnement touchent un salaire annuel de \$2,850 à \$3,300.

La principale conclusion qui découle des études de vos commissaires est que le ministère des Travaux publics devrait être chargé de la gestion des propriétés immobilières utilisées par tous les ministères et organismes civils, ainsi que de celle des propriétés relevant du ministère de la Défense nationale dont il pourrait s'occuper de façon efficace. Dans certains cas, le ministère des Travaux publics devra peut-être déléguer une partie de ses responsabilités pour ce qui est du détail de l'exploitation et de la surveillance, mais c'est lui qui aura le contrôle absolu de l'administration des propriétés fédérales. Pour que cette tâche puisse s'accomplir de façon satisfaisante, il faudrait mettre au point une structure mieux conçue qui consisterait notamment à confier à des groupements appropriés l'exercice de fonctions précises. Pour ce qui est de la tenue des registres et de l'établissement des états financiers, un travail énorme

s'impose. Certaines questions, comme la location et la vente des propriétés excédentaires, pourraient probablement s'inscrire dans des registres communs aux terrains et aux immeubles. Bien que ces propositions risquent de bouleverser les méthodes actuelles, les économies qu'elles permettront de réaliser, si elles sont acceptées, dépasseront de beaucoup les dépenses supplémentaires auxquelles elles donneront lieu.

Étant donné que la *Loi sur les subventions aux municipalités*, qui prévoit le versement de subventions tenant lieu d'impôts municipaux sur les propriétés fédérales, concerne la gestion des propriétés immobilières et a des incidences sur les frais d'exploitation de ces dernières, il serait logique qu'elle soit administrée par le ministère des Travaux publics plutôt que par le ministère des Finances, comme c'est le cas actuellement.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que le ministère des Travaux publics soit chargé de la gestion des propriétés immobilières du gouvernement, à l'exception de celles que détiennent et qu'administrent actuellement le ministère de la Défense nationale et les grandes sociétés autonomes qui possèdent des propriétés.
  - 2 Que l'administration de la *Loi sur les subventions aux municipalités* soit confiée au ministère des Travaux publics.
  - 3 Que les ministères et organismes soient tenus de payer pour les locaux qu'ils occupent et pour les services immobiliers que leur rend le ministère des Travaux publics.

#### GESTION À L'ÉTRANGER

Le ministère des Travaux publics assure la gestion des propriétés immobilières du gouvernement canadien à Londres, à Washington et, dans une plus faible mesure, à Paris, où un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux ont des bureaux. Les principaux ministères qui assurent cette gestion ailleurs sont celui des Affaires extérieures, celui du Commerce et celui de la Citoyenneté et de l'Immigration. Le gouvernement possède à l'étranger quelques propriétés importantes, mais la plupart sont louées. A l'heure actuelle, le gouvernement loue des propriétés dans 104 villes étrangères. Sauf à Londres, les baux sont négociés par les ministères intéressés.

La recommandation voulant qu'un seul organisme s'occupe de la gestion des propriétés immobilières, sauf dans le domaine purement militaire, englobe les activités immobilières au Canada et à l'étranger. Dans ce dernier cas, l'éloignement et les distances nécessitent davantage la délégation de certaines responsabilités. Peu facile dans les cas de construction, d'achat et de vente des propriétés, la délégation des responsabilités pour la passation des baux, l'entretien des locaux, les réparations mineures, l'achat de fournitures sur place, etc., peut fort bien se confier au plus haut fonctionnaire de la représentation canadienne localement la plus importante. Ce haut fonctionnaire contrôlerait l'exécution des tâches qui lui seraient confiées et il en rendrait compte au ministère des Travaux publics et non à son propre ministère.

# 5

## MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Le mode d'administration des propriétés immobilières de la défense est quelque peu compliqué et comporte un nombre considérable de répétitions inutiles. L'envergure de la tâche est imposante: il s'agit d'administrer six millions d'acres de terre et quelque 1,900 propriétés ou groupes de propriétés, sans compter les installations d'outre-mer découlant d'engagements pris dans le cadre de l'OTAN. En 1960-1961, les forces armées ont dépensé \$118,300,000 pour l'acquisition et l'entretien de terres, de bâtiments et d'installations.

Nous avons déjà mentionné les services que rend le ministère des Travaux publics quant à l'acquisition et à l'exploitation des immeubles administratifs et des bâtiments d'utilité générale dont a besoin le ministère de la Défense nationale. Vos commissaires sont d'avis qu'il y a lieu de s'en tenir, à cet égard, au régime en vigueur. L'exposé ci-dessous a trait uniquement aux divers types de propriétés immobilières qui dépendent entièrement du ministère de la Défense nationale.

### PLANS ET CONSTRUCTION

Chacune des trois armes élabore séparément ses propres programmes de construction. Un comité central, le Comité militaire des programmes de construction, dont le président est un sous-ministre adjoint du ministère de la Défense nationale, examine les divers programmes et recommande aux autorités supérieures ceux qu'il approuve. Lorsque les projets sont définitivement

approuvés par ces autorités, les services intéressés préparent les plans et les cahiers de charge qu'ils transmettent au service de la construction.

Les travaux peuvent s'effectuer de quatre façons différentes et quatre organismes extérieurs y participent à diverses étapes.

- a) Les travaux qui peuvent être exécutés par le personnel militaire avec son propre matériel sont entrepris par les forces armées elles-mêmes; dans ce cas, c'est le ministère de la Production de défense qui fournit les matériaux et l'outillage nécessaires.
- b) Les travaux confiés à l'extérieur sont du ressort du ministère de la Production de défense, lequel agit par l'entremise de *Defence Construction (1951) Limited*, société de la Couronne.
- c) La construction domiciliaire se fait sous l'égide de la Société centrale d'hypothèques et de logement.
- d) La construction et l'agrandissement des aérodromes sont confiés au ministère des Transports.

Comme l'indique le tableau 6 ci-dessous, un nombre considérable d'agents professionnels et techniques sont employés régulièrement par les forces armées et autres organismes de la défense.

Tableau 6—PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES—PLANS ET CONSTRUCTION—SECTEUR DE LA DÉFENSE, NOMBRE DE PERSONNES EMPLOYÉES—1961

	Architectes	Ingénieurs	Personnel adjoint		Total
			Militaire	Civil	
Marine .....	5	10	5	12	32
Armée .....	12	26	35	44	117
Aviation .....	31	76	92	122	321
Production de défense et <i>Defence Construction (1951) Limited</i>	—	88	—	299	387
	48	200	132	477	857
	48	200	132	477	857

Les conclusions consignées au chapitre 3 quant aux effets peu souhaitables de la fragmentation du personnel spécialisé s'appliquent également ici. Le mélange de personnel militaire et de personnel civil accentue certains des problèmes déjà signalés.

## GESTION ET ENTRETIEN

Le coût annuel de la gestion des 140 millions de pieds carrés de superficie des immeubles militaires—soit 80 p. 100 de l'aire totale occupée par tous les services de l'État—est d'environ 54 millions de dollars. Chacune des trois armes assure la gestion et l'entretien de ses propres immeubles, employant à cette fin un personnel mixte composé surtout de civils. Les problèmes de gestion et d'entretien de ce vaste ensemble de propriétés—arsenaux, casernes, collèges, dépôts, chantiers maritimes, hôpitaux, centres de recrutement, camps d'entraînement, etc.—présentent peu de difficultés particulières et pourraient être résolus de façon économique par un seul organisme. Il est donc inévitable que l'affectation à cette tâche de trois groupes distincts entraîne des chevauchements, des doubles emplois et du gaspillage. On le constate surtout aux niveaux de la direction et du contrôle. Il semble aussi y avoir des cas où le personnel est trop nombreux et l'accumulation de matériels et de fournitures excessive.

Comme dans le cas des ministères et des organismes civils, c'est tout juste si on a reconnu la nécessité de mettre sur pied des services de gestion. La façon dont on procède, la comptabilité, les registres relatifs à l'utilisation des locaux et la répartition des responsabilités laissent beaucoup à désirer. Bien que l'efficacité de la gestion varie d'une arme à l'autre, il n'en est pas moins vrai que la meilleure efficacité rencontrée dans les trois armes est loin de ressembler à celle que l'on trouve dans le monde des affaires.

## ORGANISATION

Vos commissaires ont envisagé plusieurs façons d'améliorer la gestion des propriétés immobilières utilisées par les militaires. Compte tenu des recommandations déjà formulées pour donner au ministère des Travaux publics la responsabilité de desservir les autres ministères en ce qui concerne leurs problèmes immobiliers, la solution la plus simple serait peut-être de confier également à ce ministère la gestion des propriétés servant à la défense. On en viendra sans doute là un jour, mais il serait peut-être préférable, pour plusieurs raisons, d'effectuer ce changement d'une façon graduelle. Il faut tenir compte d'abord du rôle que remplit actuellement le personnel technique et spécialisé des forces armées. L'intégration de ce personnel dans un organisme civil ne pourrait pas s'accomplir sans difficultés. Une difficulté est le caractère secret de certaines constructions et installations militaires. Une autre difficulté, peut-être la plus importante, est l'ampleur de la tâche et l'importance des changements qu'il faudrait apporter pour que la gestion des propriétés immobilières soit efficace.

Une autre solution qui aurait plus de chances de succès serait la coordination des activités auxquelles se livrent séparément les trois armes. Il faudrait fusionner les services de planification, de construction, d'achat et de vente, de gestion et d'entretien des propriétés et les faire dépendre d'un bureau central qui relèverait directement du sous-ministre de la Défense nationale. Si cette solution était acceptée, le ministère de la Production de défense n'aurait plus à participer à l'adjudication des contrats et *Defence Construction (1951) Limited* pourrait être amalgamé au nouveau bureau.

A bien des égards, l'organisme dont on propose l'établissement ressemblerait au ministère des Travaux publics. Tous deux seraient des organismes qui fourniraient un service commun et auraient des obligations semblables envers leurs «clients». Tous deux devraient adopter les méthodes employées dans le monde des affaires et les observations concernant les besoins de la gestion qui figurent aux chapitres précédents s'appliquent également au bureau central proposé pour les propriétés militaires. Tout comme le ministère des Travaux publics, ce bureau devra déléguer certaines de ses responsabilités aux ministères qui auront recours à ses services. La délégation de pouvoir pourrait même se faire sur une plus grande échelle chez les militaires. En raison de leurs intérêts communs, des relations étroites devraient être entretenues entre les deux organismes. Les communications devront être faciles, les consultations fréquentes et les renseignements échangés en toute liberté. Il incombera au bureau proposé de faire connaître au ministère des Travaux publics les changements qui se produiront dans les titres de propriété afin que l'inventaire perpétuel puisse être tenu à jour.

Une tâche qui, pour être accomplie efficacement, devrait être confiée à un organisme unique est la vente des propriétés qui ne servent plus. Avant de vendre ces propriétés, cependant, on devra chercher à savoir si elles ne pourraient pas faire l'affaire d'autres organismes. Il faudrait donc que l'agence immobilière de la Défense s'occupe d'identifier sans tarder les propriétés militaires qui ne servent plus et de les déclarer excédentaires aux besoins de la défense. Sur quoi, le ministère des Travaux publics, après avoir cherché à les affecter à un nouvel emploi, les déclarerait excédentaires aux besoins du gouvernement et les vendrait.

Les travaux de construction d'ouvrages spéciaux tels que les maisons d'habitation et les aérodromes devraient, comme par le passé, être effectués par des organismes extérieurs pour le compte des forces armées. Toutefois, l'organisme extérieur qui devrait se charger de ces travaux spécialisés est le ministère des Travaux publics. Il y aurait peut-être lieu parfois de confier certains travaux à d'autres organismes spécialement équipés pour les faire, mais on

devrait éviter les doubles emplois inutiles et coûteux tant en ce qui concerne le matériel que le personnel.

Les forces armées effectuent des transactions immobilières à l'intention de leurs troupes stationnées à l'étranger. Par suite de la centralisation proposée pour les transactions de ce genre au Canada (sous l'égide du sous-ministre de la Défense nationale), on devrait examiner la question de savoir dans quelle mesure le nouveau bureau central pourrait participer utilement aux transactions à l'étranger et on devrait définir le genre d'organisation qui conviendrait à cette fin.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Qu'un organisme ou bureau immobilier soit établi sous l'autorité du sous-ministre de la Défense nationale, afin d'administrer l'acquisition, la construction et l'exploitation des propriétés immobilières qui dépendent actuellement du ministère de la Défense nationale et des forces armées.
  - 2 Que soient transférés au nouvel organisme le personnel et les attributions de *Defence Construction (1951) Limited* qui renoncera à sa charte à moins qu'une corporation distincte ne soit encore nécessaire.
  - 3 Que le nouvel organisme ait l'entière responsabilité d'accorder les contrats de construction, sans qu'intervienne le ministère de la Production de défense, mais que les travaux de construction ou autres effectués pour les forces armées par des organismes non militaires soient dorénavant confiés au ministère des Travaux publics.

# 6

## NOUVEAU RÔLE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

Si l'on donne suite aux recommandations déjà formulées dans le présent rapport, les responsabilités et le champ d'activité du ministère des Travaux publics s'en trouveront fortement accrus. De l'avis de vos commissaires, pour que ce ministère puisse s'acquitter au mieux de ses nouvelles fonctions, son activité future devrait se limiter à desservir la communauté gouvernementale et il devrait renoncer à exécuter des programmes conçus par lui comme il le fait actuellement. Comme on a déjà parlé de la nécessité d'établir un organisme approprié pour assurer la gestion des propriétés immobilières, il est inutile d'insister sur ce point, mais signalons brièvement que dans certains cas, le ministère devrait pouvoir déléguer une partie de ses responsabilités. Une telle délégalation s'impose surtout à l'égard de certains travaux destinés à l'entretien de propriétés qui, au Canada ou à l'étranger, sont hors de portée des moyens dont dispose le ministère des Travaux publics. En outre il est certaines tâches qu'il vaudrait peut-être mieux confier à des entreprises spécialisées. On a recommandé, par exemple, que la Commission des parcs nationaux soit autorisée à louer des terrains et à effectuer des transactions semblables dans les parcs nationaux.

Les organisations qui sont principalement visées par les recommandations de vos commissaires concernant la centralisation de la construction sont le ministère des Transports, qui construit à l'heure actuelle un grand nombre d'ouvrages maritimes et d'aéroports, le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales et, dans le domaine de la construction domiciliaire,

la Société centrale d'hypothèques et de logement. La concentration de toutes ces activités au sein du ministère des Travaux publics est une importante mesure à prendre si l'on veut réaliser des économies.

#### FONCTIONS À SUPPRIMER

Parmi ses fonctions actuelles, le ministère des Travaux publics met en œuvre des programmes destinés à servir le public plutôt que les autres ministères. Étant donné qu'aucun autre ministère ou organisme n'est impliqué dans ces programmes, on peut les considérer comme étant conçus et exécutés du propre chef du ministère des Travaux publics. En fait ces programmes n'entrent pas dans les attributions d'un organisme dont le rôle est de desservir la communauté gouvernementale. Il faudra donc songer à confier l'administration de ces programmes à un autre organisme. Dans la liste des travaux qu'on trouvera ci-après, la route transcanadienne n'est pas mentionnée car, à l'exception des tronçons construits dans les parcs nationaux, ce sont les gouvernements provinciaux qui se chargent des travaux, lesquels d'ailleurs sont presque terminés. On remarquera aussi que tous les travaux énumérés ont quelque chose à voir avec l'eau. Voici donc la liste des travaux que le ministère des Travaux publics effectue de son propre chef.

- construction de quais, de jetées, de brise-lames et autres installations portuaires;
- dragage des chenaux et des ports et construction d'ouvrages de protection sur les rives des cours d'eau navigables;
- construction et exploitation de bassins de radoub, d'écluses et de barrages; et
- exécution de certains travaux sur les ponts interprovinciaux et internationaux.

Dans un autre rapport, vos commissaires signalent la répartition entre les divers ministères et organismes des responsabilités relatives aux travaux de ce genre. L'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, le ministère des Transports et le Conseil des ports nationaux, tout autant que le ministère des Travaux publics, remplissent des fonctions dans ce domaine, ce qui entraîne des chevauchements et des doubles emplois. Une nouvelle répartition des responsabilités s'impose. Elle devra ôter au ministère des Travaux publics la responsabilité des programmes susmentionnés. Toutefois, lorsque les activités des organismes responsables concerneront l'achat, la construction, l'entretien ou la vente de propriétés immobilières, le ministère des

Travaux publics, en tant qu'organisme chargé de servir la communauté gouvernementale, accomplira les tâches nécessaires. Vos commissaires signalent en passant qu'à leur avis il ne faudrait pas considérer les opérations de dragage, même si elles se rapprochent jusqu'à un certain point des travaux de génie, comme faisant partie de la gestion des propriétés immobilières ni, sous aucun rapport, comme une fonction permanente du ministère des Travaux publics.

Une autre tâche accomplie par le ministère des Travaux publics et qui n'a, à vrai dire, aucun rapport avec la gestion des propriétés immobilières, est l'achat et la distribution aux ministères et organismes de meubles de bureau. Nous recommandons dans le rapport qui s'intitule *Services d'approvisionnement* que cette tâche soit confiée à un organisme central d'achat de meubles et de fournitures qui pourrait être rattaché au ministère de la Production de défense.

#### DÉCENTRALISATION ET ORGANISATION DES CENTRES RÉGIONAUX

On ne saurait déterminer d'une façon catégorique à l'heure actuelle dans quelle mesure les attributions futures du ministère des Travaux publics devraient être décentralisées. Il y a des avantages manifestes à confier certaines responsabilités aux centres régionaux. De cette façon on peut mieux satisfaire aux besoins locaux des ministères, surtout si ces ministères délèguent eux-mêmes une partie de leur autorité à leurs représentants éloignés. Vos commissaires sont d'avis, et leur jugement est fondé sur des observations faites à l'extérieur, que c'est une excellente chose de donner des responsabilités aux fonctionnaires délégués dans les centres régionaux.

Le ministère se compose actuellement de quatre services d'exploitation, dont trois s'occupent de travaux de génie et de construction et le quatrième, de la gestion des terrains et des immeubles. Il existe des bureaux régionaux à Montréal et à Edmonton et le ministère compte dix-huit bureaux auxiliaires d'un bout à l'autre du pays. La politique actuelle vise à une décentralisation toujours croissante. Quand on donnera suite aux recommandations formulées dans le présent rapport, il en résultera non seulement une forte augmentation du personnel et des installations, mais aussi l'établissement de services indispensables de gestion qui ne sont pas fournis en ce moment, par exemple, la comptabilité, le repérage des locaux disponibles et vacants et la vente rapide des propriétés ne servant plus. En l'occurrence, un groupe d'au moins cinq bureaux régionaux bien organisés, chacun ayant sous sa direction autant de bureaux auxiliaires qu'il sera nécessaire, se révélera sans doute très satisfaisant.

Lorsqu'il s'agit de mettre sur pied une telle organisation, le principal problème est de décider dans quelle mesure les délégations d'autorité sont possi-

bles. Si l'autorité n'est pas assez déléguée le rendement s'en ressentira, des retards se produiront et les frais seront majorés. Il faut surtout s'assurer que les hauts fonctionnaires des centres régionaux ont des aptitudes suffisantes pour qu'on puisse leur confier sans crainte un degré raisonnable d'autonomie. Tant dans les centres régionaux qu'à l'administration centrale, des mesures de protection efficaces devront être prises afin qu'aucune mauvaise influence ne nuise au bon fonctionnement de la gestion des propriétés immobilières. L'idéal, compte tenu des limites établies, serait que les centres régionaux puissent fixer le détail des baux, négocier des contrats et surveiller les travaux de construction locaux. Ils devraient se révéler particulièrement utiles pour ce qui est des mesures à prendre à l'égard des propriétés ne servant plus et à l'égard des problèmes que posent les transferts de propriétés. Ils devraient pouvoir s'entendre avec les fonctionnaires des ministères représentés dans leur région pour établir les plans des installations locales. Comme il importe d'établir une certaine uniformité dans les rapports avec les autorités municipales d'un bout à l'autre du Canada, l'administration de la *Loi sur les subventions aux municipalités* devrait être entièrement entre les mains de responsables à l'échelon central.

En tout état de cause, vos commissaires sont d'avis que le ministère des Travaux publics devrait explorer le terrain au lieu d'essayer d'établir ses plans d'organisation en détail dès le début. 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. Pour conclure, vos commissaires estiment que l'adoption de leurs recommandations, dans le domaine de la gestion des propriétés immobilières, pourrait permettre de réaliser des économies très considérables et peut-être de libérer pour d'autres fins des montants étonnamment élevés, grâce à un programme efficace de vente des propriétés ne servant plus.

## 6 SERVICES D'APPROVISIONNEMENT

LES SERVICES AUXILIAIRES DU GOUVERNEMENT

RAPPORT 6: SERVICES  
D'APPROVISIONNEMENT

PUBLIÉ PAR L'IMPRIMEUR DE LA REINE · OTTAWA · CANADA POUR LA  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
REMERCIEMENTS . . . . .	77
1 INTRODUCTION . . . . .	79
Objectifs . . . . .	80
2 ACHAT—MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS . . . . .	83
Réglementation de l'achat . . . . .	83
Nombre et répartition géographique des bureaux d'achat . . . . .	84
Détermination des besoins . . . . .	85
Organisation de l'achat . . . . .	88
La mise en adjudication . . . . .	89
Défaut de normalisation . . . . .	89
Frais de l'achat . . . . .	90
Exceptions à l'achat dans les ministères . . . . .	91
Appréciation générale . . . . .	93
L'achat civil . . . . .	93
La détermination des besoins . . . . .	94
Les délais de livraison . . . . .	95
La mise en adjudication . . . . .	95
Les frais de l'achat . . . . .	96
L'achat central actuel . . . . .	96
Manque de méthodes systématiques de transfert . . . . .	97
Conclusions . . . . .	98
3 GESTION DES STOCKS—MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS . . . . .	100
Modalités de la gestion des stocks civils . . . . .	100
Réception et acceptation . . . . .	111
Entreposage et distribution . . . . .	111
Distribution . . . . .	113
Organisation de l'entreposage dans les ministères . . . . .	113

	<i>Page</i>
Appréciation: la gestion des stocks civils . . . . .	114
Conclusions—Gestion des stocks civils . . . . .	116
<b>4 APPROVISIONNEMENT ET GESTION DES STOCKS DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE . . . . .</b>	<b>117</b>
Nature de l'approvisionnement pour la défense . . . . .	118
Approvisionnement militaire . . . . .	121
Rôle du ministère de la Défense nationale . . . . .	123
Méthodes du ministère de la Production de défense . . . . .	125
Relations avec les fournisseurs . . . . .	127
Appréciation: ministère de la Production de défense . . . . .	128
Gestion des stocks dans le secteur de la défense . . . . .	135
<b>5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS . . . . .</b>	<b>139</b>

## REMERCIEMENTS

C'est un groupe d'étude, dirigé par M. Leeds M. Nelson, B.COM., C.A., membre de la société *McDonald, Currie & Co.*, de Montréal, qui a fait l'examen détaillé de l'activité du gouvernement fédéral dans le domaine de l'achat et de l'approvisionnement.

Un certain nombre de chargés d'études ont participé à cet examen et la Commission tient à les remercier de leur concours en consignant leur nom ci-dessous :

- M. Douglas A. Gillespie, *Northern Electric Company Limited*, Montréal
- M. Robert C. Murdoch, *Pacifique-Canadien*, Toronto
- M. P. F. Padberg, antérieurement à l'emploi du *National-Canadien*, Winnipeg
- M. Edward F. Stevens, F.C.A., A.C.W.A., F.R.E.C.S., A.R.Ae.S., Oakville (Ontario)
- M. Hector D. Wright, *The E. B. Eddy Company*, Hull (Québec)

La Commission a aussi bénéficié des vues d'un comité consultatif, présidé par M. C. R. Snell, vice-président, (achats), *Dominion Steel and Coal Corporation Limited*, Montréal. Les membres du comité étaient les suivants :

- M. Wilbrod Bherer, C.R., *Bherer, Juneau & Côté*, Québec
- M. Charles Gavsie, C.B.E., Q.C., *Howard, Cate, Ogilvy, Bishop, Cope, Porteous & Hansard*, Montréal
- M. R. A. Hobday, *Marshall Wells of Canada Limited*, Winnipeg
- M. A. R. Oliver, *The Steel Company of Canada, Limited*, Hamilton
- M. W. Dent Smith, LL.D., *Terminal Warehouses Limited*, Toronto
- M. T. E. Stephenson, *Canadian Pratt & Whitney Aircraft Co. Ltd.*, Montréal
- M. R. C. Vaughan, C.M.G., D.S.C., *Commonwealth Internation Corporation*, Montréal

La Commission a étudié un certain nombre de mémoires portant sur la question de l'achat et de l'approvisionnement; le volume final des rapports de la Commission en fait mention.

En remerciant les personnes et les groupes susmentionnés de leur aide et de leurs conseils, vos commissaires ne veulent cependant pas mêler leur nom aux constatations et aux conclusions qui figurent dans le présent rapport et pour lesquelles ils assument seuls l'entière responsabilité.

# 1

## INTRODUCTION

En 1960, le gouvernement du Canada a dépensé plus d'un milliard en biens et services. Il a en magasin dans tout le pays des stocks d'une valeur de 500 à 750 millions de dollars. On ne peut déterminer exactement ce que coûte chaque année l'achat et la distribution de ces approvisionnements, mais le fonctionnement du vaste ensemble de magasins et le financement de ces stocks énormes occasionnent des frais considérables qui forment une proportion importante du budget fédéral de sept milliards.

Il n'est pas d'organisme au Canada qui rivalise avec le gouvernement fédéral quant à la gamme de ses achats annuels, à l'importance de ses magasins et au montant de ses dépenses. Il n'est rien que n'achète le gouvernement, du simple crayon au brise-glace ou à l'avion, du missile au manuel scolaire et de l'essence au lait. Les quatre cinquièmes de l'énorme total des achats se font pour le compte du ministère de la Défense nationale. Les plus gros acheteurs parmi les autres ministères et organismes sont les Transports, les Impressions et la Papeterie publiques, les Travaux publics, les Affaires des anciens combattants, l'*Atomic Energy of Canada Limited* et la Commission des ports nationaux.

L'achat au service public fédéral semble, à première vue, dispersé et dépourvu de coordination. En fait, chaque ministère achète pour son propre compte et en conformité avec les exigences bien définies de la *Loi sur l'administration financière* et du conseil du Trésor, chacun établit ses propres rouages et ses propres règles. Aussi, en 1960-1961, 29 ministères et organismes ont-ils fait leurs achats par le canal de 156 bureaux situés dans 28 villes du pays.

Les apparences, cependant, sont un peu trompeuses. En réalité, une bonne partie de l'achat est centralisée, puisque le ministère de la Production de défense, à qui la loi confie les achats du ministère de la Défense nationale, place le gros des commandes de ce dernier (soit 863 millions sur 1,063 millions de dollars de commandes fédérales en l'année civile 1960). En outre, le ministère des Travaux publics et le Département des impressions et de la papeterie publiques exercent le rôle d'acheteur central pour le compte d'autres ministères et organismes. Le premier achète, fournit et entretient tout le mobilier de bureau. Le second est l'organisme central de production et d'achat en ce qui concerne les impressions, la papeterie, les imprimés et les machines de bureau de tous genres; de plus, il assure l'entretien de ce matériel. En 1960, ces deux organismes centraux d'achat ont dépensé 34 millions de dollars. Les bureaux, aussi nombreux que dispersés, des autres ministères n'ont donc fait ensemble que 15 p. 100 au plus de l'achat fédéral.

L'emmagasinage et la distribution sont trop dispersés et fragmentés. En 1960-1961, le gouvernement comptait 248 magasins principaux et 340 dépôts dans 79 villes canadiennes et dans quelques centres à l'étranger. La plupart relevaient des ministères et organismes civils, mais les stocks gardés dans les 37 magasins de la Marine, de l'Armée et de l'Aviation constituaient une proportion énorme de la valeur d'ensemble des stocks.

#### OBJECTIFS

L'approvisionnement et la distribution dans une grande entreprise se prêtent aux dépenses inutiles, au gaspillage et à l'inefficacité. Vos commissaires en sont arrivés à un certain nombre de conclusions au sujet de l'efficacité de l'activité du gouvernement fédéral dans ces domaines. Cependant, avant de les formuler, il est bon de déterminer les objectifs qui doivent guider le gouvernement en matière d'achat et de gestion des stocks et de souligner aussi les aspects de cette activité qui lui sont particuliers.

Un premier objectif, comme dans le cas de tout autre service d'achat et de distribution des stocks, est d'avoir en disponibilité les produits nécessaires de toutes sortes en quantité suffisante et en temps et lieux appropriés. L'approvisionnement qui ne répond pas à ces fins est coûteux et peu efficace. Il importe également d'adopter des méthodes d'achat et de stockage qui assurent des résultats satisfaisants tout en exigeant le minimum de frais. Il existe bien des sources de dépenses inutiles: prix d'achat trop élevés; commandes trop petites; prescriptions trop détaillées; frais de transport trop coûteux; matières livrées inutilement aux magasins (où il faut les manutentionner, les emmagasiner et les réexpédier); magasins mal situés par rapport aux fournisseurs ou aux

consommateurs; magasins trop grands, trop coûteux, insuffisamment utilisés (à cause du faible roulement des stocks ou du mauvais emploi des locaux), magasins mal outillés pour assurer une distribution efficace ou encore dotés d'un personnel inexpérimenté ou fort coûteux. Des frais élevés peuvent aussi résulter de la manutention des expéditions dans les entrepôts, des dommages subis en cours d'expédition ou d'emmagasinage ou les pertes excessives découlant de la détérioration ou du vieillissement de stocks trop considérables.

L'économie véritable exige que chaque élément de l'ensemble—de la prévision initiale d'un besoin à l'emploi ultime de l'article en question—constitue non pas une activité isolée, mais une étape d'un processus continu. L'efficacité et l'économie ne peuvent se mesurer qu'au rendement de tous les éléments réunis. Un bon prix au point d'approvisionnement peut se traduire par un prix fort si des frais de transport trop élevés et de manutention trop nombreux doivent se payer directement ou indirectement avant l'arrivée des stocks au point d'utilisation. Le système qui met l'accent sur l'économie en un point au mépris ou même aux dépens de l'économie à d'autres points est non seulement myope, mais il est coûteux et inefficace. Le système qui utilise plus de 2,000 acheteurs dans 156 bureaux d'achat et qui achemine matériel et marchandises par plus de 250 magasins est d'emblée sujet à caution, même s'il ne s'occupe que d'un petit nombre d'articles toujours les mêmes. Il y a certes beaucoup plus à craindre si ce vaste appareil s'occupe d'un flot de produits de presque tous les genres qui se fabriquent tant au pays qu'à l'étranger.

Les grands établissements commerciaux savent que l'achat ne peut être efficace que s'il est confié à des spécialistes et le plus souvent dans le cadre d'une centralisation partielle ou complète. Ils savent que la rationalisation du transport et de l'emmagasinage constitue une activité commerciale à laquelle président des principes généraux qui s'appliquent à presque tous les produits ou tous les problèmes d'approvisionnement. Les dimensions et le matériel d'un magasin, l'affectation de la surface aux passages et aux stocks, la détermination des quantités et des renouvellements en fonction de l'économie et la paperasserie, voilà autant de questions qui exigent des connaissances spécialisées bien particulières à la gestion des stocks en général.

Avant tout l'économie et l'efficacité y gagnent si les besoins sont groupés chaque fois que cela est possible, d'abord à l'achat, ensuite au transport et finalement à l'emmagasinage. Le groupement peut se pratiquer à l'échelon de la région, du service ou de l'ensemble de l'établissement. Il vise à proportionner l'activité aux besoins, à en minimiser ou à en éliminer le double emploi et le chevauchement, à assurer un prix meilleur grâce à la concentra-

tion du pouvoir d'achat et à permettre l'emploi de spécialistes de l'achat et du stockage grâce à un volume suffisant.

Il ne découle pas de ces grands objectifs qu'un ministère ne doive jamais s'occuper d'achat et d'emmagasinage pour son propre compte. Il faut quand même se demander, cependant, si c'est là le meilleur moyen d'assurer au personnel et aux services des ministères un approvisionnement efficace et économique. Il faut aussi déterminer si la dispersion de l'approvisionnement et de l'emmagasinage fait obstacle à l'emploi de spécialistes bien expérimentés et compétents.

Un ministère soutiendra peut-être qu'il n'ose renoncer au droit d'acheter et de stocker lui-même ce dont il a besoin de peur de s'exposer à subir de coûteux retards et à recevoir des produits peu satisfaisants. A cela on peut opposer qu'un organisme spécialisé dans l'achat et véritablement soucieux de servir ses clients fera certainement mieux que le ministère. Ainsi en est-il dans presque toutes les grandes entreprises extérieures, y compris plusieurs dont la gamme (sinon l'importance) des besoins, la dispersion géographique et l'impératif de rapidité vont de pair avec ceux du gouvernement fédéral.

Le gouvernement peut avoir parfois à tenir compte d'éléments particuliers lorsqu'il s'approvisionne. Ici-encore, sa situation n'est pas unique. L'entreprise commerciale privée doit aussi compter avec des éléments autres que le désir de s'approvisionner de façon efficace et économique. Il lui faudra parfois peser l'importance de s'assurer la clientèle de ses fournisseurs éventuels. Elle aura peut-être avantage, pour se maintenir en bonnes relations avec son milieu ou avec les pouvoirs publics, à penser aux répercussions de son régime d'achat sur l'économie locale, régionale et nationale lorsque joue la concurrence étrangère. Néanmoins, lorsqu'il y va de l'économie même de son régime d'achat, l'entreprise privée ne consentira que rarement des sacrifices financiers importants en l'absence de prescriptions formelles de l'autorité publique.

La situation du gouvernement à l'égard de ces considérations accessoires n'est pas identique à celle de l'entreprise privée. En premier lieu, le favoritisme risque d'intervenir dans les décisions. Des pressions s'exercent à tous les échelons afin d'influencer l'achat au bénéfice d'individus ou pour avantager telle circonscription électorale ou encore de tel ou tel parti politique. C'est un danger particulier qui afflige les services d'achat de tous les gouvernements. En outre, comme l'entreprise privée, le gouvernement risque de voir les fonctionnaires prendre des décisions qui sont à leur avantage personnel ou à celui de leurs amis et associés. Pour être efficace, le système d'achat du service public doit se protéger contre ces dangers, mais non au prix de méthodes incommodes, de retards coûteux et de rigidité outrée.

# 2

## ACHAT-MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS

### RÉGLEMENTATION DE L'ACHAT

Avant 1951, la loi ne régissait que les achats pour le compte de la Défense nationale. Les autres ministères étaient limités à un plafond de quelques milliers de dollars quant aux contrats de construction, mais avaient toute latitude quant aux achats. La *Loi sur l'administration financière* a assujéti tous les ministères à des règlements d'ordre général.

Le contrôle de l'achat qui s'exerce sur les ministères et organismes découle de l'article 39 de la loi dont voici un extrait:

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus et, nonobstant toute autre loi,

- a) peut ordonner qu'aucun contrat aux termes duquel des paiements sont requis au delà du montant ou des montants que le gouverneur en conseil peut prescrire ne sera conclu ou n'aura vigueur ou effet, sauf si la conclusion du contrat a été approuvée par le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor . . .

Les Règlements concernant les marchés de l'État ont été établis, aux termes de l'article 39, par le décret en conseil C.P. 1954-1971 du 16 décembre 1954. Les règlements énoncent les circonstances où il faut appeler des soumissions avant de passer un contrat d'achat. La directive majeure est la suivante:

Avant qu'il ne soit conclu de marché d'achat, l'autorité contractante doit solliciter des soumissions, sauf

- a) lorsque le besoin est tellement urgent que tout retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
- b) lorsqu'il existe une seule source disponible d'approvisionnement, ou
- c) lorsque la dépense estimative en jeu ne dépasse pas quinze mille dollars et que l'autorité contractante est d'avis, vu la nature de l'achat, qu'il n'y a pas lieu de solliciter des soumissions.

Les règlements précisent aussi les circonstances où les ministères peuvent passer des contrats d'achat de leur propre chef et celles où l'approbation du conseil du Trésor est nécessaire. En somme, l'approbation du Conseil n'est *pas* requise lorsque:

- le marché ne dépasse pas \$15,000;
- deux soumissions au moins ont été obtenues, la plus basse a été acceptée et le marché ne dépasse pas \$25,000 (l'augmentation ne peut dépasser \$2,500);
- le contrat est approuvé par le conseil du Trésor—le montant peut être augmenté au plus de 10 p. 100 du montant approuvé par le Conseil sans dépasser un plafond de \$15,000.

Même si le régime ci-dessus est d'application générale, il peut varier dans le cas des sociétés de la Couronne, des commissions et des agences dont plusieurs sont relativement plus affranchies de l'obligation d'obtenir l'approbation du Conseil. La mesure d'autonomie dont jouissent ces organismes est parfois mentionnée dans la loi constitutive de chacun ou, plus souvent, dans les décrets en conseil qui les concernent.

#### NOMBRE ET RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES BUREAUX D'ACHAT

Il existe un grand nombre de bureaux d'achat du gouvernement, car de nombreux ministères exercent une activité très dispersée sous ce rapport. Le tableau 1 révèle que 23 ministères et organismes civils étudiés par la Commission dépensent chaque année environ 180 millions par le canal de 83 points d'achat. En outre, presque tous les ministères font des achats locaux par l'intermédiaire de bureaux où il n'existe pas de service d'achat.

La nature du service d'achat des ministères et organismes énumérés au tableau 1 varie beaucoup. Certains ministères font tous leurs achats (à l'exception des petits articles ou des articles dont le besoin est urgent) par l'entremise d'un bureau d'achat central établi à Ottawa; d'autres comptent jusqu'à dix-sept bureaux d'achat dans tout le pays. Le degré auquel l'achat est géographiquement centralisé dans le cas de certains ministères dont l'activité s'exerce d'un littoral à l'autre est étonnant. Tel est le cas du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales et de celui des Postes. Dans la région d'Ottawa-Hull, vingt ministères sur les vingt-trois étudiés ont leur propre bureau d'achat; en outre, certains ministères comptent un bureau distinct au sein de certaines directions. Il n'existe pas d'achat centralisé pour

l'ensemble du gouvernement, mais il existe une centralisation géographique de l'achat dans des bureaux qui dépensent de \$200,000 environ à plus de 42 millions.

Les vingt-trois ministères étudiés ont aussi des bureaux d'achat dans vingt-huit villes. Ainsi, six ministères ont un bureau à Halifax qui fait pour environ 1 million et demi d'achats par an; il en existe quatre à Québec (1.2 million par an); cinq bureaux à Montréal totalisent 5.4 millions; enfin, Vancouver, qui compte quatre bureaux, atteint 2.3 millions par an.

#### DÉTERMINATION DES BESOINS

La fonction d'achat au gouvernement exige les mêmes connaissances, la même compétence technique et les mêmes pratiques que dans l'entreprise privée. Cependant, pour certaines raisons mentionnées ci-dessous, l'achat au gouvernement s'effectue avec beaucoup plus de formalités et, d'ordinaire, avec bien moins de rapidité.

Au gouvernement, l'énoncé des besoins mêmes pose des problèmes plus grands que dans l'industrie parce que l'administration, en plus de viser au maximum d'économie, doit aussi se montrer impartial. C'est pour cela que l'achat d'après la marque de commerce y est suspect et l'achat sur spécifications encouragé.

Les articles à acheter sont facilement sélectionnés lorsqu'ils sont d'usage général. Le choix est plus difficile quand il s'agit de matériel scientifique, par exemple. C'est l'utilisateur ultime qui doit décider des besoins, mais il n'est peut-être pas le plus compétent pour les définir en termes clairs pour le fournisseur. Parce que la détermination des besoins est importante, qu'elle est parfois difficile et toujours nécessaire, plusieurs organismes établissent des normes. Ce sont:

- l'Office des normes du gouvernement canadien,
- le ministère des Travaux publics,
- le Conseil national de recherches,
- divers ministères qui les établissent pour leurs propres besoins.

L'Office des normes a pour seule fonction d'établir des spécifications normalisées. Les Travaux publics exercent un rôle semblable, mais ils participent au choix du produit. Les autres s'occupent surtout de se prononcer sur le produit à acheter, quoique pour ce faire il faille parfois établir une spécification.

Tableau 1 — COMMANDES ANNUELLES PASSÉES PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS EXAMINÉS, PAR VILLET  
(en millions de dollars)

	Energie atomique	Citoyenneté et Immigration	Affaires extérieures	Pêcheries	Anté et Bien-être	Mines et Relevés techniques	Monnaie	Commission de la Capitale nationale	Office national du film	Galérie nationale	Conseil des ports nationaux	Conseil national de recherches	Revenu national — Douanes	Nord canadien et Ressources nationales	Pénitenciers	Postes	Impressions et Papeterie publiques	Taux publics	G.R.C.	Commerce	Transports	Voie maritime du Saint-Laurent	Affaires des anciens combattants	TOTAL	Nombre de bureaux
<b>MARITIMES</b>																									
Saint-Jean (T.-N.).....	—	—	—	.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.6	—	—	*	—	—	.8	3
Charlottetown.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	.1	*	—	.2	3
Halifax.....	—	—	—	.2	—	.2	—	—	—	—	.2	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	.3	—	.4	1.5	6
Moncton.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.4	—	—	.4	1
Saint-Jean (N.-B.).....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	.1	—	.5	.9	4
Total, Maritimes.....	—	—	—	.4	—	.2	—	—	—	—	.4	—	—	—	—	—	—	1.0	—	—	.9	—	.9	3.8	17
<b>QUÉBEC (sans HULL)</b>																									
Rimouski.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	—	—	—	.1	1
Chicoutimi.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.4	—	—	.3	—	.2	1.2	4
Québec.....	—	—	—	—	—	—	—	—	1.7	—	1.6	—	—	—	—	—	—	.1	—	—	.7	—	1.3	5.4	5
Montréal.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.4	5
Total, Québec.....	—	—	—	.4	—	—	—	—	1.7	—	1.9	—	—	—	—	—	—	.6	—	—	1.0	—	1.5	6.7	11
<b>ONTARIO (partie est plus HULL)</b>																									
Comwall.....	—	4.5	1.7	—	5.2	5.9	.3	1.0	—	—	10.4	8.0	1.0	10.4	4.5	3.6	18.0	12.0	3.3	—	—	1.5	—	1.5	1
Ottawa-Hull, siège.....	1.0	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.3	140.6	20
Ottawa-Hull, région.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	—	—	—	—	—	—	.5	—	—	—	1.6	.1	2.2	3
Prescott.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	1
Chalk River.....	16.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16.0	1
Total (partie est, Ontario).....	17.0	4.5	1.7	—	5.2	5.9	.3	1.0	—	.2	10.4	8.0	1.0	10.4	4.5	3.6	18.0	12.5	3.3	—	.843.5	3.1	5.4	160.3	26

ONTARIO (partie ouest)																									
Toronto.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	—	1.1	1.6	3								
Port Colborne.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	*	*	2								
Sault-Sainte-Marie.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	*	*	1								
London.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.8	.8	.8	2								
Fort William.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.4	.4	.4	2								
Total, (partie ouest, Ontario).....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	*	2.3	2.8	10								
PRAIRIES																									
Winnipeg.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	—	*	*	2								
Regina.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	*	*	1								
Saskatoon.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	*	*	*	2								
Edmonton.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.7	—	.1	1.3	3								
Calgary.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.2	.2	.2	1								
Banff.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	1								
Total, Prairies.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.2	—	.3	2.5	10								
PACIFIQUE																									
Vancouver.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	—	1.0	2.3	4							
Victoria.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.1	.2	.3	3								
Total, Pacifique.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.6	—	1.2	2.6	7								
NORD-OUEST																									
Churchill.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.3	1							
Fort Smith.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.5	1							
Total, Nord-Ouest.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	.8	2							
TOTAUX.....	17.0	4.5	1.7	.9	5.2	6.1	.3	1.0	1.7	.2	13.0	8.0	1.0	10.9	4.5	3.6	18.0	15.6	3.3	.8	47.5	3.1	11.6	179.5	83

\* L'achat à ces endroits se montait à moins de \$50,000.

† Les chiffres, déclarés sur un questionnaire, sont les plus récents, mais ils ne portent pas sur des périodes identiques.

Parce qu'au gouvernement on décourage l'achat d'après la marque de commerce, il est nécessaire de définir les besoins plus en détail que dans l'industrie où de telles restrictions n'existent pas. C'est même l'impératif d'impartialité qui a exigé la création de l'Office des normes du gouvernement canadien en 1934. Sa fonction est la suivante:

S'occuper, sur la demande des organismes du gouvernement, de l'établissement de normes relatives aux produits ainsi qu'aux matières, procédés et matériel qui peuvent les intéresser. En outre, et à titre de supplément nécessaire à ces fonctions, l'Office peut faire exécuter des travaux de vérification et de recherche pour réunir des renseignements appelés à servir à l'établissement de normes et de méthodes de vérification.

L'Office se compose des sous-ministres ou directeurs de vingt-cinq ministères et organismes et le président du Conseil national de recherches en est président. A la fin de 1961, 1,052 normes avaient cours, mais elles n'étaient pas utilisées par tous les ministères. Si certains les emploient dans la mesure du possible, d'autres n'en font presque aucun cas.

L'inspection, opération essentielle à la réception et à l'acceptation des marchandises, occasionne souvent un double emploi de moyens coûteux qui ne sont pas pleinement utilisés. Même si la vérification interministérielle est pratiquée, la Commission a constaté, par exemple, que le double emploi des travaux et des moyens d'inspection est considérable au ministère de la Défense nationale (Services d'inspection) et à celui des Travaux publics.

On ne s'efforce guère de viser à l'économie par la coordination et la fusion. Dans plusieurs cas, un même appareil de vérification coûteux pourrait suffire à plusieurs sinon à l'ensemble des organismes du gouvernement alors qu'un certain nombre d'appareils identiques s'emploient actuellement. Il faudrait prendre des mesures afin d'éviter tout autre double emploi de matériel d'inspection dans les ministères.

#### ORGANISATION DE L'ACHAT

Sous réserve des limites établies par le conseil du Trésor, chaque ministère a adopté ses propres pratiques et échelons d'autorité à peu près indépendamment des autres. Il n'existe aucune uniformité de pouvoirs et de pratiques. Ainsi, quelques ministères comptent dix-sept bureaux d'achat dans le pays tandis que quatorze autres font tous leurs achats, à l'exception des petits articles, à partir du siège national. Dans leur cas, la latitude laissée aux bureaux locaux est strictement limitée. Dans un de ces ministères dotés d'un grand nombre de bureaux d'exploitation (et non d'achat), les pouvoirs du représentant local supérieur se bornent aux achats ne dépassant pas \$25.

## LA MISE EN ADJUDICATION

Le souci de se montrer équitable dans ses achats amène le gouvernement à recourir aux offres par écrit beaucoup plus que ne le fait l'industrie. Certains ministères établissent une distinction entre offres et soumissions, mais les unes et les autres sont considérées comme identiques aux fins du présent rapport. La mise en adjudication intervient dans le cas de presque tous les achats importants et de plusieurs très petits achats. Il est un organisme, par exemple, qui exige des prix seulement pour les montants de plus de \$200, mais certains ministères en demandent par écrit pour des achats de \$1.

Les méthodes des divers ministères en matière d'adjudication varient. La plus commune se ramène à ceci: lorsque le service des achats reçoit une demande approuvée, il établit une demande de soumissions qu'il peut envoyer à vingt ou trente fournisseurs éventuels; si le montant en cause est faible, le ministère peut ne s'adresser qu'aux fournisseurs de la région où l'article est demandé. Quelques ministères font parfois paraître une annonce dans les journaux.

La demande de soumissions décrit avec assez de détails les articles voulus et mentionne même le numéro de la norme officielle si elle existe. Les fournisseurs ont d'habitude un délai de deux semaines pour présenter leur soumission. Les ministères qui font de grands achats n'acceptent que des soumissions cachetées et suivent une procédure qui protège chacun des fournisseurs jusqu'à l'ouverture des soumissions. Les soumissions sont parfois ouvertes en public, de façon à ce que les intéressés puissent connaître les prix demandés. D'autres ministères se bornent à informer les soumissionnaires écartés que leur offre n'a pas été acceptée.

Le plus souvent on retient la soumission la plus basse et le service d'achat émet alors un ordre ou un contrat d'achat. Dans le cas contraire (par exemple, lorsque le soumissionnaire ne s'engage pas à observer exactement les normes), il est de règle de demander à plusieurs personnes de participer au rejet de la soumission. Il s'agit ainsi d'établir un dossier qui prouve que le ministère ne s'est montré ni partial ni prodigue des deniers publics.

## DÉFAUT DE NORMALISATION

Le gouvernement n'a pas de contrat modèle d'achat. Ainsi, par exemple, il n'est pas employé de clause type pour imputer la responsabilité d'une contrefaçon au fournisseur et en dégager le gouvernement.

La ligne de conduite et les pratiques des ministères et organismes diffèrent tellement en matière d'achat, de délégation de pouvoirs et de méthodes de mise en adjudication que chaque régime porte forcément la marque de l'in-

dividualité de chacun. Les formalités et les méthodes vont du simple au complexe et certains ministères font passer un ordre d'achat par trente-huit étapes alors que d'autres se limitent à moins de vingt. Ces divergences en fait d'organisation, de méthodes et de formalités influent sensiblement sur le coût de la fonction d'achat.

### FRAIS DE L'ACHAT

La comparaison des traitements dans les bureaux d'achat, exprimés en pourcentage du coût des articles achetés, fait voir de grandes différences entre les

Tableau 2—TRAITEMENTS DU PERSONNEL ACHETEUR\*  
(échantillon de 23 ministères et organismes)

Ministère ou organisme	Bureaux dans l'échantillon	Commandes émises		Traitements par commande	Traitements pour \$100 d'achats	Total des traitements (milliers de \$)	
		Nombre	Valeur (milliers de \$)				
Affaires des anciens combattants	17	58,236	11,646	\$ 199	\$ 7.54	\$ 3.85	\$ 439
Commerce.....	1	6,338	754	119	3.76	3.16	24
G.R.C.....	1	4,250	3,250	765	18.69	2.41	79
Galerie nationale.....	1	1,100	200	182	4.28	2.35	5
Conseil national de recherches..	1	39,000	8,000	205	4.77	2.33	186
Office national du film.....	1	6,650	1,740	262	5.51	2.11	37
Monnaie.....	1	960	285	297	5.91	2.00	6
Pêcheries.....	3	20,756	911	44	.76	1.74	16
Affaires extérieures.....	1	5,200	1,664	320	5.56	1.73	29
Postes.....	1	2,571	3,562	1,385	22.79	1.65	59
Mines et Relevés techniques.....	3	21,010	6,130	292	4.76	1.63	100
Pénitenciers.....	1	12,300	4,500	366	5.72	1.56	70
Santé nationale et Bien-être social.....	1	9,096	5,187	570	7.86	1.38	71
Revenu national.....	1	1,000	1,000	1,000	13.80	1.38	14
Nord canadien et Ressources nationales.....	2	21,293	10,927	513	6.99	1.36	149
Voie maritime du Saint-Laurent.....	3	5,936	3,133	527	7.00	1.32	42
Impressions et Papeterie publiques.....	1	44,000	18,000	400	4.50	1.09	198
Transports.....	13	63,712	44,505	746	7.27	.97	463
Travaux publics.....	17	32,809	15,774	481	4.30	.89	141
Énergie atomique.....	2	28,000	17,000	601	4.85	.79	136
Citoyenneté et Immigration.....	1	4,123	4,440	1,077	7.54	.70	31
Commission de la Capitale nationale.....	1	7,500	1,000	133	.75	.56	6
Conseil des ports nationaux.....	9	13,330	12,974	973	4.24	.44	57
<b>TOTAL.....</b>	<b>83</b>	<b>409,170</b>	<b>176,582</b>	<b>\$ 432</b>	<b>\$ 5.76</b>	<b>\$ 1.34</b>	<b>2,358</b>

\*Les chiffres, déclarés sur un questionnaire, sont les derniers connus, mais ils ne portent pas sur des périodes identiques.

ministères. Les frais varient d'un minimum de quarante-quatre cents pour cent dollars d'achat à un maximum de \$3.85. Le chiffre moyen des commandes va de \$44 dans un ministère à \$1,385 dans un autre. Le tableau 2 montre toute la gamme des frais dans les ministères étudiés.

Sauf un, tous les ministères dont les achats dépassent 10 millions paient \$1.36 ou moins en traitements pour cent dollars d'achats tandis que seulement trois ministères sur seize dont les achats sont inférieurs à 10 millions par année paient un montant comparable en traitements. Le ministère des Affaires des anciens combattants, qui achète pour plus de 10 millions et paie plus de \$1.36 en traitements pour cent dollars d'achats, compte dix-sept bureaux d'achat dans le pays et la moyenne de ses commandes revient à seulement \$129. Dans le cas des ministères civils, la moyenne des frais de personnel est de \$1.10 pour cent dollars d'achats à Ottawa contre \$2.50 à l'extérieur. Les ministères qui peuvent acheter en quantités relativement considérables sont les plus en mesure de contenir leurs frais dans des limites raisonnables; c'est un élément qui revêt une certaine importance quand il s'agit de chercher des conditions d'achat régional aussi économiques que possible.

#### EXCEPTIONS À L'ACHAT DANS LES MINISTÈRES

Le ministère de la Production de défense assure passablement tout l'achat pour le compte de la Défense nationale et ses opérations en cette matière sont étudiées dans une section distincte du présent rapport. Le ministère des Travaux publics achète du mobilier de bureau pour d'autres ministères et le Département des impressions et de la papeterie publiques se charge des besoins des ministères en fait de papeterie, d'impression et d'édition. Il achète en outre du matériel de bureau de toutes sortes pour d'autres ministères.

Il existe une différence bien nette entre les méthodes de ces deux derniers organismes. Les Travaux publics distribuent le mobilier sans en débiter les ministères et c'est un crédit des Travaux publics qui en fait les frais. En ce qui concerne la papeterie et l'impression, par contre, chaque ministère «achète» ce qu'il lui faut du Département des impressions et de la papeterie publiques et les frais sont imputés sur ses crédits budgétaires.

L'acquisition par un ministère de marchandises appartenant à un autre ministère présente un cas spécial. Elle se fait de l'une de deux façons: par l'entremise de la Corporation de disposition des biens de la Couronne, ou encore par voie de transfert, de location ou de prêt.

L'activité de la Corporation est examinée dans la section du présent rapport qui traite de la gestion des stocks. Il s'agit ici des rouages assurés par la *Loi*

*sur les biens de surplus de la Couronne.* Tout ministère peut présenter une soumission pour des stocks mis en vente par la Corporation. La Corporation n'a pas de règle fixe pour informer les ministères de l'existence de biens excédentaires, quoiqu'elle s'efforce d'en aviser les ministères qui ont notoirement besoin de certains genres de fournitures. Le ministère obtient les marchandises si son offre est meilleure que les autres; dans le cas contraire on pourra, en certains cas, lui céder les marchandises au prix du plus offrant.

Les ministères ne paient pas directement à la Corporation ces biens de surplus achetés en premier lieu sur les fonds publics, mais les factures de la Corporation à leur égard sont imputées sur leurs crédits afin qu'aucun ministère ne puisse obtenir plus de ressources que ne lui en a voté le Parlement.

La question du transfert ou du prêt de biens entre ministères peut revêtir suffisamment d'importance pour justifier la mention d'un extrait de l'article pertinent du Manuel du Contrôleur du Trésor:

#### TRANSFERT, LOCATION OU PRÊT

La disposition ultime de biens de toute nature achetés au moyen des fonds publics intéresse le Parlement. Il doit veiller à ce que les biens servent aux fins pour lesquelles il a fourni des fonds ou à ce qu'il en soit disposé en conformité des volontés parlementaires. Le texte législatif général qui régit l'utilisation (autre que la disposition de biens de surplus) est l'article 97 de la Loi sur l'administration financière qui se lit comme suit:

«Sous réserve de toute autre loi du Parlement, nul transfert, bail ou prêt de biens appartenant à Sa Majesté, du chef du Canada, ne doit être fait à qui que ce soit, sauf en conformité de règlements ou sur les instructions du gouverneur en conseil.»

Il existe aussi un certain nombre d'autres lois qui régissent le transfert ou la location d'approvisionnements et de matériel. Il faut noter, cependant, que les pouvoirs relatifs au transfert d'approvisionnements et de matériel ne s'appliquent pas lorsque ces biens dépassent les besoins du ministère puisqu'il faut disposer de tous les biens de surplus en conformité de la Loi sur les biens de surplus de la Couronne. Des biens se trouvent à première vue en excédent de besoins d'un ministère si ce dernier a définitivement cessé l'entreprise ou l'activité qui entraînaient l'utilisation des biens ou y a substitué d'autres biens, ou encore s'il est définitivement en mesure, pour quelque autre raison, de transférer l'administration et le contrôle de biens à un autre ministère ou d'en disposer de quelque autre façon. (Décision de la Justice 167957, 25-2-54.)

Lorsque des responsabilités ou des fonctions du service public sont transférées par le gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur les remaniements et transferts de fonctions dans le service public, le gouverneur en conseil, en tant que propriétaire, est autorisé par la loi à ordonner le transfert de tous matériels et fournitures (autres qu'un «ouvrage public» au sens de la Loi sur les travaux publics). (Décision de la Justice 169679, 31-5-54.) Aucun matériel n'est transféré à moins que ne l'ordonne le décret.

Il n'existe pas d'interdiction générale pour le transfert ou le prêt à un autre ministère, à charge de les remplacer, du matériel et des fournitures dont le besoin n'est pas immédiat. L'Exécutif doit autoriser la transaction si la quantité ou la valeur sont importantes.

Lorsque des biens de l'État sont loués à une personne, cette dernière doit fournir une police d'assurance ou un cautionnement d'un montant qui, de l'avis du ministère en cause, protège suffisamment la Couronne.

La Commission a constaté qu'un ministère prête parfois du matériel à un autre ministère, mais il y a rarement transfert de biens et il ne se fait pas d'échange régulier de fournitures entre ministères.

## APPRÉCIATION GÉNÉRALE

### *L'achat civil*

Les besoins de certains ministères sont assez considérables pour leur permettre d'acheter plusieurs articles au meilleur prix possible. Certains articles s'emploient en quantité suffisante pour permettre l'achat en masse, mais aucun ministère ni aucun service ne peut le faire seul. A cette question de l'achat en masse se rattache celle de la compétence des acheteurs. Les bureaux d'achat qui achètent par grosses quantités sont généralement les plus compétents.

Il ne semble pas exister de directive formelle et, par conséquent, pas de pratique uniforme en ce qui concerne les escomptes au comptant que peut offrir le fournisseur. Il y aurait peut-être de grandes économies à réaliser dans ce domaine et il faudrait y voir.

Les prix auxquels les ministères paient les véhicules automobiles varient beaucoup. L'achat en masse assure d'importantes économies (de cinq à six cents dollars par véhicule). Mais l'achat en masse n'est souvent pas possible dans le cadre de l'organisation actuelle de l'achat des ministères.

Les prix des carburants et des lubrifiants diffèrent beaucoup. L'huile, dans certains ministères, coûte jusqu'à \$2 le gallon. Par contre, un ministère l'achète au baril à un prix de 47 à 58¢ le gallon et elle lui est aussi fournie à la pinte, à un prix allant de 68 à 80¢ le gallon. Ces prix sont consentis sur de fortes commandes.

Les rabais sur les pneus ont toujours accusé de grandes variations et la Commission a constaté de fortes différences dans les prix payés par les ministères. Certains ministères s'efforcent d'obtenir le rabais maximum dans les limites de leur volume d'achat. D'autres, par contre, semblent ignorer les rabais que peut assurer l'achat fait à bon escient. Tel organisme achète des pneus à la station-service qui fait l'entretien de ses voitures, alors que tel ministère achète des pneus en quantité en vertu d'une commande générale et conditionnelle qui porte livraison f. à b. à divers dépôts. La comparaison des prix payés indique la possibilité d'importantes économies:

<i>Catégorie de pneus</i>	<i>Organisme X</i>	<i>Ministère Y</i>
670×15—6 plis	\$21.56	\$12.37
670×15—4 plis	18.25	10.08
750×14—4 plis	18.25	11.53
710×15—6 plis	24.44	12.94

### *La détermination des besoins*

La Commission a constaté que les marchandises achetées par les ministères sont généralement de bonne qualité; lorsqu'il y a des exceptions, elles tiennent d'habitude à l'acceptation de prix bas à l'égard de marchandises pour lesquelles il n'existe pas, ni ne peut exister peut-être, de normes destinées à en assurer la qualité. En pareils cas, cependant, on adopte des mesures pour y remédier en prescrivant dans les commandes subséquentes une marque de commerce ou l'équivalent. Il semble que le gouvernement paie souvent un prix plus élevé que ne l'exige la qualité de ses marchandises.

La multiplicité des ministères qui font des achats distincts limite l'efficacité de l'Office des normes du gouvernement canadien dans la normalisation des diverses marchandises. En outre, les ministères n'adoptent pas toutes les normes communes établies. Il se pratique une certaine normalisation spontanée. Par exemple, les spécifications du ministère des Postes à l'égard des chemises de facteur sont identiques à celles de la Direction du perfectionnement interarmes pour les fins de l'Aviation. Dans l'ensemble, cependant, il n'existe pas de méthode efficace permettant de normaliser de vastes groupes d'articles.

L'Office des normes et la Direction du perfectionnement interarmes comptent un chiffre global d'environ 3,000 normes courantes et les autres ministères en ont un nombre indéterminé. Le total est infime si l'on pense que le catalogue de l'achat par poste d'une seule maison canadienne mentionne environ 14,000 articles comportant 64,000 variétés de couleurs et de dimensions. Il faut forcément conclure, du moins du point de vue statistique, que les organismes de normalisation du gouvernement ne répondent pas à leur fin, même si un grand nombre des normes émises se sont révélées extrêmement utiles.

La Commission a constaté que certaines normes des divers ministères faisaient double emploi et qu'on n'avait pas, dans certains cas, demandé à l'Office des normes d'en établir. Il existe d'importantes lacunes dans l'établissement de normes même pour les articles relativement simples et régulièrement utilisés. Vos commissaires signalent, dans un autre rapport, qu'aucun ministère n'a encore établi de guide satisfaisant au sujet des caractéristiques du matériel de bureau d'usage très commun, et que l'Office, après vingt-sept ans d'existence, n'a encore établi de normes que pour moins d'une centaine de ces articles.

Le défaut manifeste de son action tient à ce que ni l'Office ni aucun autre organisme central ne se chargent de passer au tamis les demandes des organismes du gouvernement en fonction de leur importance. L'Office a actuellement un arriéré de 450 demandes de normes.

### *Les délais de livraison*

Le délai entre la commande et la livraison des marchandises au point indiqué est généralement plus long dans les ministères que dans l'industrie. Les délais ne semblent pas graves au siège de la plupart des ministères, mais ils sont plus prononcés aux bureaux régionaux, surtout lorsque la demande doit passer par le siège du ministère avant l'achat. Afin d'abrégéer les délais, les commandes sont placées, dans de nombreux cas, bien avant les besoins et comportent des quantités plus considérables qu'il ne le faudrait normalement.

De l'avis de plusieurs administrateurs, l'exercice des fonctions de contrôle du conseil du Trésor tend à gêner l'achat. Il semble, d'après une étude des pratiques d'achat, que les délais soient moins allongés par l'action du Conseil que par le jeu de l'ensemble des autres éléments mentionnés dans le présent rapport. L'échantillonnage de certains cas caractéristiques a révélé qu'il faut environ deux jours pour établir les demandes soumises au Conseil où elles séjournent sept jours ouvrables. Comme l'approbation du Conseil n'est de rigueur que pour les grandes dépenses, ce délai est relativement court à comparer à tout le temps qu'exige l'achat des marchandises. Le vrai problème réside moins dans les délais que dans les frais supplémentaires d'emménagement et de manutention qu'occasionnent les quantités trop fortes que l'on achète afin de parer à la lenteur ou au retard des livraisons. Cette question sera examinée plus loin.

### *La mise en adjudication*

La pratique de la demande de soumissions par écrit pour de petits articles est poussée à l'extrême. Une demande de soumissions envoyée aux fabricants de moteurs portait sur un bouton de klaxon, quatre balais d'essuie-glace et trois éléments de filtration d'air pour carburateur. La paperasserie seule coûte plus que le prix des articles au détail. En outre, un seul fabricant pouvait fournir le bouton de klaxon parce qu'il était destiné à une voiture particulière.

Ce n'est pas tant la ligne de conduite du gouvernement que son application dans les ministères qui est en faute. L'établissement des pratiques manque totalement d'uniformité à cause de la fragmentation de l'achat. Les fournisseurs se plaignent fréquemment et se disent étonnés de l'incohérence des pratiques et de la complexité des formalités observées par les ministères. Dans un ministère, par exemple, la mise en adjudication comporte treize étapes distinctes pour les contrats d'achat de moins de \$1,000 et trente-huit étapes pour les achats de plus de \$25,000.

Certains ministères tiennent en suspens les trois soumissions les plus basses et gardent le dépôt de garantie de 10 p. 100 jusqu'à l'adjudication. Le dépôt des trois soumissionnaires, dont deux seront nécessairement écartés, s'en trouve parfois immobilisé durant des semaines ou des mois tandis que le ministère étudie les soumissions. Cela amène parfois des fournisseurs éventuels à montrer peu d'empressement à soumissionner ou même à s'y refuser.

### *Les frais de l'achat*

Le tableau 2 indique la grande variation des frais de personnel afférents à la fonction d'achat. La dépense véritable est beaucoup plus forte parce qu'elle comprend des éléments tels que le coût des locaux occupés, du matériel, du mobilier et des fournitures ainsi que les frais généraux. Ce sont les traitements qui ont servi à la comparaison parce que plusieurs éléments des frais généraux ne pouvaient se déterminer facilement.

Dans une fabrique de taille moyenne, on considère raisonnable la dépense en salaires du service d'achat si elle revient à 50c. pour \$100 d'achats. La dépense moyenne pondérée en traitements dans les ministères, d'après le tableau 2, s'inscrit à \$1.34. Un certain écart est peut-être inévitable si le gouvernement doit continuer de se montrer impartial, mais le gros de l'écart tient surtout à la multiplicité des pratiques, à la gamme des quantités achetées, et à la fragmentation en petits segments de l'achat du gouvernement du fait de l'organisation de la fonction d'achat sur une base ministérielle.

### *L'achat central actuel*

Les ministères ou organismes qui achètent des marchandises pour les autres (Travaux publics et Impressions et papeterie publiques) sont relativement efficaces dans le domaine de l'achat.

D'après le tableau 2, les traitements pour \$100 d'achats s'établissent à 89c. aux Travaux publics. C'est un chiffre qu'il faut considérer en retenant que les Travaux publics, beaucoup plus encore que certains autres ministères, s'occupent d'articles courants sans cesse renouvelés; il indique aussi que l'achat centralisé peut contribuer à réduire les frais.

Dans l'ensemble, les ministères sont satisfaits du mobilier de bureau, mais plusieurs se plaignent de longs délais. Un ministère a mentionné qu'il

était mieux servi à Vancouver qu'à Ottawa par les Travaux publics en ce qui concerne les bureaux. Les délais tiennent à deux causes :

- le coût du mobilier fourni n'est pas imputé sur le compte des ministères en cause, mais sur les crédits des Travaux publics, dont les achats sont limités par les crédits dont il dispose;
- il se produit d'inévitables retards quand les ministères sont saisis de besoins imprévus qui n'ont pas leur place dans les prévisions budgétaires. Les ministères usagers pêchent par imprévoyance dans certains cas, mais très souvent les besoins ne pouvaient être prévus suffisamment à l'avance pour figurer dans les prévisions budgétaires des Travaux publics.

D'après le tableau 2, la dépense en personnel du Département des impressions et de la papeterie publiques pour \$100 d'achats est également très inférieure à la moyenne de l'ensemble du gouvernement. Bon nombre de ministères se sont déclarés satisfaits du service d'impression et de papeterie de cet organisme mais plusieurs se sont montrés mécontents du service de l'achat et de réparation du matériel de bureau. Vos commissaires ont fait une étude spéciale de l'activité du Département des impressions et de la papeterie publiques et leurs conclusions sont consignées dans un rapport distinct.

Lorsque le gouvernement s'approvisionne à ses propres sources (fermes expérimentales, pénitenciers, etc.), la production est l'effet second d'une activité principale et ne saurait, par conséquent, être aussi efficace que celle des sources extérieures. Cependant, il y aurait lieu d'améliorer grandement les liens avec les ministères usagers, qui souvent n'ont qu'une très vague idée de la variété des produits (des pénitenciers par exemple) ou des prix demandés.

Il n'est pas question ici de l'efficacité avec laquelle les organismes «fournisseurs» produisent les articles vendus à d'autres organismes, mais il y aurait lieu certainement d'améliorer la livraison et la qualité de certains produits.

#### MANQUE DE MÉTHODES SYSTÉMATIQUES DE TRANSFERT

Un grave défaut du système d'achat est qu'on ne cherche pas, avant de s'adresser à des sources extérieures, à se renseigner sur les stocks de matières et fournitures que possède déjà le gouvernement. L'emploi du mécanisme de transfert établi par la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* est loin d'être suffisant. Les ministères ne sont pas toujours au fait des surplus disponibles et ils hésitent à déclarer excédentaires des articles dont ils pourraient avoir besoin plus tard. Il s'écoule parfois cinq ans avant que n'intervienne une déclaration de cette nature.

La méthode qui permet à un ministère de transférer des marchandises et des fournitures à un autre sans les déclarer excédentaires est si incommode qu'elle est à peu près inopérante. Aussi les ministères achètent-ils de temps à autre des articles que possèdent d'autres ministères qui pourraient fort bien s'en départir. En cas de transfert, le ministère fournisseur ne reçoit aucun crédit correspondant et rien n'est porté à la charge du service acquéreur. Les ministères ne sont guère encouragés à se défaire de leurs stocks excédentaires. Le Canada n'a pas de loi comparable à l'*Economy Act* des États-Unis qui autorise l'achat et la vente de marchandises et de services entre ministères et qui encourage les agents acheteurs du gouvernement à tout faire pour s'approvisionner auprès des ministères avant de s'adresser à l'extérieur.

### CONCLUSIONS

La Commission est d'avis que l'achat civil du gouvernement peut s'améliorer sur plusieurs points importants.

Il y aurait moyen d'améliorer grandement la détermination des besoins. Il ne s'agit pas d'établir des normes pour chaque article qu'achète ou peut acheter le gouvernement. L'achat sera simplifié pour autant qu'il existera des normes; cependant, si l'établissement de normes est poussé à l'excès, les économies ne compenseront pas l'augmentation des frais occasionnés par le maintien du système des normes.

Si le Conseil national de recherches, qui achète chaque année pour huit millions de dollars de biens de consommation, n'emploie pas les spécifications de l'Office des normes du gouvernement canadien dont il est responsable, c'est qu'il lui semble inutile de consacrer temps et argent à établir des normes sauf pour les articles qui s'achètent chaque année en grande quantité et dont la valeur totale est considérable. Des améliorations seraient donc possibles si l'Office et les autres organismes qui établissent des normes les rédigeaient d'abord pour les articles qui en ont absolument besoin. Ce pourrait être les articles qui exigent de très fortes dépenses ou ceux dont la nature est telle qu'une description détaillée est indispensable, les produits chimiques d'une certaine pureté par exemple. Il faudrait éliminer les frais d'établissement de normes pour les articles d'importance secondaire.

Le problème des normes n'est donc pas tant d'en rédiger un grand nombre que de déterminer celles qui importent à cause du chiffre ou de la nature des achats. Cet effort de concentration ne s'exerce pas à cause de l'éparpillement des divers services d'achat et des organismes qui établissent les normes, et parce qu'on ignore la valeur totale des divers genres d'articles achetés chaque année.

Le seul remaniement de l'Office des normes ne suffirait pas à donner des résultats optimum; la clef du succès réside davantage dans la réorganisation de la fonction d'achat pour l'ensemble de la fonction publique.

Il n'est pas sans intérêt de connaître ce qu'a valu à un des ministères le fusionnement de ses services d'achat. Il n'y a pas longtemps, l'achat au ministère des Transports était organisé de telle façon qu'un agent acheteur s'occupait des besoins de chaque service. Il en résultait double emploi d'activité lorsque deux agents achetaient des marchandises identiques pour leurs services respectifs. L'achat a été réorganisé de façon à rattacher les agents aux marchandises plutôt qu'aux services. C'est ainsi, par exemple, qu'un acheteur s'occupe de la quincaillerie de bâtiment pour tous les services usagers du ministère. La nouvelle organisation est beaucoup plus efficace. Le fusionnement de l'achat des divers ministères ne ferait qu'étendre l'application du principe qui préside à ce mode d'organisation.

Vos commissaires sont donc amenés à conclure qu'il faudrait mettre fin à la fragmentation de la fonction d'achat afin de réaliser un approvisionnement plus efficace en biens et services.

Il y a lieu de conclure également que la normalisation des divers éléments de la fonction d'achat serait avantageuse en ce qui concerne, non seulement l'établissement et l'emploi de normes, mais aussi la hiérarchisation des pouvoirs, les méthodes et formalités (y compris la mise en adjudication), la rédaction de contrats types d'achat et le groupement de renseignements statistiques pour aider le gouvernement à exercer sa fonction d'achat de façon rationnelle.

# 3

## GESTION DES STOCKS—MINISTÈRES ET ORGANISMES CIVILS

L'organisme qui achète de grandes quantités de marchandises se trouve après leur livraison aux prises avec un problème de gestion bien particulier, surtout si les usagers sont nombreux et très éloignés les uns des autres. Dans les ministères et organismes du gouvernement, la gestion des stocks, comme l'achat, est assurée généralement par chaque ministère ou organisme.

A cause de la grande quantité des marchandises, de leur dispersion géographique extraordinairement étendue et du grand nombre des services usagers, il n'est pas étonnant que la gestion des stocks pose souvent des problèmes importants.

Les ministères et organismes sont chargés de la gestion des stocks en vertu de l'article 57 de la *Loi sur l'administration financière* dont voici un extrait:

Chaque département doit tenir des registres convenables d'approvisionnements, et le ministre compétent ou toute autorité désignée par le gouverneur en conseil peut établir des règles et donner des instructions concernant l'acquisition, la réception, la garde, la sortie et le contrôle de ces approvisionnements.

Malgré cette directive, des méthodes on ne peut plus diverses président à la gestion des stocks.

### MODALITÉS DE LA GESTION DES STOCKS CIVILS

On peut se faire une idée de la complexité du problème que pose la gestion des stocks au gouvernement si l'on considère le grand nombre de magasins où le gouvernement garde des stocks consommables de divers genres, ainsi que leur répartition géographique. La Commission a constaté que le gouvernement, exception faite des forces armées, comptait 249 magasins dans tout le pays ainsi que 340 dépôts (*voir les tableaux 3 et 3A*).

Parce que les méthodes d'inventaire varient grandement, les ministères et organismes n'ont pu réunir les renseignements nécessaires pour fournir à la Commission un résumé statistique complet du chiffre et du roulement de leurs stocks. La Commission a donc établi un échantillon fondé sur les dossiers de vingt ministères et organismes comptant cent vingt magasins (dépôts exclus) un peu partout dans le pays. Un total de 1,116 employés, dont les traitements totalisent \$4,284,000 par an, s'y occupent des stocks. Le stock moyen d'articles consommables vaut environ \$21,900,000 et les distributions voisinent 42 millions par an. La superficie totale des magasins dépasse 1,500,000 pieds carrés.

Les ministères qui tiennent une comptabilité suffisante de leurs stocks sont mieux en mesure de les administrer que les autres. L'échantillon reflète donc probablement des conditions supérieures à la moyenne générale; certains ministères ont déclaré qu'ils ne tiennent pas suffisamment de renseignements pour dresser le tableau exact de leurs stocks et de leurs sorties.

Le tableau 4 montre la répartition des stocks dans tout le pays. Il faut retenir que le tableau est incomplet parce que l'échantillon ne comprend que 120 magasins et dépôts sur un total de 589. Il comprend, cependant, les grands magasins des ministères choisis pour l'échantillon.

Une bonne partie des articles achetés par divers ministères est utilisée sans passer par un magasin du gouvernement et sans être inscrits à l'entrée et à la sortie des stocks. Dans un certain grand ministère, par exemple, les sorties annuelles prises sur les stocks se montaient à un peu plus de 30 p. 100 seulement des produits achetés par le ministère, le reste ayant passé directement à la consommation.

Les ministères n'emmagasinent, en général, que les articles dont il n'ont pas immédiatement besoin. Ils anticipent parfois sur leurs besoins pour passer de grosses commandes à un meilleur prix, mais le but premier de l'emmagasinage est d'assurer la disponibilité des articles plutôt que de réaliser des économies.

#### RÉCEPTION ET ACCEPTATION

Le plus souvent, la vérification des quantités est une opération bien simple qu'exécute un commis en comptant, pesant ou mesurant le matériel au point de livraison. La détermination de la qualité est plus difficile et elle se fait de diverses façons selon la complexité de la vérification. La vérification de la qualité ou l'inspection se font surtout par le ministère usager, même lorsque les méthodes sont relativement complexes, mais elle est centralisée dans une certaine mesure (c'est ainsi, par exemple, que la vérification des matériaux de construction est exécutée par les Travaux publics).

Tableau 3—MAGASINS PRINCIPAUX DES GRANDS MINISTÈRES ET ORGANISMES

		*Pour les dépôts voir le tableau 3A														
		Agriculture	Énergie atomique	Canadian Arsenals	Radio-Canada	S.C.H.L.	Citoyenneté et Immigration	Biens de la Couronne	Production de défense	Bureau fédéral de la statistique	Eldorado Aviation	Eldorado Mining & Refining	Affaires extérieures	Finances — Contrôleur du Trésor	Pêcheries	Forêts
1	St-Jean, T.-N.														1	
2	Gander, T.-N.															
3	Charlottetown, Î. du P.-É.															
4	Summerside, Î. du P.-É.															
5	Halifax, N.-É.				1										1	
6	Sydney, N.-É.															
7	Amherst, N.-É.	1														
8	Dartmouth, N.-É.															
9	Port Hastings, N.-É.															
10	Gagetown, N.-B.															
11	Saint-Jean, N.-B.														1	
12	Fredericton, N.-B.															
13	Moncton, N.-B.															
14	Dorchester, N.-B.															
15	Valleyfield, Qué.			1												
16	Québec			3												
17	Montréal, Qué.				2											
18	St-Paul L'Ermite, Qué.			1					1							
19	Beauharnois, Qué.															
20	St-Lambert, Qué.															
21	Carillon, Qué.															







Tableau 3 — MAGASINS PRINCIPAUX DES GRANDS MINISTÈRES ET ORGANISMES — suite

		Agriculture	Énergie atomique	Canadian Arsenals	Radio-Canada	S.C.H.L.	Citoyenneté et Immigration	Biens de la Couronne	Production de défense	Bureau fédéral de la statistique	Eldorado Aviation	Eldorado Mining & Refining	Affaires extérieures	Finances — Contrôleur du Trésor	Pêcheries	Forêts
	*Pour les dépôts voir le tableau 3A															
43	Cobourg, Ont.															
44	North Bay, Ont.															
45	Chalk River, Ont.		1*													
46	Hamilton, Ont.															
47	Parry Sound, Ont.															
48	Peterborough, Ont.															
49	Kingston, Ont.															
50	Joyceville, Ont.															
51	Collins Bay, Ont.															
52	Long Branch, Ont.			1												
53	Winnipeg, Man.				1											
54	Churchill, Man.															
55	Shilo, Man.															
56	Stony Mountain, Man.															
57	Regina, Sask.	1														
58	Moose Jaw, Sask.	1														
59	Swift Current, Sask.	1														
60	Prince Albert, Sask.															
61	Saskatoon, Sask.															
62	Beaver Lodge, Sask.											1				
63	Calgary, Alb.															



Tableau 3 — MAGASINS PRINCIPAUX DES GRANDS MINISTÈRES ET ORGANISMES — fin

		*Pour les dépôts voir le tableau 3A														
		Agriculture	Énergie atomique	Canadian Arsenals	Radio-Canada	S.C.H.L.	Citoyenneté et Immigration	Biens de la Couronne	Production de défense	Bureau fédéral de la statistique	Eldorado Aviation	Eldorado Mining & Refining	Affaires extérieures	Finances — Contrôleur du Trésor	Pêcheries	Forêts
64	Edmonton, Alb.									1						
65	Vauxhall, Alb.	1														
66	Namao, Alb.															
67	Vancouver, C.-B.				1									1		
68	Victoria, C.-B.															
69	Prince Rupert, C.-B.															
70	Esquimalt, C.-B.								1							
71	William Head, C.-B.															
72	New Westminster, C.-B.															
NORD CANADIEN :																
73	Waterways, Alb.															
74	Bushell, Sask.															
75	Fort Smith, T. du N.-O.															
76	Bear River, T. du N.-O.															
77	Baffin Island, T. du N.-O.															
78	Londres															
TOTAUX		9*	3*	8	7	1	1	0	2	1	1	2	1	1	5	0



Tableau 3A—RÉPARTITION DES DÉPÔTS

	<i>Nombre</i>	<i>Lieu</i>
Agriculture.....	4	Ottawa
Énergie atomique.....	1	Deep River
	10	Chalk River
Pénitenciers.....	20	Dorchester
	30	Montréal
	27	Prince Albert
	20	New Westminster
	13	William Head
	19	Collins Bay
	19	Joyceville
	24	Kingston
	22	Stony Mountain
Travail.....	1	Ottawa
Mines et Relevés techniques.....	12	Ottawa
Commission de la Capitale nationale.....	6	Ottawa (2 huttes)
		” 2 Parc de la Gatineau
Office national du film.....	2	Montréal
	1	Ottawa
	1	New York
Conseil des ports nationaux.....	6	Halifax
Conseil national de recherches.....	15	Ottawa
Imprimeur de la Reine.....	4	Hull
	11	Ottawa
	7	Autres
Commerce.....	2	Ottawa
Transports.....	47	Divers
Nord canadien.....	16	Divers
	<hr style="width: 50px; margin: 0 auto;"/> 340 <hr style="width: 50px; margin: 0 auto;"/>	

Même si le gros de l'inspection est assuré par le ministère usager, ce dernier peut faire appel à un certain nombre de services en cas de besoins particuliers. Il existe des services de vérification pour un grand nombre de marchandises. Un ministère, par exemple, a déclaré qu'il utilisait les services extérieurs suivants pour la vérification de la qualité:

- Mines et Relevés techniques (laboratoires et techniciens);
- Santé nationale et Bien-être social (laboratoires des aliments et drogues);
- Défense nationale (Services d'inspection);
- Transports (Direction des télécommunications et Division de la marine);
- Travaux publics (laboratoires d'essai);

Tableau 4—RÉPARTITION DE L'EMMAGASINAGE CIVIL, PAR RÉGION\*

(Échantillon de 20 ministères et organismes)

Région	Magasins ministériels	Moyennes			Magasiniers		Traite- ments pour
		Stocks tenus	Sorties annuelles	Roule- ment	Nom- bre	Traite- ments	\$100 de sorties
	nombre	milliers de \$	milliers de \$	fois		milliers de \$	\$
Provinces de l'Atlantique.....	22	2,090	3,402	1.6	115	411	12.08
Québec (sans Hull).....	19	3,776	7,192	1.9	166	635	8.83
Ontario (Est, Hull compris)....	26	9,631	19,753	2.1	481	1,826	9.24
Ontario (Ouest).....	13	2,322	5,145	2.2	125	455	8.84
Prairies.....	26	2,672	4,338†	1.6	134	514	11.85
Pacifique.....	8	1,148	2,073	1.8	75	366	17.66
Nord-Ouest.....	6†	280	573†	2.0	20	77	13.44
<b>TOTAL.....</b>	<b>120</b>	<b>21,919</b>	<b>42,476</b>	<b>1.9</b>	<b>1,116</b>	<b>4,284</b>	<b>10.09</b>

\*Il s'agit du nombre des magasins connus compris dans l'échantillon. Il ne s'agit pas du total complet et les chiffres ne portent pas exactement sur les mêmes périodes.

†Non compris certaines fournitures faites par le ministère des Travaux publics dont la valeur est inconnue.

- Agriculture (Services scientifiques);
- Forêts (laboratoires des produits forestiers);
- Gouvernements provinciaux (laboratoires d'essai);
- *Canadian Standards Association* (laboratoires d'essai électrique, à Toronto).

#### ENTREPOSAGE ET DISTRIBUTION

Les méthodes d'entreposage et de distribution des stocks varient beaucoup. Certains ministères déterminent par des systèmes très élaborés le prix des marchandises reçues, des stocks et des sorties; il est facile dans leur cas de fixer la valeur des stocks sur le plancher. D'autres ministères n'exercent guère ou pas de contrôle sur leurs stocks. Dans un ministère, les articles d'ordre général nécessaires aux services s'achètent au fur et à mesure des besoins et les articles utilisés immédiatement ne font l'objet d'aucune comptabilité. Un autre ministère compte des services qui

font des achats assez considérables, mais il ne dispose pas de locaux d'emmagasiner et n'affecte pas d'employés à plein temps aux magasins; c'est un commis, ou un technicien adjoint, qui s'occupe à temps partiel de la gestion des stocks.

Le temps qui s'écoule entre l'établissement des demandes et la réception des marchandises diffère beaucoup. Dans la plupart des ministères, le délai va de deux ou trois jours à deux ou trois semaines, mais dans certains la moyenne s'élève jusqu'à trente jours.

Les méthodes employées pour fixer les prix sont extrêmement variées. Plusieurs ministères utilisent un prix moyen, mais la plupart se règlent sur les derniers prix. Un certain ministère enregistre le prix de la marchandise reçue, mais non la valeur totale des stocks reçus ou distribués. Un autre ministère n'établit pas la valeur des sorties, mais il détermine la valeur des stocks d'après les derniers prix lorsque se fait l'inventaire annuel. Un troisième utilise le prix moyen pour déterminer la valeur d'inventaire.

La Commission a aussi constaté une certaine variation dans les pratiques qui président à la distribution des stocks. La plupart des ministères s'efforcent de retirer et d'utiliser d'abord les stocks les plus anciens, mais d'autres ne s'en préoccupent pas, si bien que les stocks en bas de la pile sont peut-être vieux de plusieurs années.

Parce qu'une classification type n'est pas utilisée, la Commission n'a pu déterminer dans quelle mesure les ministères établis au même endroit emmagasinent des marchandises identiques dans des entrepôts différents. D'après un sondage, cependant, il arrive souvent que les mêmes *catégories* générales de stocks sont entreposées par plus d'un ministère au même endroit.

Le tableau 4 montre que les ministères compris dans le sondage ont des stocks qui se renouvellent 1.9 fois par an, c'est-à-dire que leurs stocks suffisent en moyenne aux besoins de 6.3 mois. A certains endroits, cependant, les stocks égalent les sorties de deux mois seulement et ailleurs, celles de plus de trois ans. Les matières ne sont pas toutes utilisées dès leur sortie, et parfois elles ne le sont pas dans les trente jours. Si l'on tient compte de ce délai, l'âge moyen des stocks en main augmente un peu. La présence de certains articles de peu de durée ou de nature périssable dans les stocks accélère le roulement moyen. C'est ainsi, par exemple, que les pellicules cinématographiques sont renouvelées chaque mois parce qu'elles se dégradent rapidement et leur inclusion dans le sondage améliore la moyenne.

Même si les ministères achètent de nombreux articles particuliers, le gros de leurs achats civils porte sur des articles commerciaux d'usage courant. Il semble donc que le roulement moyen de 6.3 mois des stocks des ministères soit beaucoup trop élevé.

## DISTRIBUTION

Une grande partie de la gestion des stocks au gouvernement et dans l'industrie est une «gestion de la distribution». Il s'agit non seulement d'emmagasiner les articles pour leur emploi futur, mais aussi de les expédier le plus économiquement possible au point de consommation. Les frais de la distribution comprennent non seulement ceux du transport, mais aussi ceux de l'entreposage et de la manutention. Cet aspect de la gestion des matières se rattache étroitement aux règles et méthodes de transport et c'est pour cela qu'il est examiné dans le rapport de la Commission intitulé *Transports*.

### ORGANISATION DE L'ENTREPOSAGE DANS LES MINISTÈRES

De nombreux ministères possèdent des magasins centraux ainsi que des dépôts régionaux. Ils ont pour pratique d'abord de faire livrer une bonne partie du matériel au magasin central où il est débarrassé et rangé. Ensuite de le distribuer sur place ou de l'emballer de nouveau pour l'expédier aux dépôts.

Les ministères n'entreposent pas d'habitude le mobilier de bureau qui leur est fourni. Propriétaire de ces articles, le ministère des Travaux publics en assure le contrôle et les fournit aux ministères seulement sur demande. Les ministères qui n'ont plus besoin de certains articles de mobilier en informent les Travaux publics qui les reprend.

Une méthode différente est suivie pour la papeterie, les impressions, les publications et les fournitures de bureau. Les ministères achètent ce qu'il leur faut au Département des impressions et de la papeterie publiques et plusieurs tiennent des stocks considérables à leur siège pour les distribuer aux services périphériques. Le tableau 5 présente une analyse des stocks de cette nature dans les magasins centraux d'un échantillon de dix ministères.

En partie, ces stocks sont des articles qui n'intéressent qu'un seul ministère, tels les publications ministérielles. Le reste est composé d'articles d'emploi usuel dans la totalité ou plusieurs des ministères. L'importance de ces stocks tient aux méthodes qui président à la distribution de la papeterie et des impressions aux bureaux régionaux.

Le cas de la papeterie, des impressions et des fournitures de bureau offre un bon exemple du double emploi et du gaspillage que peut entraîner l'organisation actuelle de la gestion des stocks. Dans certains ministères, presque tout le matériel reçu du Département des impressions et de la papeterie publiques est mis en stock et ensuite emballé de nouveau et expédié aux services. D'autres ministères font expédier les envois directement aux points extérieurs; la proportion ainsi expédiée va jusqu'à 90 p. 100 dans certains ministères.

Tableau 5—STOCKS DE PAPETERIE, DE PUBLICATIONS ET DE FOURNITURES DE BUREAU DES  
MINISTÈRES DANS LA RÉGION D'OTTAWA†

(Échantillon de 10 ministères)

Ministères	Moyenne			Magasiniers		Traite- ments
	Stocks tenus	Sorties annuel- les	Roule- ment annuel	Nom- bre	Traite- ments annuels	pour \$100 de sorties
	milliers de \$	milliers de \$	fois		milliers de \$	\$
Citoyenneté et Immigration.....	255	257	1.0	9	34	13.23
Production de défense.....	38	180	4.7	3	11	6.11
Affaires extérieures.....	200	200	1.0	10	37	18.50
Travail.....	61	70	1.1	9	31	44.29
Commission d'assurance-chômage (Hull)	527	912	1.7	20	66	7.24
Nord canadien et Ressources nationales..	65	49	.8	4	15	30.61
Revenu national.....	362	804	2.2	20*	74*	9.20
Commerce.....	46	42	.9	7	26	61.90
Bureau de la statistique.....	37	240	6.5	5	16	6.66
Transports.....	121	502	4.2	11	42	8.33
	1,712	3,258	1.9	98	352	10.80

† Les chiffres déclarés sur un questionnaire sont les plus récents, mais ils ne portent pas sur des périodes identiques.

\* Estimation.

### APPRÉCIATION: LA GESTION DES STOCKS CIVILS

La qualité de la gestion varie beaucoup suivant les méthodes employées par les ministères. Elles sont très peu formelles dans certains ministères, tandis qu'il existe des directives et des manuels très élaborés dans d'autres. Certains ministères pratiquent un contrôle des stocks minimums et maximums tandis que d'autres peuvent acheter les stocks d'une année et les emmagasiner en bloc.

Le mode d'organisation actuel entraîne un double emploi considérable non seulement des stocks, mais aussi de l'entreposage et de la distribution. Ainsi, par exemple, neuf ministères ont du matériel en magasin à Fort-Smith (Territoires du Nord-Ouest). Moins étonnante mais plus représentative est la situation révélée par le tableau 6 qui montre le nombre d'entrepôts et l'effectif des magasins dans dix grandes villes où vingt ministères et organismes tiennent des approvisionnements. Dans la région d'Ottawa-Hull, certains ministères gardent dans le même immeuble des approvisionnements séparés par une clôture en fil métallique et chacun y a ses propres magasiniers.

Les locaux utilisés par les divers ministères diffèrent beaucoup. Ces locaux sont bien organisés et suffisants dans quelques cas, tandis que dans plusieurs autres les installations ne favorisent pas la manutention efficace et économique des marchandises. La construction d'un grand entrepôt, par exemple, est telle qu'elle ne permet pas l'emploi de chariots à fourche ni de palettes. Dans un autre cas, les stocks occupent trois étages distincts d'un immeuble. Enfin, dans certains ministères, la dispersion des approvisionnements dans une foule de petits locaux ne permet pas d'utiliser un matériel d'entrepôt moderne et efficace et rend inévitables les frais excessifs de manutention.

Tableau 6—RÉPARTITION DE L'EMMAGASINAGE CIVIL DANS CERTAINES GRANDES VILLES  
(Échantillon de 20 ministères et organismes)

	<i>Magasins ministériels</i>	<i>Magasiniers</i>	<i>Traitements annuels</i>	<i>Stocks</i>	<i>Sorties annuelles</i>
			milliers de \$	milliers de \$	milliers de \$
Saint-Jean (N.-B.).....	4	24	89	248	692
Halifax.....	4	25	89	288	562
Québec.....	4	26	93	437	1,336
Montréal.....	7	102	399	2,923	4,799
Ottawa-Hull.....	18	415	1,558	7,600	15,583
Toronto.....	3	73	263	1,544	3,536
London.....	3	29	106	247	1,136
Winnipeg.....	3	31	108	425	797
Edmonton.....	4	14	57	633	342
Vancouver.....	5	53	190	772	1,552
	57	792	2,952	15,117	30,335

Si les nouveaux entrepôts sont bien conçus et construits dans plusieurs cas, d'autres de construction récente (ou en projet) ne sont pas conçus de façon à permettre une manutention efficace des marchandises. Neuf ministères ont des locaux distincts à Fort-Smith et trois d'entre eux les subdivisent à l'intention de leurs divers services. Trois ministères viennent de terminer ou sont en train de construire de grands magasins à cet endroit bien que les approvisionnements dont ils ont besoin soient entreposés par d'autres ministères. Il n'existe, cependant, aucune disposition qui permette à un ministère de demander des fournitures à un autre ministère, si ce n'est en recourant à la méthode rarement utilisée mentionnée plus haut. On a donc pour pratique dans ces endroits reculés d'emprunter officieusement des approvisionnements et d'en rendre éventuellement de semblables au ministère prêteur.

Le cas d'Halifax offre un autre exemple de la situation. Un organisme de ministère s'est établi dans un nouvel immeuble, l'été de 1961, alors que le ministère était en train de se construire à une centaine de pieds plus loin un nouvel immeuble comportant sous-sol, rez-de-chaussée et un étage. En l'absence de raisons spéciales qui s'y opposeraient, un entrepôt sans sous-sol ni étage et assez grand pour le ministère et l'organisme aurait été plus avantageux.

Ceux qui sont chargés de tenir des stocks suffisants en magasin sont portés à exagérer les besoins afin de ne pas se trouver à court. Dans l'industrie, on y fait obstacle en réglant le stockage et la distribution de façon à réduire au minimum les frais et les immobilisations de fonds: on a établi un certain nombre de méthodes pour déterminer la quantité de stocks à tenir. Au gouvernement, où les pratiques comptables et administratives ne permettent pas suffisamment d'assurer le contrôle des frais et l'économie des fonds, et où la réalisation d'un bénéfice ne joue aucun rôle, on tend à conserver des stocks trop importants et on est peu encouragé à adopter les pratiques industrielles destinées à les maintenir à un niveau convenable.

La multiplication des locaux au bénéfice d'un service en réalité unique entraîne toujours des investissements excessifs dans les stocks et le double emploi de magasiniers. Les choses sont empirées parce qu'il n'existe pas de rouages qui permettent à un ministère de demander ou d'«acheter» des fournitures à un autre ministère. En outre, la valeur des fournitures déclarées excédentaires n'étant pas portée à leur crédit, les ministères ne sont pas encouragés à écouler ces fournitures.

#### CONCLUSIONS—GESTION DES STOCKS CIVILS

De grandes modifications s'imposent dans la gestion des stocks. Le coût total estimatif de l'entreposage pendant un an varie de 15 à 40 p. 100 de la valeur des stocks selon leur encombrement relatif, leur aptitude à se conserver, leur valeur, leur poids, etc. Il y a donc moyen de réaliser de grandes économies, non seulement dans la fonction d'entreposage, mais aussi dans la fonction de distribution où l'amélioration des entrepôts faciliterait le mouvement des stocks.

Il faut que s'opère un fusionnement graduel de la gestion des stocks dans tout le service public. Une centralisation efficace permettra la manutention en masse des marchandises et l'emploi de registres, d'une comptabilité et de méthodes d'approvisionnement économiques qui amèneront une gestion plus saine des stocks. L'avènement depuis quelques années de moyens électroniques pour transmettre et traiter les données offre de nouvelles possibilités d'économie dans la gestion et l'achat des fournitures.

# 4

## APPROVISIONNEMENT ET GESTION DES STOCKS

### DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Le ministère de la Production de défense fait tous les achats pour le compte des forces armées. Son prédécesseur, le ministère des Munitions et Approvisionnements, a été créé durant la seconde guerre mondiale pour un certain nombre de fins: d'abord, éliminer toute concurrence entre les trois armes en matière d'approvisionnements et de capacité industrielle; ensuite, assurer un organisme d'achat indépendant qui pourrait concilier les demandes des trois armes avec celles du secteur civil de l'économie en période de pénurie; enfin, réunir dans un seul organisme les connaissances spécialisées nécessaires à l'établissement d'une bonne base industrielle propre à répondre aux besoins du programme militaire.

Les concepts militaires ont évolué de façon radicale. On met moins l'accent aujourd'hui sur le maintien d'un potentiel industriel qui peut être mobilisé en cas de guerre. Si les concepts ont changé, il n'en est pas ainsi des fondements législatifs sur lesquels repose le ministère, même s'il est maintenant chargé de nouvelles fonctions découlant de nouveaux problèmes d'ordre militaire.

#### La loi confère au ministre de la Production de défense

le pouvoir exclusif d'acheter ou autrement acquérir les approvisionnements de défense et de construire les entreprises de défense que requiert le ministère de la Défense nationale, sauf

- a) les entreprises de défense devant être construites par des personnes à l'emploi de Sa Majesté, et
- b) les approvisionnements ou entreprises de défense que le ministre de la Défense nationale ou tout autre ministre désigné par le gouverneur en conseil peut obtenir ou construire à la requête du Ministre.

En outre, ce ministre peut agir pour le compte de tout gouvernement allié comme il le fait pour celui du ministère de la Défense nationale. Il est aussi chargé de la surveillance et de la direction, entre autres organismes, de la *Canadian Arsenals Limited*, de la *Defence Construction (1951) Limited* et de la Corporation commerciale canadienne.

#### NATURE DE L'APPROVISIONNEMENT POUR LA DÉFENSE

Les achats d'ordre militaire ne revêtent pas tous, loin de là, un caractère spécialisé. Les forces armées ont besoin d'une grande variété de marchandises identiques à celles qu'achètent les ministères civils. Elles emploient des véhicules automobiles de type courant ainsi que de l'essence et des pièces détachées, une grande variété de vêtements et de produits textiles d'ordre général, de la viande, des produits laitiers et des aliments de tous genres. Le tableau 7, qui résume les contrats de fournitures militaires par catégorie, montre que les achats annuels qui ne figurent pas dans la catégorie des armes spécialisées se montent à plus de 100 millions de dollars.

Tableau 7—CONTRATS PASSÉS POUR LE COMPTE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DÉPENSES CONNEXES

Valeur nette de l'ensemble des contrats d'ordre militaire du gouvernement canadien passés par le ministère de la Production de défense et la *Defence Construction (1951) Limited* pour le compte du ministère de la Défense nationale

<i>Programme</i>	1959	1960	1961
	(milliers de dollars)		
Aviation.....	218,225	363,210	113,194
Armements.....	19,049	19,703	11,311
Matériel électronique et de communication...	82,300	133,617	122,593
Vaisseaux.....	25,989	84,657	26,585
Chars de combat.....	7,893	6,947	10,981
Carburants et lubrifiants.....	57,768	50,496	48,972
Vêtements et équipement.....	18,808	6,284	11,897
Construction.....	67,141	51,571	90,671
Autres.....	94,383	87,800	92,569
<b>TOTAL.....</b>	<b>591,556</b>	<b>804,286</b>	<b>528,773</b>

Les achats du ministère de la Production de défense portent moins sur les articles ordinaires que sur les avions, les armements, le matériel électronique et de communication, les vaisseaux, les chars de combat et sur tous les éléments qui les composent. Depuis dix ans, à mesure que les systèmes de défense sont

devenus plus étudiés et plus complexes, l'achat militaire s'est de plus en plus spécialisé et compliqué et les rapports entre le personnel militaire et les fournisseurs de matériel très spécialisé se sont faits plus étroits. La grande complexité des armes, l'évolution rapide de la technique et le vieillissement accéléré du matériel allonge le temps qui s'écoule entre la conception et la production des armes. Les changements de type sont nombreux et fréquents tandis que diminuent les quantités requises. Un fait nouveau est le rôle accru que jouent dans l'achat les travaux de recherche et d'application effectués séparément, et parfois conjointement, par les forces armées, le Conseil des recherches pour la défense et par les fournisseurs privés. Cela ajoute à la complexité des achats militaires et exige des relations aussi étroites qu'élaborées entre les forces armées, le ministère de la Production de défense et les fournisseurs. C'est ainsi qu'une part importante des achats militaires ne peut se réduire à de simples opérations courantes.

On ne peut bien apprécier les achats militaires du gouvernement fédéral sans tenir compte des problèmes plutôt particuliers qui se posent au Canada dans ce domaine et qui sont fort différents de ceux des États-Unis et aussi, mais dans une moindre mesure, de ceux du Royaume-Uni. L'intégration très poussée entre les forces américaines et canadiennes pour les fins de la défense de l'Amérique du Nord accentue les différences au lieu de les faire disparaître.

Durant les années où s'est constituée l'organisation de défense de l'OTAN, le Canada a fourni un apport important et relativement indépendant à la production militaire internationale. Tout en se rapprochant de plus en plus des normes des États-Unis pour l'équipement militaire, le Canada en est arrivé à produire une bonne partie de ses besoins militaires en quantités en fournissant à titre d'entre-aide, certains articles aux membres européens de l'alliance. Cette situation ne vaut plus. Les armes et les systèmes de défense se font sans cesse et rapidement plus complexes et plus étudiés. Les frais de production atteignent des proportions astronomiques et le vieillissement on ne peut plus accéléré, d'autre part, réduit le volume des besoins de chaque nouvelle arme ou nouveau système de défense. L'économie canadienne ne peut soutenir les installations de production nécessaires aux armes principales dont dépendent de plus en plus les forces canadiennes que si le pays les fabrique dans le cadre d'ententes en vertu desquelles il vend à ses alliés une partie des armes dont ils ont besoin. Devant la tâche qu'il devrait affronter, le Canada a intégré ses besoins et sa production militaires à ceux des États-Unis. Aussi les grands aspects de l'achat militaire constituent-ils aujourd'hui une activité économique et intergouvernementale compliquée plutôt qu'une simple opération nationale répondant à des besoins déterminés par nos seules autorités militaires.

L'incidence de l'approvisionnement militaire sur la balance internationale des paiements est un autre élément important. Les dépenses d'ordre militaire étant élevées, le Canada doit se soucier de la part dépensée à l'étranger, surtout aux États-Unis. Ce souci est à la base des ententes intervenues entre le Canada et les États-Unis qui datent de la Déclaration d'Hyde Park (20 avril 1941). A mesure qu'a diminué pour le Canada la possibilité de faire cavalier seul en fait de recherche, d'application et de production dans le domaine des armes, les répercussions de l'approvisionnement militaire sur la balance des paiements sont devenues plus critiques. L'approvisionnement n'est plus simplement affaire de déterminer l'importance des besoins militaires du Canada et d'y répondre ensuite de la façon la plus expéditive possible. Aujourd'hui, il doit s'intégrer à une production militaire réalisée de concert avec des alliés.

En outre, la recherche, l'application et la production d'ordre militaire constituent maintenant un des grands aiguillons du progrès technique, par lequel l'économie industrielle d'une nation peut concurrencer l'extérieur et se développer. Si recherche, application et production d'ordre militaire en Amérique du Nord devenaient entièrement ou en grande partie la prérogative des États-Unis, le Canada se verrait forcément distancé dans l'acquisition et la conservation de connaissances techniques intéressantes des domaines nouveaux comme l'électronique, la physique nucléaire et la technique spatiale qui influenceront peut-être profondément sur notre puissance économique.

Les responsables de l'approvisionnement militaire doivent donc être plus que d'habiles acheteurs. L'effort en matière d'approvisionnement doit se guider sur une juste appréciation des possibilités présentes et futures de l'économie dans le domaine de la recherche, de l'application et de la technique qui, bien stimulée et soutenue, peuvent étayer la puissance et la croissance de l'économie du pays. Il faudra peut-être pour cela passer des contrats de travaux de recherche et d'application avec l'industrie sans garantie de résultats concrets acceptables, mais avec la certitude que le Canada ne saurait, à moins que l'économie n'ait l'envergure et les moyens nécessaires pour effectuer ces travaux, retenir les chercheurs et ingénieurs qu'il ne peut guère se permettre de perdre. Il existe donc d'autres raisons, en dehors de celles qui se rattachent à la balance des paiements, pour favoriser et développer la participation du Canada à des ententes de production avec ses alliés et pour déployer de grands efforts en vue d'assurer la vente de matériel militaire de conception et de fabrication canadiennes.

Ce sont donc des facteurs dont il faut bien tenir compte dans l'établissement et la mise en œuvre de la ligne de conduite du Canada en matière d'approvisionnement militaire. Ce ne sont pas, comme aux États-Unis, des éléments qui jouent automatiquement dans le cours normal et naturel de cet

approvisionnement. Les États-Unis ont seuls, parmi leurs alliés de l'Ouest, une économie assez ample et puissante pour répondre à toute la gamme des besoins militaires. Un pays comme le Canada sait d'avance que le volume de ses besoins ne peut suffire à la production économique que d'un petit nombre des armes et systèmes d'armes d'aujourd'hui, et que même dans leur cas, son effort de recherche, d'application et de production devra peut-être s'exercer dans le cadre d'un programme de partage de la production. Au Canada se pose donc un problème de sélection et, en un sens, de planification économique que les États-Unis n'ont pas. Le mécanisme d'approvisionnement militaire approprié au Canada doit à tout prix répondre à un besoin d'ordre général. Parce que l'approvisionnement militaire aux États-Unis est la responsabilité du ministère de la Défense et était hier encore surtout la responsabilité de chacune des trois armes, il ne s'ensuit pas que le Canada doive ou puisse adopter le même régime. Même les États-Unis ont beaucoup tendance aujourd'hui à centraliser l'approvisionnement des forces armées et, particulièrement dans le domaine de la recherche et de l'application, à les confier de plus en plus à la gouverne et au contrôle du secteur civil.

Le Royaume-Uni est en quelque sorte à mi-chemin entre le Canada et les États-Unis. Lui aussi doit opter parce que son économie ne peut suffire à toute la gamme des besoins militaires. Ses possibilités, cependant, sont plus étendues que celles du Canada. Il est donc significatif que l'approvisionnement militaire au Royaume-Uni ne soit la prérogative d'aucune des trois armes ni d'un organisme d'achat central et civil. Chacune des trois armes assure son propre approvisionnement dans certains domaines particuliers (et l'approvisionnement des deux autres armes dans certains cas), mais le ministère de l'Air—ministère civil—a des pouvoirs exclusifs quant à l'approvisionnement en matière d'avions et de matériel électronique compliqué et dans le domaine grandissant des engins et de la technique spatiale. Somme toute, une bonne partie de l'approvisionnement militaire y est centralisé et la presque totalité des travaux d'application techniques d'intérêt militaire et de l'approvisionnement en armes compliquées est confiée à un ministère civil de l'approvisionnement.

#### APPROVISIONNEMENT MILITAIRE

Au Canada, le ministère de la Production de défense est donc obligé de faire plus que de s'en tenir aux opérations et fonctions normales de l'achat: il doit tenir compte de l'économie canadienne. Il doit donner suite à la politique du gouvernement en choisissant judicieusement les secteurs où l'approvision-

nement doit être confié à l'appareil de production du pays, en stimulant de façon prévoyante l'effort de recherche et d'application au Canada et en poussant et en soutenant activement les programmes de partage de la production et la vente de matériel militaire aux gouvernements alliés. Il constitue donc plus qu'un simple organisme auxiliaire de son client principal, le ministère de la Défense nationale. Même en tant qu'organisme d'achat, il compte d'autres clients, puisqu'il s'occupe d'acheter du matériel militaire au Canada pour d'autres gouvernements.

Tableau 8—MONTANT NET DES CONTRATS PASSÉS PAR LE MINISTÈRE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE ET LA «DEFENCE CONSTRUCTION (1951) LIMITED»

	1960	1961
	(millions de dollars)	
<b>Pour le compte de la Défense nationale:</b>		
Au Canada .....	719.0	502.6
Aux États-Unis .....	70.4	16.7
Au Royaume-Uni .....	11.7	5.0
Ailleurs .....	3.2	4.5
	804.3	528.8
<b>Pour le compte des gouvernements étrangers:</b>		
États-Unis .....	75.4	97.5
Grande-Bretagne .....	*	2.1
Autres .....	*	1.0
	75.4	100.6
<b>Contrats destinés à aider les industries militaires canadiennes .....</b>	4.5	16.0
<b>Contrats imputés sur la caisse de roulement de la Production de défense† .....</b>	1.3	40.6
<b>Pour le compte d'autres ministères et organismes du gouvernement canadien .....</b>	25.7*	15.4
	911.2	701.4

\*Les contrats d'achat passés en 1960 pour le compte des gouvernements étrangers (autres que les États-Unis) sont compris dans le chiffre des achats pour le compte d'autres ministères et organismes du gouvernement canadien.

†Matières et matériel devant servir plus tard à la production pour la défense ou devant être revendus.

Au 31 décembre 1961, la Production de défense comptait 1,538 employés, dont 169 dans les bureaux régionaux établis dans quatorze villes du Canada

et 78 auprès de la délégation de l'OTAN à Paris ou dans les bureaux établis aux États-Unis et en Europe. Les bureaux de l'extérieur s'occupent surtout du programme canado-américain de partage de la production, du programme de recherche, d'application et de production de l'OTAN et du développement à l'étranger des ventes de matériel militaire de fabrication canadienne. Il existe huit bureaux aux États-Unis. Ils sont situés à Washington (D.C.), à la base militaire aérienne Wright-Patterson (Ohio), à New-York, à Rome (N.-Y.), à Bedford (Mass.), à Philadelphie, à Détroit, et à Los Angeles. Il en existe quatre en Europe; ils sont situés à Londres, à Paris, à Coblenze et à Prestwick. Le ministère est aussi représenté au siège de l'OTAN à Paris et aux ambassades du Canada à Paris et à Bonn.

Durant l'année financière terminée le 31 mai 1960, le ministère a placé 863.7 millions de dollars de commandes pour le compte de la Défense nationale. Sur ce montant, une tranche de 802 millions représente les contrats passés à Ottawa et le reste, les commandes placées par les quatorze bureaux régionaux. Ces derniers ont surtout acheté des fournisseurs régionaux les denrées périssables, les approvisionnements et les services destinés à l'usage immédiat des établissements militaires de leur région. Le ministère autorise les services armés à acheter sur place des articles d'urgence et de petits articles, soit pour 13 millions de dollars par an environ.

#### *Rôle du ministère de la Défense nationale*

Les forces armées utilisent beaucoup de produits courants: aliments, vêtements, meubles, matériel et fournitures de bureau, automobiles et certaines pièces électroniques. D'autres besoins revêtent un caractère spécialisé et comportent des éléments très techniques; les engins, les avions de chasse et les systèmes de communication et de contrôle électroniques ne peuvent s'obtenir au comptoir. L'acquisition de ces articles nous oblige à analyser et à évaluer nos besoins, à effectuer de longs travaux de recherche et d'application, à modifier souvent durant l'application et la production les études établies et, en outre, à demeurer en consultation suivie avec nos alliés.

Dans une entreprise industrielle ou commerciale, il existe toujours un risque de mésentente et de friction entre le service acheteur et les services usagers. L'irritation et le mécontentement sont encore plus susceptibles de surgir dans l'administration où les deux ministères en cause relèvent chacun d'un ministre différent. Il n'est pas étonnant qu'il existe à certains échelons et dans certains secteurs plus ou moins d'irritation dans les rapports entre les personnels ministériels et du mécontentement dans les forces armées au sujet de la façon dont la Production de défense s'acquitte de sa fonction. Dans certains cas, on va même jusqu'à mettre son rôle en doute et à penser que

l'approvisionnement pour le compte des forces armées devrait être confié aux forces armées mêmes ou du moins à un groupe spécialisé au sein de la Défense nationale.

Les petites contrariétés tendent à aggraver la situation. Les forces armées tiennent naturellement à obtenir l'équipement ou le matériel qui leur semblent parfaitement adaptés à leurs besoins. Cela signifie souvent des spécifications d'achat rédigées de façon à exclure les articles courants du commerce, même lorsqu'ils feraient tout à fait l'affaire. De légères différences avec le produit du commerce peuvent se traduire par un prix démesuré par rapport aux avantages obtenus. Jusqu'à ces derniers temps, par exemple, un fabricant produisait des ampoules électriques spéciales pour l'une des trois armes, bien que l'article courant du fabricant aurait parfaitement fait l'affaire à bien meilleur compte.

Il incombe à un service d'achat de savoir ce qu'offre le commerce et d'indiquer aux usagers comment établir leurs spécifications de façon à obtenir un bon article au meilleur prix. Le ministère de la Production de défense s'y essaie parfois, mais avec peu de succès. Le ministère de la Défense nationale compte une Direction du perfectionnement interarmes chargée d'établir des normes communes aux trois armes. Il s'y fait du travail utile, mais ce n'est qu'un début.

Les modifications de détail sont une autre source de contrariété et causent des difficultés aux ministères et au fournisseur. Certaines modifications sont inévitables, surtout dans l'établissement et la production de systèmes d'armes complexes qui demandent de longues études et dont le vieillissement est rapide. Les deux ministères ont établi des formalités bien déterminées pour les modifications, mais elles ne satisfont ni les ministères ni le fournisseur. On est en train de remanier les formalités afin de réduire de quarante-cinq jours à deux semaines au plus le délai moyen qu'exige une modification.

En principe, toute modification de détail est en réalité un changement apporté au contrat d'achat; c'est donc le ministère acheteur qui devrait s'en occuper. C'est pour cela que le ministère de la Production de défense en assume généralement la responsabilité, mais cette règle, bonne en principe, ne donne pas de bons résultats dans la pratique et ce pour trois raisons:

- Une forte proportion des modifications sont peu importantes (85 p. 100 coûtent moins de \$5,000) et n'exigent pas toutes les formalités des modifications coûteuses.
- Le ministère de la Production de défense refuse rarement, sinon jamais, d'approuver une demande de modification de détail; son approbation n'est guère plus qu'une formalité.

- A cause de la paperasserie et des longs délais, il arrive souvent que les autorités qui demandent la modification et le fournisseur fassent le nécessaire avant d'en avoir reçu l'approbation réglementaire.

Bien que le personnel des forces armées soit, non sans raison, mécontent de formalités qui semblent incommodes et inutiles, le ministère de la Production de défense ne peut, aux termes de la loi, se dessaisir de l'obligation d'approuver toutes les modifications qui appellent la revision d'un contrat.

Ministère usager, la Défense nationale est tenue de vérifier la quantité et la qualité des articles qui lui sont livrés afin de s'assurer qu'ils répondent aux normes. Le ministère exagère sur ce point et 98 p. 100 de l'inspection se fait à la production. Les contrats d'achat d'ordre militaire stipulent tous que le timbre d'un inspecteur autorisé figure non seulement sur le produit fini mais également, dans la mesure du possible, sur chaque élément composant et sur les matières. L'inspecteur doit avoir accès aux travaux en tout temps ainsi qu'aux usines et lieux où s'exécutent une partie des travaux; il peut inspecter et vérifier à son gré les travaux, les pièces et les matières ainsi que les méthodes de travail; il est le seul juge de la signification et de l'intention que comportent les spécifications; enfin, la livraison n'est réputée consommée que lorsqu'il a accepté les travaux, les pièces ou le produit fini.

Le travail des Services d'inspection du ministère et de l'ARC chevauchent beaucoup et il existe également un certain double emploi entre les moyens et installations d'inspection de ces deux organismes et ceux du ministère des Travaux publics. Le coût très élevé de l'inspection des achats militaires ne fait aucun doute lorsqu'on songe que le ministère de la Défense nationale (Services d'inspection) et l'ARC comptent 1,500 employés qui s'occupent d'inspection à plein temps. Comme la gamme des connaissances techniques nécessaires est grande et que le volume de travail dans n'importe quel secteur varie beaucoup, les effectifs sont insuffisamment occupés et les frais engagés hors de toute proportion.

### *Méthodes du ministère de la Production de défense*

Afin de déterminer l'efficacité des méthodes d'achat du ministère en général, la Commission a examiné à chacune de leurs étapes un certain nombre de contrats d'achat depuis l'énonciation du besoin jusqu'à la livraison du produit. Les délais nécessaires, dans quatre cas caractéristiques, à l'acheminement de la commande par le circuit du ministère de la Défense nationale, du ministère de la Production de défense et du fournisseur sont indiqués aux graphiques 1, 2, 3 et 4. Le graphique 5 montre en détail la suite des

étapes. De ces graphiques se dégagent un certain nombre de conclusions.

Une partie importante du temps consommé intervient au ministère même de la Défense nationale dans l'établissement des spécifications et des modifications de détail. Ceci est inévitable, surtout pour les articles spécialisés, mais il est probable, d'après les observations de la Commission, que l'élaboration inutile des spécifications fasse perdre du temps dans certains cas.

La documentation sur laquelle s'appuie chaque décision d'achat est peut-être justifiée, mais elle ralentit à coup sûr le mécanisme de l'achat et occasionne des frais généraux qui dépassent de beaucoup ceux de l'entreprise privée. On va parfois jusqu'à mettre en adjudication du matériel même lorsqu'on sait qu'il ne peut s'obtenir que chez un seul fournisseur. Le graphique 3, qui montre les étapes d'une commande de deux appareils de mesure pour régulateurs de tension, en fournit un exemple. La demande mentionnait qu'il n'existait qu'un seul fournisseur, mais on a quand même demandé des soumissions, ce qui a ajouté un délai relativement modeste de deux semaines au temps qui s'est écoulé entre l'achat et la livraison.

Les méthodes de la Production de défense visent à assurer un régime d'achat judicieux et défendable, mais elles sont assez compliquées et lentes. On craint plus et constamment la possibilité d'un contrôle extérieur que le mécontentement de tel ou tel ministère quant aux lenteurs du service qui lui est assuré. La Production de défense cherche quand même, dans le cadre des méthodes qu'elle a établies pour se protéger et pour défendre l'intérêt public, à réduire au minimum les délais. Elle a montré à l'occasion, quand le besoin était urgent, qu'elle pouvait faire diligence. Ainsi, la Commission a noté qu'un important dispositif d'instruction qui s'était perdu en 1961 a été remplacé dans un délai de six jours.

Les deux ministères citent souvent l'intervention du conseil du Trésor dans l'approbation des contrats comme une source importante de retards. Le Conseil s'intéresse davantage à la nature des besoins ainsi qu'au chiffre envisagé dans le cas d'achats importants et il a parfois longtemps tardé à donner son approbation. Ordinairement, en pareils cas, la décision revêtait une forte importance pour l'ensemble du gouvernement. L'approbation du Conseil prend d'habitude dix jours ouvrables, y compris les deux jours nécessaires au ministère de la Production de défense pour rédiger la demande destinée au Conseil. Comme l'approbation n'est de rigueur que pour les grandes dépenses, le délai n'est pas excessif.

Vos commissaires en sont venus aux conclusions suivantes:

- L'approvisionnement militaire, même dans le cas des fournitures les plus simples, est souvent trop lent.

- L'approvisionnement comporte trop d'étapes routinières et il faudrait plus de souplesse pour les cas qui n'exigent pas des méthodes aussi complexes.
- On s'occupe trop de s'assurer que les actes et les décisions soient défendables en cas d'examen public.
- Ni l'un ni l'autre des ministères n'étant responsable de l'ensemble de la fonction, les étapes ont tendance à s'établir et à persister sans justification suffisante.
- Il ne semble pas que les limites qui séparent les deux ministères contribuent vraiment aux délais et il est encore moins probable qu'un groupe d'approvisionnement spécialisé au sein du ministère de la Défense améliorerait sensiblement la situation, surtout si ce groupe doit remplir les mêmes fonctions.

### *Relations avec les fournisseurs*

L'efficacité de l'achat au gouvernement, tout comme dans l'entreprise privée, dépend non seulement de la justesse des décisions relatives aux besoins, mais aussi du choix des fournisseurs et des garanties propres à assurer que le prix corresponde à la valeur des biens et des services et aux conditions convenues. Au gouvernement, la mise en adjudication est la garantie la plus communément utilisée pour assurer un prix raisonnable. Le ministère de la Production de défense maintient des dossiers relatifs aux sources d'approvisionnement et remet aux sections d'achat des listes de soumissionnaires éventuels. Les besoins de la Défense nationale ne sont pas annoncés, mais les fournisseurs éventuels sont appelés à soumissionner; il suffit au fournisseur qui veut être inscrit sur la liste de prouver au ministère qu'il est en mesure d'exécuter les commandes. Les acheteurs du ministère ne doivent pas se limiter strictement à leurs listes et peuvent y ajouter ou retrancher des noms d'après leur expérience professionnelle et d'après ce qu'ils savent des ressources des fournisseurs.

Les contrats s'inscrivent dans cinq grandes catégories selon les manières d'en fixer le prix: (1) soumission; (2) prix visé; (3) prix maximum; (4) coût majoré d'une rémunération fixe; (5) coût majoré d'un pourcentage déterminé. On tend à passer le plus de contrats des deux premières catégories et le moins des trois autres. Les contrats stipulent tous qu'une licence illimitée, irrévocable et gratuite sera accordée à Sa Majesté à l'égard des inventions, méthodes ou procédés établis par le fournisseur en cours d'exécution des travaux. Lorsque le prix du contrat se fonde sur le remboursement du coût,

le fournisseur est tenu de profiter des remises, rabais, impôts remboursables et autres bonifications et ses frais sont passés au crible par le ministère avant qu'il n'en autorise le règlement. Les fournisseurs sont toujours tenus d'utiliser la main-d'œuvre et les produits canadiens dans la mesure du possible. La préférence est souvent accordée non seulement aux fournisseurs canadiens, mais aussi à ceux qui font le meilleur emploi des ressources canadiennes.

#### APPRÉCIATION: MINISTÈRE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE

Il n'existe pas d'aune qui permette de déterminer l'efficacité du ministère, mais on peut dire qu'il applique un régime détaillé où tout est prévu et que les contrôles y sont méticuleusement observés. Les traitements intervenant dans la passation des contrats reviennent à 7c. pour un dollar d'achats au siège du ministère à Ottawa et à 1c. aux bureaux régionaux. On ne saurait faire de comparaison utile à cet égard avec les autres ministères ni avec l'industrie. La grande spécialisation d'une bonne partie du matériel tend à augmenter les frais d'achat, mais le chiffre élevé des achats tend à les réduire.

La Production de défense a toujours eu un rôle qui va plus loin que l'approvisionnement au sens classique. Il lui incombe de compter sur la capacité générale de l'économie canadienne pour une part de la production militaire et sur l'apport que celle-ci peut fournir à la force et à la vitalité générale de l'ensemble de l'économie. Le ministère est donc l'organisme qui doit s'occuper de stimuler la vente du matériel et des fournitures militaires de fabrication canadienne aux membres de l'OTAN. Depuis quatre ans, la décision du Canada de coordonner l'établissement et la production de systèmes d'armes avec les États-Unis et d'abandonner l'établissement de certains grands systèmes pour son propre compte l'a amené à mettre sur pied certains programmes particuliers en accord avec plusieurs de ses fournisseurs canadiens. En complément du programme de partage de la production militaire, la Production de défense administre des fonds destinés à aider à la réalisation du programme. Un crédit affecté à l'établissement d'installations de production assure des fonds qui servent au secteur technique supérieur de la production dans le domaine de l'aéronautique, de l'électronique et des armes. Ces fonds visent à neutraliser l'avantage considérable dont jouissent les sociétés américaines qui ont pu amortir leurs frais d'établissement et d'équipement grâce à des contrats antérieurs passés avec le gouvernement américain. Ils servent à acquitter en partie les frais semblables des sociétés canadiennes et à leur permettre ainsi de rivaliser sur un pied plus ou moins égal avec les sociétés américaines auprès du ministère de la Défense des États-Unis.

Un autre crédit sert à soutenir et à développer la capacité technique de l'industrie militaire canadienne. Le programme d'aide mentionné au paragraphe précédent est temporaire tandis que celui que finance ce second crédit est un programme à long terme. Il a pour but de maintenir la capacité scientifique et technique de l'industrie militaire à un niveau qui lui permettra de participer efficacement aux futurs programmes de production canado-américains. Des sommes beaucoup plus considérables sont confiées à l'administration du ministère de la Production de défense en vertu du programme.

Le programme de recherches industrielles d'ordre militaire établi pendant l'été de 1961 vise à pousser et à affermir l'industrie militaire canadienne dans le domaine de la recherche afin que le Canada soit plus en mesure de participer à l'établissement et à la fourniture de matériel militaire répondant aux besoins de l'Amérique du Nord et de l'OTAN. Principal organisme chargé des recherches intéressant la défense, le Conseil de recherches pour la défense a la haute responsabilité du programme et agit de concert avec le ministère de la Production de défense et celui des Finances. Le Conseil a confié l'exercice de cette responsabilité à une Direction de la recherche industrielle établie au sein de la Division du chercheur en chef. Les contrats négociés par la Production de défense revêtent un caractère désintéressé et appellent la participation financière de la société industrielle (normalement à concurrence d'au moins la moitié).

Le ministère joue manifestement un rôle très important qui déborde l'achat normal et qui se répercute profondément sur la puissance actuelle et future de l'économie. Cela vaut même si la valeur totale des achats alliés et des contrats des États-Unis passés au Canada sous le régime du partage de la production, à laquelle s'ajoutent les dépenses spéciales destinées à soutenir le potentiel industriel du Canada, ne constitue qu'une somme modeste par rapport aux dépenses de même nature faites ailleurs. Parce que ces dépenses se concentrent dans des secteurs où la recherche et la technique importent beaucoup pour l'avenir, leur chiffre relativement faible n'est pas la juste mesure de leur importance. Il est donc capital que le ministère s'acquitte bien de son rôle dans ce domaine difficile.

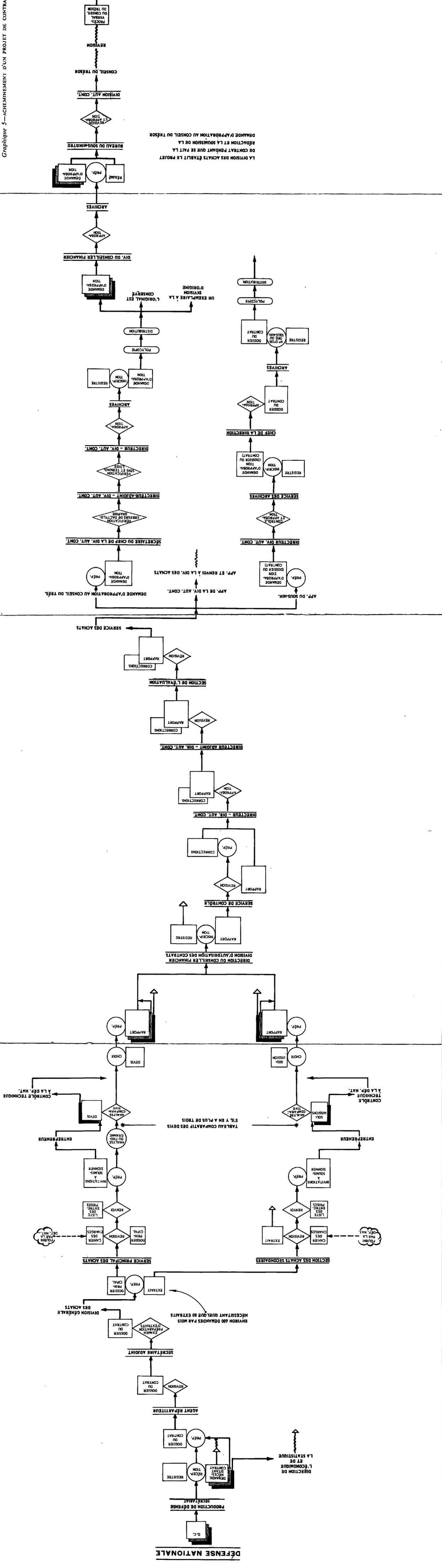
Son rôle doit se rattacher de près à l'œuvre de l'approvisionnement militaire et exige, en particulier, une connaissance détaillée des possibilités actuelles et futures de l'industrie canadienne en matière militaire. Les décisions relatives à l'approvisionnement militaire doivent se prendre à la lumière de ces connaissances et cadrer avec les ententes du Canada avec ses alliés sur le partage de la production et avec le souci de faire contribuer, comme elle le doit, la production militaire canadienne à la puissance actuelle et future de l'économie.

Graphiques 1, 2, 3 et 4—CALENDRIER DE L'APPROVISIONNEMENT EN MATÉRIEL

ARTICLE	MINISTÈRE	1959						1960						
		juil	août	sept	oct	nov	déc	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil
<i>Graphique 1</i> Chargeuse	D.N.													
	P.D.													
	FOUR-NISSEUR													
	TOTAL													
<i>Graphique 2</i> Accumulateurs	D.N.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
	P.D.		■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	FOUR-NISSEUR				■			■	■	■	■	■	■	■
	TOTAL													
<i>Graphique 3</i> Appareil de mesure de régulateur de tension	D.N.													
	P.D.													
	FOUR-NISSEUR													
	TOTAL													
<i>Graphique 4</i> Réceptacle à rebuts	D.N.									■	■	■	■	
	P.D.										■	■	■	■
	FOUR-NISSEUR											■	■	■
	TOTAL													

1961															1962		NOMBRE DE JOURS		
août	sept	oct	nov	déc	janv	fév	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc		janv	fév
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■				331
■	■	■	■				■						■	■	■				87
	■							■					■	■		■	■		134
																			552
																			198
																			110
																			56
																			364
				■															43
				■	■														13
				■	■	■	■	■	■										119
																			175
																			46
																			19
																			34
																			99

Graphique 5 — ACHÈMÈNEMENT D'UN PROJET DE CONTRAT



L'approvisionnement militaire et l'épaulement de l'économie doivent donc s'opérer en étroite conjonction.

Le ministère de la Production de défense consacre manifestement beaucoup d'énergie à s'acquitter de son grand rôle, mais il n'est pas aussi patent qu'il ait les connaissances et les spécialistes indispensables à une œuvre de cette envergure. Grâce à leur enthousiasme et à leur ingéniosité tempérés par leur sens pratique des réalités canadiennes, ses dirigeants ont réussi à procurer aux fournisseurs canadiens de bonnes possibilités de fabriquer du matériel dans le cadre du programme de partage de la production et d'obtenir des commandes des alliés européens du Canada. Il est moins manifeste que le ministère étudie sérieusement l'économie canadienne afin de se prononcer avec assurance sur l'importance de certains secteurs particuliers par rapport à la puissance et à la croissance futures de l'économie. Il ne semble pas non plus que d'autres administrations du gouvernement s'appliquent à répondre à cet impératif. Les succès acquis jusqu'ici tiennent donc, et dans une mesure inquiétante, au bon sens et aux décisions opportunes d'hommes pratiques plutôt qu'à une analyse à fond des nécessités de l'économie canadienne et de la façon dont la production militaire, y compris la part du Canada dans l'approvisionnement allié, peut le mieux la servir.

#### GESTION DES STOCKS DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Les approvisionnements sont livrés à l'Arme pour laquelle le gouvernement les a achetés et celle-ci en assume alors la pleine responsabilité. Chaque arme répond donc de l'entreposage des approvisionnements et de leur distribution au point d'utilisation soit directement par le fournisseur ou à partir de ses propres dépôts et magasins. La comptabilité actuelle des trois armes ne fournit pas la valeur des stocks, mais elle se situe entre 500 et 750 millions de dollars et elle se rapproche probablement du chiffre supérieur. En plus de la grande masse de matériel et de fournitures livrée aux membres de l'OTAN en vertu du programme d'aide mutuelle, les trois armes ont déclaré excédentaire plus d'un milliard de dollars de matériel depuis la fin de la seconde guerre mondiale et l'ont remis à la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

Les stocks militaires (vêtements, véhicules automobiles, pièces détachées, ainsi qu'une vaste gamme de produits de toutes sortes) sont conservés dans certains grands dépôts et dans les dépôts régionaux. Pour déterminer le coût de la défense du pays, il faut tenir compte de la gestion de ces stocks énormes, de leur entreposage, de leur importance et de la mesure dans laquelle le coût de la dégradation et du vieillissement en magasin est contrôlé. La gestion des

stocks des forces armées occupe environ 40,000 personnes dont les traitements se montent à quelque 175 millions par an. Cette gestion occupe en moyenne une personne pour trois militaires et 68 p. 100 de ce personnel est civil. Le tableau 9 en donne le détail. Vos commissaires décrivent ailleurs les rapports qui existent entre les services d'approvisionnement des forces armées et les moyens mis en œuvre pour le transport des fournitures. Dans le présent rapport, on trouve résumés les résultats d'une étude effectuée pour déterminer si le contrôle de l'achat et le réglage des stocks militaires est bien de nature à limiter au minimum les frais d'achat et d'entreposage.

Les conclusions générales qui se dégagent de cette étude sont troublantes et encourageantes à la fois. La vérification de 40,054 articles (spécialement adaptés aux besoins des forces armées) a révélé que les stocks en magasin dépassent les besoins de cinq ans dans 73 p. 100 des cas et que 29 p. 100 des stocks actuels existeront encore dans vingt-cinq ans s'il ne se fait pas d'autres achats. La Marine royale canadienne, par exemple, possède des chaussures d'une pointure particulière en nombre suffisant pour 85 ans, des sacs de marin pour plus de neuf ans et des combinaisons de laine et de coton d'une certaine taille pour plus de mille ans. Les stocks d'approvisionnements techniques de l'Armée regorgent de certains articles: lampes oscillatrices (42 ans), lampes de poche numéro 4 (83 ans), salopettes de coton noires ordinaires pour hommes d'une certaine taille (197 ans), et bagues d'étanchéité pour embrayage de véhicule automobile (51 ans). L'aviation a assez de chaussettes de laine d'un genre particulier pour 81 ans, de pneus pour 12 ans et d'ampoules de lampe G pour 270 ans. Il faut dire, en toute justice, que cette surabondance tient dans certains cas à l'existence de stocks laissés pour compte à la fin de la seconde guerre mondiale.

D'autre part, 1 p. 100 des quelque 40,000 articles étaient stockés en quantités suffisantes pour répondre à la moitié de la consommation annuelle (en dollars) et 10 p. 100 pour 86 p. 100 de la consommation. Les trois armes peuvent donc améliorer grandement l'efficacité de leur gestion en concentrant leur attention sur le nombre relativement restreint des articles dont elles ont la responsabilité. Jusqu'ici, elles ont eu tendance à en accorder autant à chaque genre d'articles en stock, mais cela n'est manifestement pas avantageux.

Les règles de stockage des forces armées sont, en général, les suivantes:

- maintenir un stock de réserve correspondant aux besoins de trois mois, et
- placer chaque année des commandes correspondant aux besoins de douze mois.

On ne s'arrête guère à mettre en balance les frais accrus qu'occasionne la

passation d'une commande et ceux qui découlent du stockage inutile. Ainsi, une méthode de commande rationnelle aurait réalisé une économie de \$540,000 sur les 3,895 articles (compris dans les 40,054 étudiés) qui ont fait l'objet de commandes durant l'année en cause. Il y aurait eu des commandes plus nombreuses qui auraient coûté un supplément d'environ \$20,000 à l'approvisionnement, mais le stock moyen aurait été plus faible et les frais de stockage en auraient été diminués de \$560,000. L'économie nette de ce seul fait se serait élevée à 5 p. 100 de la valeur totale des achats. En outre, les commandes n'ayant porté durant l'année que sur 3,895 articles parmi les 40,054 de l'échantillon, 90 p. 100 des articles compris dans l'échantillon ne devaient plus s'utiliser ou avaient été achetés en trop grande quantité les années précédentes.

Tableau 9—PERSONNEL PRÉPOSÉ À LA GESTION DES STOCKS—FORCES ARMÉES CANADIENNES

	<i>Marine</i>	<i>Armée</i>	<i>Aviation</i>	<i>Total</i>
Effectif des forces armées au 31 mars 1961. ....	20,655	48,051	51,349	120,055
Personnel de la Défense nationale affecté à la gestion des stocks au 31 décembre 1961*				
Militaires .....	928	6,684	4,383	11,995
Civils .....	9,701	11,900	3,519	25,120
	<u>10,629</u>	<u>18,584</u>	<u>7,902</u>	<u>37,115**</u>
Pourcentage du personnel civil affecté à la gestion des stocks .....	91%	64%	45%	68%
Rapport de l'effectif des forces armées au personnel affecté à la gestion des stocks	1.9	2.6	6.5	3.2

\*Comprend le personnel s'occupant de toutes les fonctions relevant d'une gestion intégrée de l'approvisionnement: achat, contrôle, mouvement, entreposage, réception, inspection, vérification comptable, préparation, élimination, récupération, emballage, expédition et manutention.

\*\* A ce total doit s'ajouter les 1,317 employés de la Défense nationale affectés aux besoins et à l'inspection et relevant du sous-ministre adjoint. L'ensemble du personnel coûte environ 169 millions par an, soit 11 p. 100 du budget annuel de la Défense. Il faudrait aussi ajouter une grande partie des 1,538 employés du ministère de la Production de défense et les 100 employés de la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

D'après une étude simulatrice qui a porté sur un grand nombre des 40,054 articles de l'échantillon, on devrait réaliser une économie annuelle de plus de 10 p. 100 de la valeur actuelle des stocks sans modifier en rien les règles de stockage minimum des forces armées. Le niveau moyen des stocks de plus de 13,000 articles étudiés pourrait diminuer de 85 p. 100. L'adoption

de règles de stockage minimum plus appropriées augmenterait davantage les économies réalisables. A la longue les économies de superficie d'entreposage seraient également importantes. Les méthodes qui ont présidé au sondage ne permettent pas d'en extrapoler avec assurance les résultats aux 500 à 750 millions de dollars de stocks des forces armées, mais il semble que de très grandes économies pourraient se réaliser.

Vos commissaires ne voudraient pas créer de malentendu. Il y a bien des causes à la situation que nous venons d'exposer, dont le personnel des forces armées chargé de la gestion des stocks n'est pas responsable. Certaines attitudes à l'égard des nécessités militaires interviennent pour une part dans le réglage du niveau des stocks. Les forces armées ont aussi en stock de grandes quantités de matériel et de fournitures qui ne sont qu'un héritage de principes démodés et de situations passées. Les excédents de certains articles remontent à la seconde guerre mondiale, à l'expédition en Corée et au stockage rapide pratiqué pour l'OTAN durant les premières années 1950. Avant que le concept des «forces sur pied» ne présidât aux plans de défense, on conservait, avec raison, des stocks plus considérables de certains articles qu'il ne convient aujourd'hui. Une partie de l'encombrement découle donc de l'insuffisance des méthodes d'élimination. Il existe aussi d'autres causes. A la suite de l'examen qu'elle en a fait, cependant, la Commission est d'avis que, même si les forces armées sont au courant des méthodes qui pourraient améliorer de façon marquée le contrôle et le coût du stockage, on s'emploie encore trop peu à obtenir des résultats.

L'amélioration de la gestion de l'équipement militaire n'est que la première étape qui mènera au maximum d'économies. La solution de longue haleine est manifestement la collaboration des trois armes à l'entreposage et à la distribution du matériel. Même dans le cas des articles semblables mais non identiques des trois armes (par exemple, vêtements et certains véhicules automobiles), il y aurait fort à gagner à centraliser ou à rationaliser l'entreposage. Dans plusieurs cas où les besoins sont identiques (par exemple, pièces détachées de véhicule automobile et une grande partie du matériel électronique), les économies sur les locaux, le personnel, le transport et les dépenses connexes, seraient encore plus importantes.

Les objectifs à atteindre dans la gestion d'une entreprise aussi vaste que l'achat, le transport et l'entreposage économique du matériel des trois armes sont d'une envergure telle qu'il faudrait procéder par étapes. Il sera peut-être plus profitable et plus sage, par conséquent, de s'appliquer au début sur les méthodes permettant de réduire, au sein de chaque arme, les frais d'entreposage, de transport et de stockage.

# 5

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Se fondant sur les observations qu'ils viennent de formuler au sujet de l'approvisionnement au gouvernement, vos commissaires en sont arrivés aux conclusions suivantes:

1. La fonction d'achat dans les ministères et organismes civils est tellement dispersée et fragmentée qu'elle est trop souvent laissée à des personnes qui n'ont pas les connaissances et les qualités nécessaires. Il existe des exceptions, mais cette conclusion d'ordre général vaut pour l'ensemble du tableau. Il y a partout double emploi de personnel et d'activité à cause de la multiplicité des bureaux d'achat et des préposés à l'achat ainsi que des installations et des employés affectés aux nombreux magasins disséminés à travers le Canada. Certains ministères ont des services régionaux et d'autres auraient dû réduire le coût et la complexité de leurs méthodes en décentralisant une partie de l'achat.

Il y a des ministères et des organismes qui ont des besoins bien particuliers, mais le gros de leurs besoins comprend des genres d'articles qui sont nécessaires à plusieurs ministères, ainsi qu'aux forces armées. On voit aussitôt l'avantage qu'il y aurait à établir un organisme central d'achat qui assurerait à tous les ministères et organismes des services d'achat aussi expérimentés qu'avisés. Le ministère de la Production de défense est déjà organisé sur un pied qui lui permet de jouer ce rôle au bénéfice des trois armes. Il place des commandes qui s'élèvent chaque année à plusieurs fois le volume total des achats des ministères et organismes civils; la valeur des articles et du matériel

civils achetés pour les seules forces armées est à peu près égale à celle des besoins de l'ensemble des ministères et organismes civils.

2. Dans plusieurs cas, les formalités et méthodes qui président à l'achat sont trop compliquées, trop lentes et trop coûteuses. Lorsqu'il dépense, le gouvernement doit veiller à ce que des influences indues n'interviennent pas dans le choix du fournisseur ou dans la fixation des prix.

C'est pour cette raison que le conseil du Trésor examine les gros contrats, même s'il a déjà participé à l'étude des prévisions budgétaires qui affectent des fonds à l'objet du contrat. La protection serait suffisante, cependant, si cette seconde vérification se limitait aux gros contrats et s'il existait un organisme d'achat centralisé dont les procédés et les méthodes inspireraient pleine confiance au Conseil, et auquel on pourrait accorder plus de latitude qu'aux multiples services d'achat actuels.

Au ministère de la Production de défense, comme dans tout le service public, on s'en tient trop méticuleusement à l'achat sur soumissions formelles. Lorsqu'il y a urgence, un agent acheteur compétent peut fort bien protéger l'intérêt public. Il existe aussi des cas où la demande de soumissions est absurde, par exemple, lorsqu'il n'y a qu'un seul fournisseur possible ou lorsque les sommes en causes sont minimes.

Un organisme central pourrait pratiquer beaucoup plus l'achat en masse, ce qui simplifierait les méthodes d'achat et les rendrait moins coûteuses. L'organisme pourrait, par exemple, mettre en adjudication chaque année une foule d'articles de grande consommation et passer contrat avec plusieurs fournisseurs dans les diverses régions ou avec un seul fournisseur dont le réseau de distribution répondrait à la même fin. Les ministères et organismes usagers pourraient alors passer, par le canal de leur bureau principal ou de leurs bureaux régionaux, des commandes imputables sur ces contrats directement avec les fournisseurs au fur et à mesure de leurs besoins; cette méthode permettrait d'éliminer une foule de demandes à l'organisme central, de supprimer les fréquentes demandes de soumissions pour de petits approvisionnements, et de comprimer les stocks.

3. L'usage insuffisant des normes établies et, très souvent, la définition par trop précise des besoins semblent ajouter au frais de l'approvisionnement de la fonction publique. Un organisme central, doté des compétences nécessaires et bien raccordé à ses clients, les ministères, réussirait à opérer des améliorations. Lorsque les agents acheteurs connaissent leur domaine et se tiennent au fait des innovations dans le domaine des matières premières et des produits finis, ils peuvent renseigner les ministères usagers sur ceux qui répondront le

mieux à leurs besoins et au meilleur compte. L'organisme central pourra aussi aider à établir des normes qui seront utiles à plusieurs ministères et organismes. L'organisme d'achat ne devrait pas l'emporter sur le droit des ministères et organismes usagers de commander et d'obtenir des produits et des matières répondant exactement aux prescriptions qui leur paraissent nécessaires. Les usagers, par contre, doivent être disposés à en payer le prix et, le cas échéant, à justifier au conseil du Trésor le supplément de frais.

4. L'entreposage et la gestion des stocks sont souvent moins efficaces et plus coûteux qu'il ne le faut. Cela tient beaucoup au double emploi et à la fragmentation qui résulte de ce que les divers ministères et organismes n'achètent des stocks que pour leurs propres besoins. L'inefficacité relative de l'entreposage et de la gestion dans plusieurs ministères et organismes semble tenir pour beaucoup aussi à ce qu'on n'adopte pas assez les méthodes nouvelles qui se répandent rapidement dans le secteur industriel. Il y aurait moyen d'y remédier sensiblement si l'entreposage et la gestion étaient confiés à un seul organisme auxiliaire. Il faudrait pratiquer dans tout le pays le stockage régional des articles d'usage général pour le compte des organismes civils. Il faudrait donner accès à ces stocks au ministère de la Défense nationale et l'encourager à les utiliser au maximum afin de réduire ses propres stocks. D'autre part, les ministères pourraient réduire le nombre de leurs magasins dans les diverses régions, et plusieurs d'entre eux pourraient se fusionner à ceux de l'organisme central. Il en résulterait une réelle économie de locaux.

5. L'élimination des stocks excédentaires des ministères et organismes par le canal de la Corporation de disposition des biens de la Couronne devrait être plus efficace et plus économique qu'elle ne l'est. Cela tient surtout à ce que les ministères ne sont pas assez encouragés à révéler leurs excédents et aux méthodes de transfert inefficaces. Il faudrait encourager les ministères en adoptant des méthodes plus commodes et plus expéditives et en établissant des dispositions financières autorisant le ministère cessionnaire à utiliser les fonds récupérés ou à en recevoir le crédit à l'honneur de sa gestion. De même, les ministères qui pourraient utiliser les articles excédentaires devraient trouver un avantage financier à le faire au lieu de s'approvisionner à l'extérieur.

6. Le transfert de la responsabilité de l'achat et de l'entreposage à l'organisme central devrait être amorcé par le transfert de l'achat régional exercé par les ministères et organismes aux quatorze bureaux régionaux du ministère de la Production de défense. On pourrait aussi transférer dès le début la responsabilité de l'achat et de la fourniture du mobilier, des machines de bureau, des imprimés et de la papeterie.

7. Il existe certains cas où l'acquisition d'articles bien particuliers ne pourrait se faire par l'entremise d'un organisme d'achat commun; les œuvres d'art destinées à la Galerie nationale ou les pièces ajoutées à la collection du Musée national en sont des exemples manifestes. Cependant, même dans le cas des articles d'usage général et commun, il semble prudent, pour des raisons d'ordre pratique, d'opérer à une cadence raisonnable le transfert progressif de la fonction d'achat des ministères à l'organisme central. Le conseil du Trésor, pour qui la situation revêt un intérêt primordial, surveillerait le transfert et, au besoin, émettrait des directives.

8. Le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement dont nous proposons la création devrait être un organisme auxiliaire. Il ne devrait pas chercher à contrôler les décisions des ministères usagers au sujet des divers genres de produits, qu'il leur faut pour répondre à leurs besoins. D'autre part, organisme d'achat compétent et spécialisé, il devrait être en mesure de les conseiller. Service auxiliaire, il ne devrait pas supporter les frais d'achat et de transport des articles fournis aux ministères. Chacun devrait payer ses approvisionnements sur ses crédits et avoir à justifier par la voie normale des prévisions budgétaires, leur nécessité pour la réalisation de son programme d'action.

- Nous recommandons donc:*
- 1 Que soit établi un organisme central d'achat appelé à desservir tous les ministères et organismes (civils et militaires) du gouvernement fédéral, autres que les Sociétés para-commerciales de la Couronne;
  - 2 Qu'à cette fin, le ministère actuel de la Production de défense devienne le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement et que ses responsabilités s'étendent à l'approvisionnement des ministères et organismes civils;
  - 3 Que le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement ait mission d'établir, de concert avec les ministères et organismes usagers, des normes générales à l'égard des articles qui peuvent en bénéficier et qu'il se charge des fonctions de l'Office des normes du gouvernement canadien, y compris sa représentation à la Direction du perfectionnement inter-armes du ministère de la Défense nationale.

- 4 Que le ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement établisse dans tout le pays des services d'entreposage, de stockage et de manutention des matières au bénéfice de tous les ministères autres que la Défense nationale.
- 5 Que le ministère de la Défense nationale, de concert avec celui de la Production de défense, entreprenne, pour le compte des trois forces armées, l'étude des modalités d'approvisionnement les plus avantageuses, des stocks minimums de sécurité, des stocks communs et de l'élimination des stocks démodés ou excédentaires, dans le but de réduire les frais d'entreposage et de transport, ainsi que les autres frais de gestion des stocks.
- 6 Que le financement de l'activité d'achat et d'entreposage du ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement soit assuré par une caisse de roulement.
- 7 Que la Corporation de disposition des biens de la Couronne fonctionne à titre de division du nouveau ministère de l'Achat et de l'Approvisionnement et que ses effectifs et ses méthodes soient intégrés le plus étroitement possible à d'autres fonctions du ministère.
- 8 Qu'on entreprenne avec vigueur l'écoulement des stocks excédentaires et que les méthodes actuellement employées pour déclarer excédentaires les stocks inutiles soient modifiées de façon à faciliter davantage les transactions interministérielles.