



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE CHAPITRE 5, LA RÉINSTALLATION DES MEMBRES
DES FORCES CANADIENNES, DE LA GRC ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE DU RAPPORT DE
NOVEMBRE 2006 DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU
CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

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

Mai 2007



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

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

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

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

**LE CHAPITRE 5, LA RÉINSTALLATION DES
MEMBRES DES FORCES CANADIENNES, DE LA
GRC ET DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE
DU RAPPORT DE NOVEMBRE 2006 DE LA
VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

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

Mai 2007

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

Brian Fitzpatrick
Jean-Yves Laforest

MEMBRES

David Christopherson
Mike Lake
Pierre Poilievre
Pablo Rodriguez
Jean-Yves Roy

Judy Sgro
David Sweet
John Williams
Borys Wrzesnewskyj

GREFFIER DU COMITÉ

Georges Etoke

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brian O'Neal
Alex Smith
Lydia Scratch

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)(g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a étudié le Chapitre 5, La réinstallation des membres des Forces canadiennes, de la GRC et de la Fonction Publique fédérale du rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada. Le comité a convenu de déposer ce rapport comme suit :

INTRODUCTION

Le 17 novembre 2005, vers la fin de la 1^{re} session de la 38^e législature, le Comité permanent des comptes publics a adopté une motion demandant à la vérificatrice générale de procéder à une vérification des contrats relatifs au Programme de réinstallation intégré (le Programme) à l'échelle du gouvernement du Canada et de présenter un rapport au Parlement renfermant ses conclusions à ce sujet. Chaque année, le Programme gère quelque 15 000 réinstallations de membres des Forces canadiennes (FC) et de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) et de fonctionnaires fédéraux. En 2005, il a coûté environ 272 millions de dollars.

Ayant acquiescé à la demande du Comité, la vérificatrice générale a présenté les résultats de sa vérification dans son rapport de novembre 2006. Le Comité a décidé d'examiner attentivement les résultats étant donné qu'il avait lui-même été l'instigateur de la vérification et en raison de l'importance du Programme pour ses utilisateurs – en particulier pour les membres des Forces canadiennes, qui représentent de loin sa principale clientèle – et de son coût appréciable.

Le 7 décembre 2006, le Comité a tenu une première séance avec la vérificatrice générale, Sheila Fraser, pour discuter de la vérification. M^{me} Fraser était accompagnée par M. Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, et par M. Bruce Sloan, directeur principal, Bureau du vérificateur général. M. Ian Bennett, sous-ministre adjoint p. i., Approvisionnements, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), a également témoigné, en compagnie de M. Richard Goodfellow, gestionnaire, Division des services de réalisation des projets de TPSGC. Le Secrétariat du Conseil du Trésor était représenté par M. Dan Danagher, directeur exécutif, Relations de travail et opérations de rémunération; le ministère de la Défense nationale, par le contre-amiral Tyrone W. H. Pile, chef du Personnel militaire; et la Gendarmerie royale du Canada, par M. Alain Séguin, commissaire adjoint, Finances.

D'autres séances ont eu lieu le 12 décembre 2006 et le 29 janvier 2007. Le 12 décembre, le Comité a rencontré M. Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, et M. Bruce Sloan, directeur principal, Bureau du vérificateur général; M. Ian Bennett, sous-ministre adjoint p. i., Approvisionnements, représentait TPSGC. Il était accompagné par M^{me} Ellen Stensholt, avocate générale principale, Services juridiques, et par M. Richard Goodfellow, gestionnaire, Division des services de réalisation des projets. M. Bruce Atyeo, président, Envoy Relocations Services Inc., était présent à titre personnel, tout comme M. Raymond Bélair, président, Services de relogement de Royal LePage.

Le 29 janvier 2007, le Comité a rencontré la vérificatrice générale, Sheila Fraser, qui était accompagnée par M. Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, et par M. Bruce Sloan, directeur principal, Bureau du vérificateur général. M. I. David Marshall, sous-ministre et administrateur des comptes, représentait TPSGC, avec M. Ian Bennett, sous-ministre adjoint p. i., Approvisionnements, M^{me} Lilianne Saint-Pierre, directrice exécutive, Opérations d'approvisionnement, M^{me} Ellen Stensholt, avocate générale principale, Services juridiques, et M. Richard Goodfellow, gestionnaire, Division des services de réalisation des projets. Ont aussi comparu : pour la Gendarmerie royale du Canada, M. Alain Séguin, commissaire adjoint, Finances; pour le ministère de la Défense nationale, le contre-amiral Tyrone W. H. Pile, chef du Personnel militaire; pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Dan Danagher, directeur exécutif, Relations de travail et opérations de rémunération, accompagné par M. D. Ram Singh, analyste principal des systèmes financiers et de gestion. M. Bruce Atyeo, président, Envoy Relocations Services Inc., et M. Raymond Bélair, président, Services de relogement de Royal LePage, étaient présents à titre personnel.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Préambule

Dans son 10^e Rapport de la 1^{re} session de la 38^e législature, le Comité permanent des comptes publics a recommandé que les sous-ministres soient désignés comme administrateurs des comptes, selon le modèle en place au Royaume-Uni depuis plus d'un siècle. En 2006, la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les

activités publicitaires (Commission Gomery) a fait une recommandation semblable. C'est donc un changement majeur qu'a subi le statut des sous-ministres lorsque la *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui modifiait la *Loi sur la gestion des finances publiques*, est entrée en vigueur en janvier 2007. Ainsi, aux termes du nouveau paragraphe 16.4(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le sous-ministre, à titre d'administrateur des comptes de son ministère, est « comptable devant les comités compétents du Sénat et de la Chambre des communes :

- a) des mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;
- b) des mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;
- c) de la signature des comptes qui doivent être tenus pour l'établissement des Comptes publics visés à l'article 64 [de la *Loi sur la gestion des finances publiques*];
- d) de l'exercice des autres attributions spécifiques relatives à l'administration du ministère qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale. »

Lorsque M. Marshall, sous-ministre de TPSGC, a témoigné devant le Comité le 29 janvier 2007, il est devenu le premier sous-ministre à comparaître en qualité d'administrateur des comptes. Une étape historique venait d'être franchie dans la clarification des responsabilités respectives des ministres et des sous-ministres et dans la responsabilité accrue de l'utilisation des ressources fournies par les contribuables canadiens en vue de l'administration du gouvernement et de ses programmes.

B. Introduction

Tous les ans, des milliers d'employés de la fonction publique fédérale, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des Forces canadiennes et leur famille doivent déménager dans une nouvelle région pour des raisons professionnelles. Avant 1999, chaque ministère et organisme fédéral assistait ses propres employés aux différentes étapes de leur réinstallation.

En avril 1999, le gouvernement a établi un projet pilote (Programme pilote de réinstallation intégré) qui unifiait les services et les activités touchant les réinstallations. Cette intégration visait à réduire les coûts de réinstallation pour le gouvernement, à

simplifier l'administration des services et à offrir des avantages plus souples, mieux adaptés aux besoins des différents employés. Le gouvernement a lancé un appel d'offres en vue de confier l'administration du Programme à un entrepreneur.

Plusieurs ministères et organismes fédéraux ont participé à la conception et à la réalisation du Programme, de même qu'au processus d'appel d'offres. Le Secrétariat du Conseil du Trésor était (et est encore) le chargé de projet, tandis que TPSGC, en tant qu'autorité contractante, gérait le processus d'appel d'offres. D'après le Guide des approvisionnements de TPSGC, le Ministère « est responsable de l'intégrité du processus d'approvisionnement en entier, y compris de toutes les mesures prises dans le cadre de ce processus¹ ». Le ministère de la Défense nationale (MDN) et la GRC étaient (et sont) responsables du contenu technique et de la surveillance des travaux effectués en vertu des contrats. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, TPSGC, le MDN et la GRC ont constitué un comité interministériel pour rédiger l'énoncé des travaux. TPSGC s'est servi de ce document pour produire une demande de propositions qui invitait les entrepreneurs intéressés par l'administration du Programme à soumissionner pour un contrat de quatre ans. Ensemble, le Secrétariat du Conseil du Trésor, la GRC, TPSGC et le MDN ont évalué les soumissions et retenu une firme – Services de relogement Royal LePage – en avril 1999.

En 2002, le gouvernement a décidé de rendre le Programme permanent et d'attribuer deux contrats d'administration : un pour les Forces canadiennes et l'autre pour la GRC et la fonction publique. Il a lancé un deuxième appel d'offres, en suivant les mêmes procédures que le premier, ce qui a conduit à l'attribution de deux contrats de cinq ans au fournisseur titulaire.

En mars 2003, cependant, un soumissionnaire non retenu a contesté l'attribution des contrats devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). En outre, le ministère chargé de gérer le processus d'appel d'offres, TPSGC (le Ministère), a fait l'objet d'allégations de conflit d'intérêts relativement à l'attribution des contrats.

TPSGC a interjeté appel de la décision du Tribunal devant la Cour fédérale du Canada et a entrepris une enquête interne sur les allégations de conflit d'intérêts. Le

¹ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Guide des approvisionnements, <http://www.pwgsc.gc.ca/acquisitions/text/sm/toc-f.html>.

Ministère en est venu à conclure que les allégations étaient sans fondement. Il a toutefois jugé que l'apparence de conflit d'intérêts était suffisamment préoccupante pour annuler les contrats et lancer un nouvel appel d'offres, ce qui a été fait en août 2003.

Le Ministère prétend avoir fait le nécessaire pour rendre le processus d'appel d'offres irréprochable. Il en a confié la gestion à une nouvelle équipe et, vu la participation probable du fournisseur titulaire, a pris des mesures pour, a-t-il dit, assurer l'équité du processus. Ces mesures consistaient à établir un système d'évaluation des propositions qui accordait plus de poids aux éléments techniques qu'aux éléments financiers (75 – 25) – et visait aussi à mettre en lumière l'objectif du Programme d'offrir un service d'excellente qualité à sa clientèle – et à embaucher un surveillant de l'équité indépendant chargé de superviser l'évaluation des propositions².

En 2004, par suite du nouvel appel d'offres – le troisième pour le Programme –, le fournisseur titulaire s'est vu à nouveau adjudger les deux contrats, un pour le ministère de la Défense nationale et l'autre pour la GRC et la fonction publique.

En mai 2005, le Tribunal canadien du commerce extérieur a statué que TPSGC avait comparé indûment deux volets de la proposition d'un soumissionnaire non retenu. Le Tribunal a recommandé de réévaluer certaines sections de la proposition de chaque soumissionnaire. TPSGC a interjeté appel devant la Cour d'appel fédérale, qui a confirmé en 2006 la conclusion du Tribunal selon laquelle la comparaison n'avait pas été faite correctement, mais a annulé la recommandation de réévaluer les propositions. La vérificatrice générale a fait remarquer : « Selon la Cour, la réévaluation de toutes les propositions des soumissions n'aurait eu aucun effet sur la décision prise en 2004 concernant l'attribution du contrat³. » Le soumissionnaire non retenu a aussi fait part de ses préoccupations au Comité permanent des comptes publics, qui a renvoyé la question à la vérificatrice générale du Canada.

C. Résultats de la vérification

² L'utilisation, au Ministère, de surveillants de l'équité a été très bien reçue par le vérificateur général (*Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, 1999, chapitre 18, paragraphes 18.36 à 18.38) et par le Comité permanent des comptes publics (10^e Rapport, 36^e législature, 2^e session, déposé en mai 2000).

³ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, novembre 2006, chapitre 5, paragraphe 5.53.

La vérificatrice générale a donné suite à la demande du Comité. Après avoir terminé une vérification approfondie à la fin d'août 2006, elle a conclu dans son rapport déposé en novembre que les contrats « n'avaient pas été attribués de façon juste et équitable ». (5.101) Cette conclusion repose sur deux séries de constatations.

D'après la vérificatrice générale, l'examen de la demande de propositions, c'est-à-dire l'invitation du gouvernement à soumissionner qui énonçait les exigences contractuelles, « comportait des inexactitudes importantes » en ce qui concerne le volume d'activités. (5.101) On demandait aux soumissionnaires de préciser les limites de coûts pour six services que le fournisseur devait offrir. Pour l'un des services – services de gestion immobilière pour les propriétaires qui gardaient leur maison et la louaient au lieu de la vendre après un déménagement –, la demande de propositions donnait les volumes d'activité estimatifs dont les soumissionnaires devaient se servir pour faire les calculs.

Or, ces volumes correspondaient tellement peu aux volumes réels qu'ils en devenaient complètement irréalistes. Il était indiqué qu'on ferait appel aux services de gestion immobilière pour 60 p. 100 des réinstallations des Forces canadiennes, soit environ 7 200 par année. Dans les faits, ces services ont été utilisés pour 183 des quelque 81 000 réinstallations effectuées entre 1999 et 2005 (environ 0,22 p. 100). L'écart entre les chiffres donnés et la réalité était démesuré, également, pour la GRC et la fonction publique. Selon les estimations, on avait besoin annuellement des services de gestion immobilière pour 450 réinstallations à la GRC et 280 dans la fonction publique. En réalité, entre 1999 et 2005, les services ont été utilisés pour 2 réinstallations sur près de 11 000 à la GRC et 4 sur plus de 5 300 dans la fonction publique. (5.24, 5.25) En outre, la demande de propositions indiquait que 60 p. 100 des membres des Forces canadiennes étaient des locataires et 40 p. 100 des propriétaires, mais les critères d'évaluation de la demande appliquaient les services de gestion immobilière aux locataires (60 p. 100).

Des entrepreneurs disposés à soumissionner ont mis en doute les volumes d'activité figurant dans la demande de propositions. Ils ont demandé à TPSGC de leur fournir des volumes basés sur des données antérieures et ont signalé que les pourcentages de propriétaires et de locataires avaient été inversés. Après avoir vérifié auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor, du MDN et de la GRC, le Ministère a répondu qu'il n'y

avait pas de données antérieures disponibles et que les pourcentages de propriétaires et de locataires ne seraient pas modifiés. Il a dit aux entrepreneurs d'utiliser, pour les besoins de l'évaluation, les données fournies dans la demande de propositions.

Un des soumissionnaires, qui a suivi les instructions, a fixé à 48,7 millions de dollars le prix des services de gestion immobilière pour quelque 7 200 réinstallations annuelles dans les Forces canadiennes pour les cinq ans du contrat et deux années optionnelles. Par contre, le fournisseur titulaire a fixé un taux plafond de 0 p. 100 pour les services de gestion immobilière. Les deux contrats lui ont été adjugés. La vérificatrice générale fait valoir que le fournisseur titulaire a joui d'un avantage indu parce que la demande de propositions contenait des « inexactitudes importantes » sur les volumes d'activité des services de gestion immobilière et parce qu'il connaissait les volumes réels en raison de son précédent travail contractuel⁴. Même si TPSGC a suivi les procédures établies et pris des mesures pour supprimer l'avantage qu'avait le fournisseur titulaire, ces efforts ont été insuffisants selon la vérificatrice générale. Bien que les ministères et organismes souscrivent en majeure partie aux faits établis par la vérificatrice générale, TPSGC maintient que son approche a compensé les données incorrectes de la demande de propositions et que, par conséquent, les contrats ont été attribués de façon juste et équitable.

Après avoir examiné très attentivement les résultats de la vérification et les données présentées par ses témoins, le Comité souscrit aux conclusions générales de la vérificatrice générale. Il est étonnant qu'un contrat soumis à une surveillance aussi étroite à la suite d'accusations de conflit d'intérêts ait été attribué malgré la présence de données erronées dans la demande de propositions. Le Ministère affirme que les volumes d'activité réels n'étaient pas disponibles au moment de l'appel d'offres, mais le Comité constate qu'il n'a pas essayé d'obtenir ces données auprès du fournisseur titulaire ni analysé la pertinence des volumes estimatifs en passant en revue les états financiers trimestriels présentés par le titulaire. Le Comité constate aussi que les volumes d'activité estimatifs avaient d'abord été inscrits dans la demande de propositions élaborée pour le contrat de 2002 et que le Ministère les a reportés dans la demande de 2004 sans vérifier s'ils étaient fondés. Lorsque les entrepreneurs ont mis en doute les chiffres, le Ministère

n'a procédé qu'à une vérification superficielle alors qu'un examen plus rigoureux s'imposait.

En 2002, le Ministère a réagi judicieusement aux apparences de conflit d'intérêts en annulant les contrats et en lançant un nouvel appel d'offres. Maintenant, en 2007, faudrait-il le prier d'agir pareillement à la lumière des erreurs non pas apparentes, mais bien réelles, du processus d'appel d'offres? Lorsque le Comité lui a demandé si elle conseillera au gouvernement de lancer un nouvel appel d'offres, M^{me} Fraser a répondu avec réserve que « c'est au gouvernement de décider, compte tenu de nos constatations, quelles mesures il veut prendre ». (32:1600) Devant l'insistance du Comité, elle a ajouté : « Je leur conseillerais d'évaluer avec soin les conséquences possibles de cette erreur, de déterminer, le cas échéant, si le résultat ultime pourrait en être modifié et, dans une optique de justice et d'équité, de prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires. » (32:1600) Au cours d'une réunion ultérieure, Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, a dit que « si l'on attribue le contrat à la suite d'un autre processus équitable et transparent, cela protégerait l'intégrité du processus ». (33:1630) Il semblerait que la chose à faire serait de demander au gouvernement d'au moins envisager d'annuler les contrats et de lancer un nouvel appel d'offres dès que possible.

Il y a toutefois d'autres facteurs à prendre en considération. Les contrats expireront en novembre 2009, avec possibilité de prolongation pour deux autres années. Comme le nouveau processus d'appel d'offres pourrait prendre jusqu'à un an, la décision d'annuler les contrats existants semblerait précipitée. Rien ne prouve que le fournisseur actuel n'a pas honoré les obligations des contrats ou qu'il a tiré un avantage indu de son expérience contractuelle antérieure. La résiliation devrait donc se faire pour des raisons de commodité, ce qui expose le gouvernement à des poursuites qui risquent de coûter des millions de dollars aux contribuables. Dans l'intervalle, s'il n'est pas possible de négocier des arrangements provisoires avec le fournisseur actuel, les services risqueraient d'être interrompus, au détriment des bénéficiaires du Programme (et de leurs employeurs). Comme la grande majorité des utilisateurs sont des membres des Forces canadiennes et leur famille, des hommes et des femmes qui subissent actuellement un niveau important de stress en voulant servir leur pays, pareilles interruptions seraient

⁴ *Ibid.*, paragraphe 5.102.

inacceptables. Par conséquent, vu le laps de temps relativement court qu'il reste avant l'expiration des contrats, les sommes considérables qu'il pourrait en coûter aux contribuables et la possibilité que le fonctionnement du Programme soit interrompu, le Comité ne peut pas recommander l'annulation des contrats. Par contre, il est fermement convaincu qu'un nouveau processus d'appel d'offres, grandement amélioré, devra être lancé dans un délai minimal. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le contrat des Forces canadiennes et celui de la GRC et de la fonction publique fédérale visant les services de réinstallation fassent l'objet d'un nouvel appel d'offres pour le début de novembre 2009 et que le contrat actuel ne soit pas prolongé.

À la suite de sa vérification, la vérificatrice générale a formulé dix recommandations visant à améliorer la passation de marchés, la mesure du rendement du Programme et le contrôle des dépenses. Le Comité souscrit à chacune de ces recommandations et note que TPSGC, la GRC, le MDN et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont accepté – certains plus volontiers que d'autres – de les appliquer toutes. Le Comité estime que toutes les recommandations doivent être intégralement mises en œuvre avant le prochain appel d'offres. En conséquence, il recommande :

RECOMMANDATION 2

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère de la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada se donnent un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de chacune des recommandations figurant au chapitre 5 du rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2006 qui s'appliquent à eux et qu'ils remettent copie de ce plan au Comité au plus tard le 30 septembre 2007.

Certains ministères et organismes ont fait savoir qu'ils avaient déjà amorcé, voire dans certains cas terminé, la mise en œuvre des mesures recommandées par la vérificatrice générale. Dans ces cas, les ministères et organismes en question devraient déclarer les progrès réalisés. Pour que le Parlement puisse se faire une idée de la progression de la mise en œuvre des mesures requises, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère de la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada fassent rapport au Comité des Comptes publics, au plus tard le 30 septembre 2007, sur le degré de réalisation des engagements qu'ils ont pris en réponse aux recommandations de la vérificatrice générale qui s'appliquent à eux.

Les contrats afférents au Programme doivent expirer en novembre 2009, date à laquelle le Comité recommande qu'un nouvel appel d'offres soit lancé. Après tant de tentatives imparfaites, il est extrêmement important que le processus d'appel d'offres soit mené correctement et qu'il repose sur des renseignements exacts. À cette fin, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que les recommandations formulées par la vérificatrice générale et acceptées par les ministères soient intégralement mises en œuvre avant le lancement d'un nouvel appel d'offres relativement au Programme de réinstallation intégré.

La vérificatrice générale a formulé – et les ministères concernés ont accepté – plusieurs recommandations axées sur la nécessité de mesurer les résultats du programme. Quoi qu'il en soit, le Comité souligne l'importance de surveiller de près les programmes, non seulement pour s'assurer qu'ils produisent les résultats escomptés, mais aussi pour déceler les problèmes à temps et prendre les mesures correctives nécessaires, le cas échéant. S'il est besoin d'un exemple qui illustre bien l'importance de ce principe (et, malheureusement, ils ne manquent pas), l'évolution du Programme de réinstallation intégré en fournit un. Il s'agissait à l'origine d'un projet pilote qui aurait donc dû à ce titre être surveillé de près dans le contexte d'un cadre d'évaluation. Les résultats de cette évaluation auraient permis de se prononcer sur l'intérêt de rendre le programme permanent. Ils auraient permis aussi d'éliminer les problèmes mis au jour durant la phase expérimentale et de dissiper tout malentendu chez les bénéficiaires ou les fournisseurs. Pourtant, tout tend à montrer qu'on n'a rien fait de tout cela. Les témoins, ceux du secteur privé et ceux du gouvernement, ont donné des interprétations contradictoires des modalités du contrat – qui avait fait l'objet de trois appels d'offres en cinq ans – et le

gouvernement n'a pas pu démontrer de manière probante que le programme donnait les résultats prévus.

Le Programme est coûteux et touche chaque année des milliers d'employés du gouvernement et leur famille. Compte tenu de cela, et de la controverse qui l'entoure, le coût et les résultats du Programme de réinstallation intégré devraient faire l'objet d'un rapport annuel au Parlement. L'engagement qu'ont pris les ministères concernés de contrôler les résultats du Programme conformément aux politiques du gouvernement et aux recommandations de la vérificatrice générale devrait faciliter les choses. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor fassent état, dans leurs rapports sur le rendement, des résultats du Programme de réinstallation intégré relativement à leurs employés, notamment du nombre d'employés concernés et des coûts du Programme, et indiquent si celui-ci donne les résultats escomptés, et ce, à partir du prochain rapport sur le rendement portant sur l'exercice terminé le 31 mars 2008.

Il est essentiel que l'information générée par le contrôle des résultats du Programme serve à rédiger la demande de propositions lors du prochain appel d'offres. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada se serve de l'information générée par le contrôle des résultats du Programme de réinstallation intégré pour rédiger la prochaine demande de propositions relative au Programme.

Le Comité comprend mal comment on a pu si mal estimer le volume des activités dans non pas un, mais trois appels d'offres. Au troisième, un soumissionnaire a mis en doute la fiabilité des estimations, mais Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a pas fait grand-chose pour voir à ce que les estimations fournies soient réalistes. Le Ministère s'est contenté de faire confirmer les chiffres par les ministères clients, et a dit aux soumissionnaires de se fonder sur les volumes indiqués dans la

demande de propositions. TPSGC est forcé d'accepter les données des ministères en espérant qu'elles sont exactes, mais celles-ci devraient en fait être accompagnées d'une assurance formelle, de la part du ministère concerné, qu'elles sont correctes. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada collabore étroitement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et ses ministères clients à l'élaboration d'un processus d'attestation propre à garantir l'exactitude des données destinées à figurer dans les demandes de propositions et veille à ce que le processus soit opérationnel avant la préparation des appels d'offres relatifs aux prochains contrats afférents au Programme de réinstallation intégré.

La vérificatrice générale a fait savoir au Comité que le contrat portant sur les membres des Forces canadiennes précise un taux plafond de 0 p. 100 pour les services de gestion immobilière, mais que, dans les dix dossiers de réinstallation de membres des Forces canadiennes qu'elle a examinés, les personnes concernées avaient dû payer des sommes allant de 800 \$ à un peu plus de 8 000 \$⁵. Le Comité a appris que le ministère de la Défense nationale est en train de revoir tous les dossiers de réinstallation et mène des discussions sur les modalités du contrat avec le fournisseur. Le MDN n'a cependant pas voulu dire quand cet examen serait terminé, ni quand les membres des FC seraient indemnisés. Le Comité trouve tout retard inacceptable, particulièrement compte tenu des sacrifices que les membres des Forces canadiennes font actuellement au service de leur pays. En conséquence, il recommande :

RECOMMANDATION 8

Que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes se fixent une date cible d'au plus tard le 30 septembre 2007 pour l'achèvement de l'examen des dossiers de réinstallation et l'indemnisation de tous les membres des Forces canadiennes auxquels on a fait payer à tort des services de gestion immobilière. Que le gouvernement du Canada prennent des mesures pour récupérer complètement les fonds auprès des Services de relogement de Royal LePage et que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

⁵ *Ibid.*, paragraphe 5.97.

fasse rapport des progrès de ces efforts dans son rapport sur le rendement ministériel.

Cherchant à comprendre le Programme de réinstallation intégré et les problèmes qu'il pose, le Comité a tenu trois audiences. C'est à la troisième seulement que le Comité a appris que les volumes d'activité estimatifs des services de gestion immobilière indiqués aux soumissionnaires reposaient non pas sur des données historiques, mais sur un modèle logique mis au point par le groupe de travail interministériel qui avait rédigé la demande de propositions pour le programme pilote en 1999. On s'est ensuite servi de ce modèle dans les appels d'offres de 2002 et de 2004, apparemment sans que cela ne suscite de questions. L'existence de ce modèle – qui aboutit à des estimations hautement irréalistes – a pris par surprise le Comité et la vérificatrice générale, laquelle a dit : « Nous avons travaillé pendant des mois avec plusieurs ministères pour essayer de comprendre d'où sont venus ces chiffres et nous n'avons jamais eu d'explication. » (34:1635) Or, le paragraphe 13 (1) de la *Loi sur le vérificateur général* porte ce qui suit :

Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

En ne fournissant pas à la vérificatrice générale l'information voulue sur l'existence et l'utilisation d'un « modèle logique » pour générer des estimations de volume des activités de gestion immobilière, les ministères concernés ont contrevenu à une importante disposition de la *Loi sur le vérificateur général*. La situation est à la fois troublante et grave. Le Parlement en général et le Comité en particulier comptent sur l'aptitude la vérificatrice générale à examiner toutes les informations pertinentes dans la préparation de ses rapports. Quand celle-ci ne le peut pas, le Comité est en droit de savoir pourquoi. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 9

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor explique de manière satisfaisante au Comité des comptes publics pourquoi la vérificatrice générale et son Bureau n'ont pas été mis au courant de l'existence du modèle logique qui a servi à produire les estimations du volume d'activité des services de gestion immobilière durant la vérification du Programme de réinstallation intégré et ce, au plus tard le 30 septembre 2007.

D. Conclusion

Le Programme de réinstallation intégré sert à aider les employés du gouvernement fédéral qui doivent déménager pour des raisons d'ordre professionnel et est censé offrir des services à un coût optimal pour les contribuables canadiens. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a passé un marché avec un fournisseur externe qu'il a chargé d'administrer le Programme. Or, en l'absence de mesures de contrôle des résultats du Programme, rien ne permet de dire si les objectifs visés ont été atteints.

Les soumissionnaires qui se disputent les marchés du gouvernement fédéral ont besoin d'informations fiables et d'une définition claire des tâches à exécuter de manière à soumettre des propositions qui traduisent fidèlement leur capacité à respecter les modalités des contrats. Or, trois appels d'offres successifs relatifs au Programme de réinstallation intégré comportaient des estimations erronées et une certaine incertitude continue de planer sur certains éléments des contrats. En conséquence, il se peut que des membres des Forces canadiennes aient dû assumer des frais indus pour des services qui auraient dû être gratuits.

Le Comité est très insatisfait de la manière dont les contrats relatifs à ce Programme ont été attribués et de la façon dont les ministères concernés ont réagi aux problèmes. Il s'attend des ministères qu'ils mettent en œuvre les recommandations formulées par la vérificatrice générale intégralement et en temps opportun. Il s'attend aussi que les membres des Forces canadiennes qui ont dû payer de leur poche des services fournis aux termes du Programme seront rapidement et totalement

indemnisés. Il entend surveiller l'avancement des mesures prises pour remédier aux nombreux problèmes mis au jour par la vérificatrice générale et réagir sans tarder si les ministères concernés ne tiennent pas leurs engagements.

Liste des témoins

Le chapitre 5, La réinstallation des membres des Forces canadiennes, de la GRC et de la fonction publique fédérale du Rapport de novembre 2006 du vérificateur général du Canada

<i>Organismes et individus</i>	<i>Date</i>	<i>Réunion</i>
Bureau du vérificateur général du Canada Ronnie Campbell Vérificateur général adjoint	2006/12/07	32
Bureau du vérificateur général du Canada Sheila Fraser Vérificatrice générale du Canada	2006/12/07	32
Bureau du vérificateur général du Canada Bruce Sloan Directeur principal	2006/12/07	32
Gendarmerie royale du Canada Alain Séguin Commissaire adjoint Finances	2006/12/07	32
ministère de la Défense nationale Tyrone Pile Chef Personnel militaire	2006/12/07	32
Secrétariat du Conseil du Trésor Dan Danagher Directeur exécutif Relations de travail et opérations de rémunération	2006/12/07	32
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Ian Bennett Sous-ministre adjoint intérimaire Direction générale des approvisionnements	2006/12/07	32
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Richard Goodfellow Gestionnaire Division des services de réalisation des projets	2006/12/07	32

<i>Organismes et individus</i>	<i>Date</i>	<i>Réunion</i>
Bureau du vérificateur général du Canada Ronnie Campbell Vérificateur général adjoint	2006/12/12	33
Bureau du vérificateur général du Canada Bruce Sloan Directeur principal	2006/12/12	33
Envoy Relocation Services Inc. Bruce Atyeo Président	2006/12/12	33
Royal LePage Raymond Bélaïr Vice-président, gestionnaire principal Services gouvernementaux	2006/12/12	33
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Ian Bennett Sous-ministre adjoint intérimaire Direction générale des approvisionnements	2006/12/12	33
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Richard Goodfellow Gestionnaire Division des services de réalisation des projets	2006/12/12	33
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Ellen Stensholt Avocate générale principale Services juridiques	2006/12/12	33
Bureau du vérificateur général du Canada Ronnie Campbell Vérificateur général adjoint	2007/01/29	34
Bureau du vérificateur général du Canada Sheila Fraser Vérificatrice générale du Canada	2007/01/29	34

<i>Organismes et individus</i>	<i>Date</i>	<i>Réunion</i>
Bureau du vérificateur général du Canada Bruce Sloan Directeur principal	2007/01/29	34
Envoy Relocation Services Inc. Bruce Atyeo Président	2007/01/29	34
Gendarmerie royale du Canada Alain Séguin Commissaire adjoint Finances	2007/01/29	34
ministère de la Défense nationale Denis D'Amours de Courberon Contrôleur intérimaire, chef Personnel militaire	2007/01/29	34
ministère de la Défense nationale Tyrone Pile Chef Personnel militaire	2007/01/29	34
Royal LePage Graham Badun Président	2007/01/29	34
Secrétariat du Conseil du Trésor Dan Danagher Directeur exécutif Relations de travail et opérations de rémunération	2007/01/29	34
Secrétariat du Conseil du Trésor D. Ram Singh Analyste principal, systèmes financiers et de gestion responsable du Programme de réinstallation intégrée, relations de travail et opérations de rémunération	2007/01/29	34
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Ian Bennett Sous-ministre adjoint intérimaire Direction générale des approvisionnements	2007/01/29	34

<i>Organismes et individus</i>	<i>Date</i>	<i>Réunion</i>
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Richard Goodfellow Gestionnaire Division des services de réalisation des projets	2007/01/29	34
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada David Marshall Sous-ministre	2007/01/29	34
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Liliane Saint Pierre Directrice exécutive Opérations d'approvisionnement	2007/01/29	34
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Ellen Stensholt Avocate générale principale Services juridiques	2007/01/29	34

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 32, 33, 34, 36, 40, 44 et 58 incluant le présent rapport](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Shawn Murphy, député