Automne 2012

# Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

## CHAPITRE 5

Les biens immobiliers — Défense nationale

BVG

Bureau du vérificateur général du Canada

**Avis au lecteur :** Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

*This document is also available in English.*

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2012.

N° de catalogue FA1-2012/2-5F-PDF
ISBN 978-1-100-99753-7
ISSN 0821-8129

# CHAPITRE 5

## Les biens immobiliers — Défense nationale

## Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

# Table des matières


## Points saillants 1

## Introduction 5

Responsabilités ministérielles en matière de gestion des biens immobiliers 6

Objet de l'audit 8

## Observations et recommandations 8

**Planification des besoins en matière de biens immobiliers** 8

La Défense nationale n'a pas encore achevé son cadre de planification immobilière 9

**Pratiques de gestion des biens immobiliers** 11

Les processus d'approbation des projets sont lourds et longs 11

La Défense nationale n'a pas complètement mis en œuvre les contrôles financiers visant Construction de Défense Canada 15

Le cadre de gestion du rendement des biens immobiliers est incomplet 17

Les pratiques d'entretien préventif sont insuffisantes 19

La Défense nationale a signalé quelques cas de non-conformité aux politiques sur la santé et la sécurité 20

**Gestion des ressources** 25

La Défense nationale n'a pas encore atteint ses objectifs en ce qui a trait aux dépenses d'entretien, de réparation et de réfection 25

Les bases ne reçoivent pas, en temps opportun, le financement nécessaire pour satisfaire aux exigences relatives aux biens immobiliers 30

La façon dont la Défense nationale gère ses ressources pour soutenir les biens immobiliers doit changer fondamentalement 32

## Conclusion 35

## À propos de l'audit 36

## Annexe

Tableau des recommandations 39

# Les biens immobiliers — Défense nationale

## Points saillants

### Qu'avons-nous examiné?

Les biens immobiliers du ministère de la Défense nationale comprennent des terrains, environ 20 000 bâtiments et plus de 13 000 ouvrages répartis dans des installations et des bases militaires partout au Canada. Les bâtiments peuvent comprendre des manèges militaires, des casernes, des hangars et des installations d'entreposage et d'entretien. Les ouvrages sont divisés en deux catégories : les ouvrages de service, comme les routes, les égouts et les réservoirs de carburant, et les installations opérationnelles, comme les aérodromes, les quais et les champs de tir. Cette infrastructure fournit un soutien essentiel aux opérations en ce qu'elle assure le maintien en puissance du personnel militaire et le déploiement des forces. De plus, elle fournit des aires d'entraînement et sert à entreposer et à protéger le matériel essentiel.

Nous avons vérifié si la Défense nationale avait assuré une saine gestion de ses biens immobiliers. Les travaux d'audit ont porté sur les moyens et les méthodes utilisés pour fournir une infrastructure aux 21 bases principales où les forces sont organisées, entraînées et équipées, et desquelles elles sont rapidement déployées. Les logements résidentiels ont été exclus de la portée de l'audit.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 17 juillet 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

### Pourquoi est-ce important?

La capacité des Forces canadiennes à mener des missions essentielles au Canada et à l'étranger dépend de l'infrastructure immobilière. Cette infrastructure est l'un des quatre piliers de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* que le gouvernement a adoptée en 2008 et qui vise à bâtir une armée efficace. La Stratégie consacre 40 milliards de dollars sur 20 ans, ou 8 % de toutes les dépenses militaires, à entretenir et à moderniser les biens immobiliers du Ministère.

En 2010, la Défense nationale rapportait que son infrastructure immobilière se détériore depuis les années 1990. Selon le Ministère, 43 % de ses bâtiments non résidentiels et 61 % de ses ouvrages avaient plus de 50 ans. En général, les infrastructures âgées répondent moins

bien aux besoins actuels. De plus, lorsqu'elles ne sont pas correctement entretenues, ces infrastructures peuvent être plus susceptibles de défaillance opérationnelle ou poser des risques accrus au plan de la santé et de la sécurité. Il est important que le parc immobilier de la Défense nationale soit géré d'une manière qui tienne compte de sa taille, de sa complexité, de son ampleur et de son incidence stratégique sur les capacités opérationnelles des Forces canadiennes.

## Qu'avons-nous constaté?

- La Défense nationale n'a pas encore mis en place de cadre de gestion immobilière ni de stratégie nationale en la matière. Ces deux documents sont rédigés, mais ils n'ont pas été approuvés ni publiés. L'ébauche de la stratégie établit une feuille de route pour assurer la saine gestion des biens immobiliers de la Défense nationale, y compris une nouvelle approche de gestion du portefeuille immobilier, des rapports sur la gestion des biens, la gestion intégrée des biens immobiliers, un nouveau cadre de gestion du rendement et de production de rapports en la matière, des systèmes d'information modernisés, et la planification des investissements axée sur les risques. Le cadre exige des plans directeurs d'aménagement immobilier dans les bases ainsi qu'un plan directeur national. Certains de ces éléments sont en place. Cependant, tant que la stratégie, le cadre et un plan directeur national d'aménagement immobilier ne sont pas achevés, le Ministère ne peut savoir s'il a les biens immobiliers qu'il faut au bon endroit et au bon moment pour satisfaire aux exigences opérationnelles des Forces canadiennes.
- Les pratiques d'achat, d'entretien et de réparation des immobilisations de la Défense nationale laissent à désirer. Les quartiers généraux n'ont communiqué aux bases aucun objectif ni cible de rendement pour des indicateurs importants, comme les indicateurs de l'état ou du caractère adéquat des biens immobiliers. Le cadre général de gestion du rendement pour les biens immobiliers est incomplet, et les quartiers généraux ne disposent pas des renseignements dont ils ont besoin pour évaluer l'état de ces biens. Le processus d'approbation du Ministère pour les projets de construction est lourd et long. Il faut environ six ans pour planifier et exécuter les projets importants. Les pratiques d'entretien préventif sont insuffisantes. Souvent, les travaux d'entretien sont déclenchés par une panne, ce qui contribue aux défaillances prématurées des biens. Des infractions au *Code national de prévention des incendies du Canada* ont été relevées à maints endroits. Par exemple, les inspections obligatoires des avertisseurs d'incendie n'avaient souvent pas été faites. D'autres exigences en matière de santé et de sécurité

n'avaient pas été respectées dans certains cas. La santé et la sécurité des travailleurs pourraient être menacées dans les installations en cause.

- La Défense nationale n'a pas atteint ses cibles de dépenses en matière d'entretien, de réparation et de réfection. Souvent, les fonds destinés à l'entretien, à la réparation et à la réfection parviennent aux bases trop tard dans l'année financière pour qu'elles puissent financer les plans et les projets en fonction du cycle de la construction. Le Ministère indique que son incapacité à atteindre ses cibles s'explique en partie par un manque de personnel, mais il ne peut s'attendre à une augmentation considérable de ses ressources humaines. La Défense nationale devra transformer sa façon de gérer les biens immobiliers pour satisfaire à toutes les exigences qui caractérisent une saine gestion des ressources.

**Réaction du Ministère** — Le Ministère accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

# Introduction

**5.1** La capacité des Forces canadiennes de mener à bien ses missions fondamentales au Canada et à l'étranger dépend de façon importante de son infrastructure immobilière. Cette infrastructure permet de soutenir les opérations et l'entraînement des troupes, de fournir des locaux au personnel, d'entreposer et de protéger l'équipement essentiel et de déployer les forces au besoin. À défaut d'effectuer des investissements dans l'infrastructure qui répondent aux besoins opérationnels, la capacité des Forces canadiennes d'organiser, d'entraîner, d'équiper et de déployer rapidement ses forces pourrait être amoindrie.

**5.2** L'infrastructure immobilière est composée d'ouvrages, de bâtiments et de terrains, y compris de champs de tir et d'aires d'entraînement. Les terrains qu'occupe la Défense nationale comptent approximativement 2,3 millions d'hectares, dont plus de 900 000 hectares sont loués des provinces. Le portefeuille immobilier du Ministère comprend plus de 20 000 bâtiments et 13 000 ouvrages répartis dans 23 **bases** partout au Canada et dans de plus petits emplacements dans chaque province et territoire. Les bâtiments se composent généralement de bâtiments à vocation administrative, de bunkers à munitions, de manèges militaires, de casernes, de centres de services de santé, de hangars et d'installations d'entreposage et d'entretien. Les ouvrages sont divisés en deux catégories : les ouvrages de service, comme les routes et les réseaux d'égouts, et les installations opérationnelles, comme les postes de ravitaillement en carburant, les aérodromes, les quais, les champs de tir et les aires d'entraînement.

**Base** — Installation militaire dont les opérations relèvent d'un seul commandant et qui est composée de terrains, de bâtiments et d'ouvrages à un ou à plusieurs emplacements. L'Aviation royale canadienne donne à ses bases le nom d'« escadres ».

**5.3** En 2010, la Défense nationale a indiqué que les compressions budgétaires des années 1990 avaient entraîné le vieillissement d'un grand nombre de ses infrastructures, qui doivent de ce fait être rénovées ou réparées. Le Ministère a mentionné que 43 % de ses bâtiments non résidentiels et 61 % de ses ouvrages avaient plus de 50 ans. Il a déterminé qu'entre 2001 et 2008, l'état de ses bâtiments non résidentiels s'était détérioré de 6 % tandis que l'état de ses ouvrages s'était détérioré de 15 %. En général, les anciennes infrastructures répondent moins bien aux besoins actuels et, lorsqu'elles ne sont pas bien entretenues, peuvent entraîner une augmentation des risques de défaillance opérationnelle ou des risques pour la santé et la sécurité.

**5.4** Le gouvernement a approuvé la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* de 2008 afin de constituer une armée efficace. La Stratégie

présente les biens immobiliers comme l'un de quatre principaux piliers de réussite. Pour la période de 2008-2009 à 2027-2028, la Stratégie prévoit des dépenses de 40 milliards de dollars au titre des biens immobiliers, dont des dépenses destinées aux nouvelles constructions, à la **réfection**, à l'entretien et à la réparation. Ce montant correspond à 8 % du total des dépenses militaires estimatives de 490 milliards de dollars prévues pour cette période de 20 ans.

**Réfection** — Projet visant à remplacer des biens immobiliers existants afin de satisfaire à des exigences réglementaires ou projet entraînant des dépenses consacrées à des améliorations comme l'augmentation de la capacité de service ou la prolongation de la durée de vie utile de biens.

### Responsabilités ministérielles en matière de gestion des biens immobiliers

**5.5** Le sous-ministre de la Défense nationale doit rendre compte au ministre de la Défense nationale et au Conseil du Trésor de la saine gestion des biens immobiliers du Ministère. Depuis 1995, la Défense nationale répartit les responsabilités de gestion de ces biens entre une autorité fonctionnelle et des responsables de la garde des biens immobiliers. L'autorité fonctionnelle est le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement), qui relève du sous-ministre. Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) n'est pas assujetti à la chaîne de commandement militaire. Ses responsabilités sont les suivantes :

- fournir une orientation, des directives et une surveillance fonctionnelles des activités immobilières, au nom du sous-ministre;
- diriger et coordonner les activités immobilières afin d'assurer la saine gestion du portefeuille immobilier du Ministère;
- élaborer des stratégies, des directives et des plans nationaux pour l'ensemble du portefeuille immobilier;
- élaborer le volet sur l'infrastructure du plan annuel d'investissement du Ministère (le Plan d'investissement en immobilisations);
- gérer les projets dont le coût estimatif dépasse 1 million de dollars.

**5.6** Les principaux responsables de la garde des biens immobiliers sont le chef du personnel militaire et les commandants de la Marine royale canadienne, de l'Armée canadienne et de l'Aviation royale canadienne. Ils doivent respecter la chaîne de commandement militaire et relèvent directement du chef d'état-major de la Défense. Leurs responsabilités sont les suivantes :

- respecter l'orientation fonctionnelle fournie par le Ministère;
- définir et évaluer les exigences opérationnelles;

- concevoir un plan pour le développement du portefeuille immobilier qui détermine où et comment le développement devrait se faire;
- établir les priorités d'investissement et affecter les ressources;
- planifier la gestion du cycle de vie en ce qui a trait à l'entretien, à la réparation et à la réfection des biens;
- veiller à la prestation de services d'entretien et de réparation des installations;
- gérer les projets immobiliers de moins de 1 million de dollars et ceux de moins de 5 millions de dollars qui ont été approuvés par le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement);
- assurer le respect des exigences en matière de santé et de sécurité.

**5.7** Le chef du personnel militaire et les commandants de la Marine, de l'Armée et de l'Aviation délèguent habituellement la garde des biens immobiliers aux commandants des bases et leur attribuent des fonds à cette fin. Dans la plupart des cas, le commandant d'une base est soutenu par l'organisation de génie construction de la base. Les commandants des bases ont les responsabilités suivantes :

- veiller aux activités de planification de la gestion du cycle de vie et de l'aménagement des bases;
- recommander les priorités d'investissement aux principaux responsables de la garde des biens;
- gérer les projets de moins de 1 million de dollars délégués par les principaux responsables de la garde des biens;
- surveiller quotidiennement les pratiques de gestion des biens immobiliers sur les bases;
- établir des programmes de surveillance et de conformité en matière de santé et de sécurité sur les bases.

**5.8** En général, il faut passer par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour la location et l'obtention de biens et services. Toutefois, c'est Construction de Défense Canada qui est l'autorité contractante pour tous les projets d'infrastructure de plus de 60 000 $. Construction de Défense Canada est une société d'État qui relève du Parlement, par l'intermédiaire du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Créée en 1951, la société d'État a comme seul client la Défense nationale.

**5.9** La Défense nationale emploie environ 5 000 personnes pour assurer la gestion, l'exploitation et l'entretien de ses biens immobiliers. Ses effectifs militaires et civils se composent, entre autres, d'ingénieurs, d'architectes, de personnes de métier, de manœuvres, de techniciens de systèmes d'information géographique, d'urbanistes, d'économistes et d'analystes.

### Objet de l'audit

**5.10** Le présent audit avait pour objectif de déterminer si la Défense nationale avait assuré une saine gestion de ses biens immobiliers. Nous avons vérifié si le Ministère disposait d'un cadre de gestion des biens immobiliers et de plans directeurs d'aménagement immobilier pour l'ensemble de l'organisation et les bases. Nous avons examiné la façon dont le Ministère gérait son infrastructure immobilière. Pour ce faire, nous avons vérifié si la Défense nationale avait clairement défini et prévu au budget ses besoins immobiliers actuels et futurs et les avait communiqués aux bases. Nous avons également vérifié si le Ministère avait fourni aux bases de nouvelles infrastructures et avait procédé à des activités de réfection sur les bases, conformément aux exigences du Conseil du Trésor. Enfin, nous avons examiné la façon dont le Ministère dépensait les sommes allouées aux biens immobiliers et affectait les ressources humaines au soutien de ces biens. Nous n'avons pas examiné les logements résidentiels. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

## Observations et recommandations

### Planification des besoins en matière de biens immobiliers

**5.11** Le Conseil du Trésor exige que les ministères responsables de la gestion de biens immobiliers élaborent un cadre de gestion immobilière. Ce cadre intègre les biens immobiliers aux autres ressources nécessaires pour satisfaire aux besoins opérationnels. Un tel cadre devrait énoncer une stratégie exhaustive, coordonnée et cohérente de gestion des biens immobiliers des ministères qui favorise l'exécution de leurs programmes. Les ministères doivent gérer leurs investissements immobiliers comme un portefeuille plutôt que comme des actifs individuels.

**5.12** Nous avons vérifié si la Défense nationale disposait d'un cadre de gestion immobilière ainsi que de plans directeurs d'aménagement immobilier pour l'ensemble du Ministère et les bases. Le cadre et les plans d'aménagement devraient définir les biens immobiliers dont

le Ministère a besoin pour appuyer ses activités militaires. Nous avons analysé les activités de planification du quartier général et les plans des 21 bases principales responsables de l'organisation, de l'entraînement, de l'équipement et du déploiement rapide des forces.

### La Défense nationale n'a pas encore achevé son cadre de planification immobilière

**5.13** Nous avons constaté que la Défense nationale n'avait pas encore mis en place de cadre de gestion des biens immobiliers. Afin de satisfaire à l'exigence du Conseil du Trésor en la matière, le Ministère a préparé un cadre de gestion des biens immobiliers, daté de novembre 2010, mais ce cadre n'a pas encore été mis en place. Le cadre a été élaboré pour satisfaire à l'exigence du Conseil du Trésor et pour aider le Ministère à mettre en œuvre sa propre stratégie relative aux biens immobiliers (voir le paragraphe 5.16). La version provisoire du cadre indiquait, parmi d'autres priorités, la nécessité de faire réellement avancer l'élaboration des plans directeurs d'aménagement immobilier.

**5.14** En 2010, le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a demandé aux responsables de la garde des biens immobiliers de préparer des plans directeurs d'aménagement immobilier pour les bases. Ces plans doivent prévoir l'aménagement des bâtiments, des ouvrages, des terrains, des champs de tir et des aires d'entraînement sur une période de 20 ans. Ils visent à éclairer la prise de décisions en matière d'aménagement afin d'assurer une expansion sécuritaire, sûre, adéquate et durable des bases de façon à répondre aux priorités opérationnelles à venir. Ces plans seront utilisés pour orienter la planification des projets immobiliers, y compris les projets faisant partie du Plan d'investissement en immobilisations (Infrastructure) du Ministère. Les plans serviront également à l'élaboration d'un plan directeur national d'aménagement immobilier.

**5.15** Nous avons constaté que 18 des 21 bases disposaient maintenant de plans directeurs d'aménagement immobilier à jour. Douze des 18 plans terminés respectaient les lignes directrices du Ministère. Les six autres plans ne contenaient pas tous les éléments obligatoires, comme des informations contextuelles, une évaluation de l'état actuel des biens immobiliers ou une évaluation des défis et des possibilités. La Défense nationale n'avait pas encore intégré les plans directeurs d'aménagement immobilier des bases à un plan directeur national d'aménagement immobilier.

**5.16** De plus, la Défense nationale a rédigé, mais n'a pas mis en œuvre, un document global dont l'objet est de traiter de toutes les questions liées à son portefeuille de biens immobiliers. Il s'agit de la stratégie relative aux biens immobiliers, datant de novembre 2010. La stratégie établit une feuille de route de sorte que l'on dispose des biens immobiliers nécessaires au bon endroit et au bon moment. Voici quelques éléments clés de la stratégie :

- une nouvelle approche de gestion du portefeuille des biens immobiliers;
- l'établissement d'un rapport sur la gestion des biens immobiliers;
- la gestion intégrée des biens immobiliers;
- la planification des investissements axée sur les risques;
- un nouveau cadre de gestion du rendement des biens immobiliers et de production de rapports en la matière;
- de nouvelles technologies afin de transformer l'offre d'infrastructure et la prestation des services connexes.

**5.17** La plupart des exigences énoncées dans la stratégie relative aux biens immobiliers n'ont pas été mises en place. Toutefois, la Défense nationale a mis en œuvre la planification des investissements axée sur les risques qui s'articule dans le Plan d'investissement en immobilisations (Infrastructure) national annuel du Ministère. Le Plan d'investissement en immobilisations (Infrastructure) est une exigence du Conseil du Trésor et comprend les investissements en infrastructure de plus de 1 million de dollars qui seront réalisés au cours des 10 prochaines années. L'objectif principal du Plan est d'identifier le financement et les exigences liés aux biens distincts qui ont été déterminés à différents niveaux de la chaîne de commandement afin de soutenir les activités des Forces canadiennes.

**5.18** Tant que le Ministère n'a pas achevé et entièrement mis en œuvre sa stratégie relative aux biens immobiliers, son cadre de gestion des biens immobiliers et un plan directeur national d'aménagement immobilier, il ne peut pas savoir s'il dispose des biens nécessaires au bon endroit et au bon moment pour satisfaire aux exigences opérationnelles des Forces canadiennes.

**5.19** **Recommandation** — La Défense nationale devrait terminer l'élaboration de sa stratégie relative aux biens immobiliers, du cadre de gestion des biens immobiliers et d'un plan directeur national d'aménagement immobilier, et veiller à leur mise en œuvre.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La Défense nationale, au moyen de l'initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement, prend toutes les mesures nécessaires afin d'élaborer et de mettre en œuvre la Stratégie sur les biens immobiliers et le Cadre de gestion des biens immobiliers. L'élaboration du Plan national d'aménagement des biens immobiliers est en cours et sera structurée en fonction du cycle ministériel de planification des investissements.

## Pratiques de gestion des biens immobiliers

**5.20** Nous avons examiné les pratiques de gestion des biens immobiliers de la Défense nationale pour déterminer si le Ministère :

- avait acquis de nouvelles infrastructures et réalisé les projets de réfection dans les délais prévus et selon le budget établi;
- avait mis en place une gestion des risques et des contrôles efficaces afin de gérer les projets d'infrastructure réalisés par Construction de Défense Canada;
- avait géré le rendement et surveillé les exigences en matière d'entretien des biens immobiliers afin qu'ils puissent soutenir les opérations;
- avait mis en œuvre des pratiques d'entretien préventif;
- s'était assuré que l'infrastructure ne posait aucun risque ni danger pour la santé ou la sécurité du personnel.

### Les processus d'approbation des projets sont lourds et longs

**5.21** Le programme d'immobilisations de la Défense nationale comprend deux types de projets : les petits projets de moins de 5 millions de dollars et les grands projets de plus de 5 millions de dollars. Selon l'évaluation des risques du Ministère, les projets immobiliers dont le coût estimatif est supérieur à 5 millions de dollars doivent être approuvés soit par le ministre, soit par le Conseil du Trésor. Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) approuve les projets de 1 à 5 millions de dollars. En pratique, ce sont les commandants des bases qui approuvent les projets d'immobilisations de 1 million de dollars ou moins, et ces projets ne font pas partie du processus de planification de l'investissement en immobilisations de la Défense nationale. Une évaluation menée en 2011 par la Défense nationale portant sur son programme d'acquisition, d'entretien et de cession de biens immobiliers indiquait qu'avec l'augmentation des coûts des matériaux de construction

et de la main-d'œuvre, le niveau d'approbation des projets par les commandants des bases, qui est fixé à 1 million de dollars, était devenu restrictif.

**5.22** Lorsqu'un projet est approuvé, Construction de Défense Canada devient l'autorité contractante responsable de la gestion de la phase de construction de ce projet si le coût estimatif de ce dernier est supérieur ou égal à 60 000 $. Pour les projets dont le coût estimatif est inférieur à 60 000 $, ils peuvent être concrétisés au moyen d'une offre à commandes existante du gouvernement du Canada, ou encore Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ou les administrateurs des bases peuvent lancer des appels d'offres pour les projets en question.

**5.23** Les projets de construction devraient être achevés dans les délais prévus et selon le budget établi. Nous avons examiné si les nouveaux projets immobiliers et de réfection dans les bases avaient été achevés en respectant les délais et les coûts prévus. Nous avons eu des entrevues avec des cadres supérieurs et examiné les documents liés à l'approbation des projets prévus en temps voulu.

**5.24** Nous avons examiné 49 projets qui ont été achevés au cours de la période d'avril 2010 à septembre 2011. Ils comprenaient les 8 projets de plus de 5 millions de dollars, un échantillon de 4 projets dont le coût se situait entre 1 et 5 millions de dollars, et un échantillon de 37 projets dont le coût était inférieur à 1 million de dollars.

**5.25** Nous avons vérifié si les 12 projets coûtant plus de 1 million de dollars avaient connu des retards et des dépassements de coûts, et s'il y avait un lien entre les retards et les dépassements de coûts. Comme point de référence pour le respect des délais, nous avons retenu la première date d'achèvement estimative documentée. Nous avons remarqué que les échéances étaient souvent modifiées avant l'approbation définitive d'un projet et à mesure que le projet progressait. Pour le respect du budget, nous avons comparé les estimations des coûts au moment de la définition initiale du projet, de son approbation et de sa livraison définitive.

**5.26** Nous avons constaté qu'il y avait un manque de documentation sur la phase initiale du projet pour 7 des 12 projets de plus de 1 million de dollars. Cependant, nous avons pu comparer les estimations initiales des coûts, les estimations soumises dans le cadre du processus d'approbation définitive et les coûts du projet livré pour cinq projets. Par rapport aux estimations initiales des coûts, le Ministère a réalisé deux projets dont les coûts réels étaient inférieurs aux coûts estimatifs

et trois projets dont les coûts réels étaient supérieurs aux coûts estimatifs. Pour ces cinq projets, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de lien évident entre le temps requis pour achever le projet et les dépassements de coûts.

**5.27** Nous avons constaté que tous les projets de plus de 1 million de dollars avaient été livrés au moins 10 mois plus tard que prévu, dont l'un d'entre eux plus de 5 ans plus tard (voir la pièce 5.1). Nous avons également constaté que le délai moyen d'achèvement des 8 projets de plus de 5 millions de dollars avait été d'environ 6 ans.

**5.28** Les projets immobiliers dont le coût estimatif est inférieur à 1 million de dollars sont généralement planifiés et réalisés par les bases militaires. Nous avons constaté que 33 des 37 projets retenus de moins de 1 million de dollars relevaient des bases. Les procédures de planification et d'approbation de ces projets étaient moins compliquées. Afin de déterminer les retards pour ces projets, nous avons examiné les premiers documents disponibles sur les projets, comme les ordres de travail émis par les bases. Nous avons constaté que pour 27 des 33 projets, les responsables n'avaient pas documenté la date d'achèvement prévue ou n'avaient pas respecté les délais qu'ils avaient établis. Quatre autres projets de moins de 1 million de dollars

**Pièce 5.1 Tous les projets de plus de 1 million de dollars ont été livrés avec au moins 10 mois de retard**

| Projet examiné | Délai de livraison initial prévu du projet (en mois) | Délai de livraison réel du projet (en mois) | Nombre de mois de retard (dépassement du délai initial) |
|---|---|---|---|
| 1 | 19 | 29 | 10 |
| 2 | 8 | 20 | 12 |
| 3 | 12 | 25 | 13 |
| 4 | 12 | 25 | 13 |
| 5 | 59 | 73 | 14 |
| 6 | 12 | 29 | 17 |
| 7 | 29 | 55 | 26 |
| 8 | 53 | 85 | 32 |
| 9 | 49 | 97 | 48 |
| 10 | 49 | 100 | 51 |
| 11 | 29 | 86 | 57 |
| 12 | 50 | 113 | 63 |

Source : Données de la Défense nationale

ont été gérés par l'administration centrale. Ces quatre projets ont tous été livrés plus tard que prévu. Nous n'avons pas pu obtenir suffisamment de documentation sur les estimations de coûts pour déterminer si les projets de moins de 1 million de dollars avaient été livrés en respectant les budgets estimatifs initiaux ou s'il y avait un lien entre les dépassements de coûts et le délai d'achèvement des projets.

**5.29** Les fonctionnaires du Ministère nous ont expliqué que les processus font grimper les coûts et entraînent parfois l'abandon de projets en raison des retards occasionnés et de la faiblesse du seuil fixé pour l'approbation des dépenses. Cela semble particulièrement vrai pour les projets de plus de 1 million de dollars, étant donné qu'à tout moment pendant le processus d'examen du projet, des demandes d'information ou de nouvelles analyses peuvent occasionner des retards.

**5.30** En mai 2009, la Défense nationale a essayé de corriger la situation en rationalisant le processus d'approbation des projets immobiliers présentant peu de risques. Toutefois, le Ministère indique que cette mesure n'a pas permis de faire en sorte que tous les projets débutent dans les plus brefs délais. En 2011, une étude de l'Armée sur le processus d'approbation des projets immobiliers de plus de 5 millions de dollars a dénombré les nombreuses étapes du processus d'approbation par lesquelles devait passer un projet avant le lancement d'un appel d'offres. Selon cette étude, il faudrait plus de six ans pour faire approuver un projet. Ensuite, il faut tenir compte de l'appel d'offres et des travaux de construction avant la livraison définitive du projet. Une étude ministérielle distincte menée en 2011 a également fait état de la longueur et du caractère bureaucratique du processus, selon lequel l'approbation et l'achèvement d'un projet de construction demandent en moyenne plus de six ans. Selon cette même étude, dans le secteur privé, on peut terminer un projet similaire dans un délai moyen d'environ trois ans.

**5.31** De longs délais d'approbation peuvent retarder la réalisation d'un projet. Il est alors difficile d'avoir l'assurance que le bien immobilier sera prêt au bon moment. Les fonctionnaires du Ministère nous ont informés qu'ils avaient entrepris un examen exhaustif du processus de réalisation des projets en vue de raccourcir les délais de livraison et que le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) avait commencé à revoir le fonctionnement du programme de construction du Ministère.

**5.32** **Recommandation** — La Défense nationale devrait simplifier ses processus d'approbation des projets immobiliers de plus de 1 million de dollars en fonction du niveau de risque.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. En avril 2012, la Défense nationale a lancé un examen ministériel approfondi dans le but de réduire le délai d'approbation des projets. Dans le cadre de l'initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement et du programme de modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement de la Défense nationale, toutes les procédures d'approbation de projet, d'établissement de coûts et de mise en œuvre seront examinées, remaniées et attestées.

**5.33** **Recommandation** — La Défense nationale devrait établir et documenter des échéanciers fermes pour l'achèvement des projets immobiliers de moins de 1 million de dollars et consigner en dossier les estimations des coûts.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Dans le cadre de l'initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement et du programme de modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement de la Défense nationale, toutes les procédures et tous les échéanciers concernant la mise en œuvre de projets seront examinés, remaniés et attestés d'ici avril 2014.

### La Défense nationale n'a pas complètement mis en œuvre les contrôles financiers visant Construction de Défense Canada

**5.34** En 2008, la Défense nationale et Construction de Défense Canada ont signé un protocole d'entente définissant leur relation professionnelle. Nous avons examiné le cadre des contrôles financiers et de gestion mis en œuvre par la Défense nationale pour s'assurer que Construction de Défense Canada s'acquitte des obligations qui lui incombent aux termes du protocole d'entente et réalise les projets conformément au plan et au budget établis.

**5.35** En vertu du protocole d'entente, la Défense nationale a délégué à Construction de Défense Canada le pouvoir d'approuver le paiement de contrats avec des tiers. Le Ministère a précisé dans le protocole d'entente qu'il effectuerait des examens cycliques des processus de gestion financière pertinents de Construction de Défense Canada et mènerait des examens semestriels des processus de la société afin de vérifier les commandes effectuées auprès des entrepreneurs et les paiements qui leur sont versés. Les examens devraient permettre de vérifier si les pouvoirs délégués sont exercés correctement et si Construction de Défense Canada s'assure que les commandes et les paiements versés aux entrepreneurs sont effectués comme il se doit. Nous avons examiné ces principaux contrôles pour déterminer s'ils avaient été mis en place à la Défense nationale et s'ils fonctionnaient.

**5.36** Nous avons constaté que les principaux contrôles du Ministère, consistant en examens cycliques et semestriels, n'avaient pas été appliqués intégralement. En fait, aucun examen cyclique n'a été effectué depuis la signature du protocole d'entente en 2008. Le Ministère a déployé des efforts pour réaliser les examens semestriels, mais il n'a examiné que la région de l'administration centrale. Nous avons de plus constaté que les méthodes d'examen comportaient des lacunes. Par conséquent, la Défense nationale n'a pas obtenu l'assurance que Construction de Défense Canada exerçait correctement les pouvoirs qui lui avaient été délégués en vue de s'assurer que les commandes et les paiements aux entrepreneurs étaient effectués comme il se doit. Le Ministère a reconnu que ces contrôles n'étaient pas efficaces, mais il n'avait pas encore pris de mesures correctives à cet égard à la fin de notre audit.

**5.37** Les gestionnaires de projet au sein de la Défense nationale doivent également appliquer plusieurs contrôles de gestion pour s'assurer que Construction de Défense Canada gère adéquatement les contrats de construction, de réfection, d'entretien et de réparation. Parmi ces contrôles, mentionnons la surveillance continue du budget et la tenue régulière de réunions d'équipe. Les contrôles peuvent varier considérablement : un projet d'une valeur supérieure à 1 million de dollars qui est géré par l'administration centrale ne sera pas nécessairement soumis aux mêmes contrôles qu'un projet de moins de 1 million de dollars qui est géré par les bases. Nous avons examiné 11 projets évalués à plus de 1 million de dollars et 4 projets évalués à moins de 1 million de dollars afin de déterminer si le cadre de contrôle mis à la disposition des gestionnaires de projet de la Défense nationale était bien conçu et appliqué.

**5.38** Nous avons constaté que pour les projets de plus de 1 million de dollars, les contrôles de gestion à la disposition des gestionnaires de projet ministériels étaient adéquats pour vérifier si les contrats gérés par Construction de Défense Canada étaient exécutés conformément au plan et au budget du projet. De plus, nous avons constaté que les gestionnaires de projet avaient bien appliqué les contrôles. Pour les projets évalués à moins de 1 million de dollars, les gestionnaires de projet ministériels disposaient d'un cadre de contrôle de gestion simplifié, mais adéquat. De plus, les contrôles ont été appliqués comme il se doit.

**5.39** **Recommandation** — La Défense nationale devrait veiller à ce que les contrôles exercés sur Construction de la Défense Canada, à savoir les examens cycliques et semestriels, soient appliqués.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La Défense nationale engagera un tiers parti indépendant afin qu'il effectue des examens semestriels des processus de Construction de Défense Canada afin de se conformer aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces examens commenceront durant l'exercice 2012-2013. De plus, dès l'exercice 2013-2014, la Défense nationale tiendra compte des examens cycliques du contrôle exercé par Construction de Défense Canada, dans ses processus de gestion fondés sur les risques.

### Le cadre de gestion du rendement des biens immobiliers est incomplet

**5.40** Pour qu'un cadre de gestion du rendement soit efficace, il doit être fondé sur un système d'information qui recueille des renseignements pertinents sur les biens, les finances et les programmes et qui permet à la direction de produire des rapports sur l'utilisation, l'entretien et le rendement global des biens immobiliers du Ministère. Un tel cadre sert également de guide pour la gestion des risques. Nous avons vérifié si un cadre de gestion du rendement existait et si les objectifs et les cibles relatifs aux biens immobiliers avaient été communiqués aux bases en temps opportun. De plus, nous avons examiné si la Défense nationale avait fait un suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et des cibles.

**5.41** Nous avons constaté que le cadre de mesure du rendement était incomplet et que le quartier général n'était pas en mesure d'évaluer complètement l'état des biens immobiliers du Ministère. Par ailleurs, il n'y a aucun système d'information centralisé pour la gestion du rendement. Toutefois, certaines données sur le rendement sont régulièrement recueillies au niveau national, y compris des indicateurs relatifs à l'achèvement des projets immobiliers et aux investissements dans les travaux d'entretien et de réparation. Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a également mené deux enquêtes générales portant sur certains aspects du caractère adéquat et de l'état de l'infrastructure. Divers processus mis en œuvre dans les bases et à l'échelle nationale permettent également de surveiller la conformité aux exigences de santé et de sécurité. Néanmoins, les bases n'ont pas reçu les objectifs et les cibles se rattachant aux principaux indicateurs de rendement, comme l'état ou le caractère adéquat de leurs biens immobiliers.

**5.42** La Défense nationale a indiqué que l'évaluation du rendement des biens immobiliers sur les bases, qui n'en était qu'à ses débuts, manquait de cohérence. Nous avons constaté que certaines bases

avaient conçu leurs propres outils de gestion de l'information pour surveiller le rendement (voir la pièce 5.2).

**Pièce 5.2 Certaines bases ont conçu des outils de gestion de l'information**

Les bases de la Marine à Esquimalt et à Halifax ont acheté un logiciel de commerce pour les aider à gérer leur portefeuille de biens immobiliers. Ce logiciel, dont l'utilisation est répandue dans le secteur privé, enregistre systématiquement des renseignements sur chacun des bâtiments et des ouvrages, ainsi que sur leurs systèmes internes, afin de fournir une évaluation exhaustive de l'état de chaque bien. Les gestionnaires utilisent cette information pour établir, plusieurs années à l'avance, les coûts et les échéanciers des investissements en matière d'entretien et de réparation.

La Marine a constaté que le logiciel lui permettait de fonder ses décisions opérationnelles sur de meilleures informations que celles tirées des évaluations générales fournies par les enquêtes menées par le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement). L'organisme de recherche et de développement du Ministère a examiné l'utilisation du logiciel de commerce et a recommandé l'intégration complète du système dans les organisations de génie construction de toutes les bases au sein du Ministère.

**5.43** En 2009, le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a lancé le programme de Modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement afin de mettre au point des systèmes de gestion de l'information et de comptabilité pour l'ensemble du Ministère. Le programme fournira de nouvelles capacités d'information pour la gestion des inspections et des travaux d'entretien dans les bases, la gestion du rendement en temps opportun et la gestion du portefeuille. À la fin de la période visée par l'audit, la coordination des activités de planification avec l'initiative de gestion de l'information de la Marine avait été lancée dans le cadre du programme de Modernisation des activités. La date prévue pour la mise en œuvre, y compris la collecte des données, a été reportée de mars 2014 à avril 2015.

**5.44** **Recommandation** — La Défense nationale devrait mettre en œuvre un cadre de gestion du rendement qui établit des objectifs de rendement en ce qui a trait, notamment, à l'état, au caractère adéquat et à la sécurité de ses biens immobiliers.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La Défense nationale améliorera son cadre de gestion du rendement pour appuyer la prise de décision de la division des biens immobiliers à tous les échelons. La gestion du rendement sera appuyée au moyen d'un système d'information national pour la planification des ressources organisationnelles qui facilitera la gestion du rendement de tous les biens immobiliers d'ici mars 2014.

**5.45** **Recommandation** — La Défense nationale devrait s'assurer que les initiatives des bases et les leçons tirées sont intégrées à l'élaboration de son nouveau système de gestion de l'information dans le cadre du programme de Modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Dans le cadre du programme de Modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement, la Défense nationale a organisé 35 ateliers pour tirer profit de l'expérience acquise par les bases. Le Ministère continuera de solliciter les commentaires et la participation de représentants de la Marine royale canadienne, de l'Armée canadienne et de l'Aviation royale canadienne afin d'assurer l'intégration des leçons tirées.

### Les pratiques d'entretien préventif sont insuffisantes

**5.46** L'entretien préventif est une pratique d'entretien et de réparation essentielle pour assurer une gestion appropriée du cycle de vie d'un bien et gérer adéquatement les risques. L'entretien préventif est nécessaire pour prolonger la durée de vie utile des biens immobiliers et ramener les risques en matière de santé et de sécurité à un niveau acceptable. Nous avons examiné si le Ministère avait mis en œuvre des pratiques d'entretien préventif.

**5.47** Lors de notre sondage auprès des 21 principales bases au Canada, plusieurs d'entre elles ont indiqué que leurs programmes d'entretien préventif avaient pris fin dans le milieu des années 1990 en raison d'une réduction des effectifs et de compressions budgétaires. Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a signalé que l'arrêt des programmes d'entretien préventif au cours des dix dernières années avait directement contribué aux défaillances prématurées de bâtiments et de systèmes internes. Le Ministère indique que les bases utilisent les fonds d'entretien et de réparation disponibles pour financer des mesures correctives urgentes au lieu d'affecter les fonds à des mesures préventives qui permettraient de réduire le nombre de travaux d'entretien correctif urgents devant être réalisés à long terme. C'est donc dire que les biens immobiliers qui composent les portefeuilles des bases se détériorent continuellement.

**5.48** Dans le cadre de notre sondage, nous avons demandé aux commandants des bases si des travaux d'entretien préventif étaient effectués sur leur base. Les porte-parole de 11 des 21 bases ont répondu que certains travaux d'entretien préventifs étaient effectués.

Dans 2 de ces 11 bases, tous les travaux d'entretien préventif requis étaient confiés à des sous-traitants et étaient effectivement réalisés. Dix bases ne disposaient d'aucun programme d'entretien préventif. Quatre bases axaient leurs efforts sur la réparation des pannes plutôt que sur l'entretien préventif.

**5.49** À partir de l'exercice 2011-2012, le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a demandé aux responsables de la garde des biens immobiliers de mettre sur pied un programme d'entretien préventif qui respecte les exigences législatives et qui prévoit des activités dont la non-réalisation pourrait entraîner une défaillance immédiate des fonctions des installations ou des risques pour la sécurité. Les responsables ont reçu la consigne d'élargir progressivement l'étendue de cette première étape du programme jusqu'à établir un programme d'entretien préventif complet et permanent d'ici à l'exercice 2014-2015. Au cours de l'audit, le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a aussi entrepris la création d'un programme national visant à déterminer les travaux d'entretien minimaux qui doivent être effectués et à recommander des stratégies pour assurer la réalisation de ces travaux.

### La Défense nationale a signalé quelques cas de non-conformité aux politiques sur la santé et la sécurité

**5.50** L'état des biens immobiliers peut avoir une incidence sur la santé et la sécurité. Nous avons vérifié si le Ministère faisait en sorte que son infrastructure ne présente aucun risque pour la santé et la sécurité. Les gestionnaires des biens immobiliers doivent suivre de près l'état des biens et s'assurer que des fonds sont prévus et affectés à leur entretien, à leur rénovation et à l'atténuation des risques dès qu'ils apparaissent (voir la pièce 5.3).

**5.51** En vertu de la partie II du *Code canadien du travail*, la Défense nationale est tenue de veiller à la santé et à la sécurité de tous ses travailleurs civils. Les Forces canadiennes ne font pas partie de la fonction publique et les militaires ne sont pas protégés par le *Code canadien du travail*. Toutefois, la Défense nationale a comme politique de veiller à ce que son personnel militaire bénéficie de mesures de sécurité d'un niveau similaire dans tous les aspects de ses opérations, de ses activités d'entraînement et des activités de soutien. Bien que l'accomplissement de missions soit la priorité absolue, les commandants doivent tenir compte des questions de sécurité dans tous les aspects des opérations militaires afin que le personnel ne coure pas de risques inutiles et que les ressources matérielles ne soient pas gaspillées à cause d'accidents.

**Pièce 5.3 Les délais prévus dans la livraison d'un projet ont entraîné des risques pour la santé et la sécurité**

Le Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) est un régiment blindé, situé à la Base des Forces canadiennes Edmonton, qui est équipé de chars. En mars 2012, le régiment a reçu une livraison des premiers chars d'un total de 44 nouveaux chars de combat principaux et véhicules blindés de dépannage. Ces véhicules ont été achetés dans le cadre d'un programme lancé en 2007 pour répondre à un besoin opérationnel urgent, à savoir obtenir de nouveaux chars pour appuyer les troupes en Afghanistan. À ce moment-là, il n'y avait pas assez de fonds pour moderniser toute l'infrastructure nécessaire. Or, la planification de la construction des bâtiments nécessaires à la Base des Forces canadiennes Edmonton et sur une autre base n'a pas commencé avant 2009. La Défense nationale a indiqué qu'aucune nouvelle infrastructure pour entreposer les nouveaux chars ne serait construite à la base avant 2016.

En attendant la conception, l'approbation et la construction des nouvelles installations, le régiment doit entretenir ses chars dans un bâtiment qui servait à l'origine à entreposer des véhicules. Tant que le système d'échappement et de ventilation n'est pas réparé ou remplacé, le personnel doit travailler avec les portes ouvertes pour ventiler l'espace, ce qui n'est faisable que pendant les mois tempérés. Selon une évaluation médicale des Forces canadiennes, les niveaux de bruit pourraient causer une perte auditive permanente chez les travailleurs. De plus, le personnel n'est pas protégé par une barrière lorsque les moteurs sont mis à l'essai. En cas de panne catastrophique des pièces du moteur, des projectiles et des liquides chauds du moteur pourraient gravement mettre en danger les travailleurs qui se trouvent à proximité.

Afin d'atténuer les risques associés à ces travaux, les membres du personnel sont tenus de porter les protecteurs d'oreilles recommandés par-dessus leurs bouchons d'oreille lorsqu'ils travaillent dans la zone immédiate et une alarme a été installée pour avertir le personnel de porter les protecteurs d'oreilles prescrits. Au cours de l'audit, comme mesure temporaire, les responsables de la base ont fait installer un ventilateur d'extraction pour améliorer la qualité de l'air.

**5.52** La responsabilité en matière de santé et de sécurité incombe à la fois au sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement), au vice-chef d'état-major de la Défense et aux responsables de la garde des biens immobiliers. Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) et le vice-chef d'état-major de la Défense procèdent à l'élaboration centralisée des politiques sur la santé et la sécurité pour assurer l'uniformité entre les différentes bases et surveiller la conformité. Les responsables de la garde des biens immobiliers doivent assurer le respect des politiques sur la santé et la sécurité et l'attribution du financement; ils s'attendent à ce que les commandants des bases utilisent les systèmes locaux pour identifier les risques pour la santé et la sécurité et faire le suivi de la conformité.

**5.53** Dans le cadre de notre sondage, nous avons demandé aux administrateurs des 21 bases principales comment ils réglaient les questions de santé et de sécurité liées à l'infrastructure. Nous avons également rencontré des gestionnaires au quartier général et examiné les rapports sur les programmes de suivi de la conformité visant la

sécurité-incendie, la sûreté nucléaire, les tests de détection du radon, et des éléments liés à l'architecture et à l'ingénierie comme les systèmes électriques, mécaniques, d'alimentation en eau et d'entreposage de carburant.

**5.54** Nous avons constaté que les responsables de toutes les bases sondées avaient indiqué qu'ils disposaient de programmes actifs visant à cerner les problèmes de santé et de sécurité et à produire des rapports en la matière. Trois des bases n'avaient pas les ressources humaines ou financières nécessaires pour régler entièrement tous les problèmes cernés.

**5.55** **Sécurité-incendie** — Le directeur du Service des incendies des Forces canadiennes établit les politiques et les normes liées à la protection contre les incendies et aux mesures d'urgence de lutte contre les incendies. Il rend compte au sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) de la conformité des bases militaires au *Code national de prévention des incendies du Canada* et aux politiques ministérielles. Le directeur du Service des incendies doit également signaler les cas de non-conformité à la partie II du *Code canadien du travail*, à la *Norme sur la protection contre les incendies* du Conseil du Trésor et à la politique de la Défense nationale destinée aux responsables de la garde des biens immobiliers et aux commandants des bases dans le cadre d'un examen cyclique national de la conformité. Les responsables des biens immobiliers et les commandants des bases sont chargés de combler les lacunes relevées.

**5.56** Le directeur du Service des incendies a fait le suivi de 278 incendies qui ont touché des biens immobiliers non résidentiels au cours de la période de 3 ans allant du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2010. Au cours de cette période, un incendie a détruit la majeure partie du Manège militaire de la Grande-Allée de Québec, un des manèges militaires d'importance historique au Canada. Sur les 31 millions de dollars de dommages et de pertes causés par les 278 incendies aux biens immobiliers non résidentiels, l'incendie du Manège militaire a occasionné des pertes avoisinant 25 millions de dollars. L'une des principales constatations de l'enquête du directeur du Service des incendies était que le système d'alarme incendie avait été partiellement désactivé, ce qui a retardé la détection de l'incendie et a aggravé les pertes. De plus, l'enquête a permis de déterminer que le système n'avait pas été entretenu, ni inspecté ni testé conformément aux exigences du *Code national de prévention des incendies du Canada*. Dans son examen de la conformité toujours en cours, le directeur du Service des incendies a également souligné que le

non-respect des dispositions du *Code national de prévention des incendies du Canada* sur les inspections, les tests et l'entretien des systèmes d'alarme d'incendie était généralisé au sein du Ministère. À la lumière des conclusions de l'enquête sur l'incendie au Manège militaire et de l'examen de la conformité en cours, le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont envoyé, en janvier 2009, une lettre conjointe qui donnait l'ordre aux responsables de la garde des biens immobiliers de corriger les déficiences signalées par le directeur du Service des incendies des Forces canadiennes et de présenter des rapports mensuels au sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement).

**5.57** Dans le cadre de son examen du programme de protection contre les incendies, le directeur du Service des incendies des Forces canadiennes s'assure que les programmes d'inspection de sécurité-incendie et de protection contre les incendies de certains **emplacements** à travers le pays respectent les codes et les règlements sur la prévention des incendies. Pour la période de janvier 2008 à juin 2011, le directeur du Service des incendies des Forces canadiennes a examiné la conformité des programmes de 45 emplacements à différents volets du programme de protection contre les incendies du Ministère. Sur les 45 emplacements examinés, 28 ont obtenu une note insatisfaisante pour la conformité générale. D'après l'examen de la conformité aux exigences relatives à l'inspection, aux tests et à l'entretien des alarmes incendie, l'inspection mensuelle des alarmes incendie, exigée par le *Code national de prévention des incendies du Canada*, n'avait pas été effectuée dans 31 % des emplacements examinés, tandis que les inspections annuelles requises étaient insuffisantes dans 18 % d'entre eux.

**Emplacement** — Ensemble de bâtiments, d'ouvrages et de terrains associés à une base, qui peut comprendre toute l'infrastructure nécessaire pour appuyer une formation militaire de grande taille ou une capacité particulière, comme l'entreposage de munitions ou la recherche et le développement.

**5.58** Dans 20 des 28 emplacements, aucun plan de mesures correctives n'a été établi dans les 90 jours suivant la publication du rapport du directeur du Service des incendies, conformément aux exigences. Nous n'avons pas pu déterminer si les plans requis avaient été élaborés en temps opportun dans trois autres emplacements ayant obtenu une note insatisfaisante pour la conformité générale. Dans 5 des 28 emplacements ayant obtenu une note insatisfaisante pour la conformité générale, un plan n'avait toujours pas été établi à la fin de la période de notre audit.

**5.59** Nous avons remarqué que le directeur du Service des incendies des Forces canadiennes veille à ce que les commandants des bases assurent le respect du programme de protection contre les incendies du Ministère. Il présente ses constatations aux responsables de la garde des biens immobiliers, mais il n'a pas le pouvoir d'obliger

les commandants des bases à prendre des mesures pour donner suite à ses constatations. Compte tenu de la gravité de nos propres constatations dans ce domaine, nous avons envoyé une lettre au Sous-ministre et au Chef d'état-major de la Défense pour les informer de nos préoccupations à l'égard des cas signalés de non-conformité au *Code national de prévention des incendies du Canada*. Le Ministère a reconnu que la conformité au *Code national de prévention des incendies du Canada* était essentielle et a entrepris la mise en œuvre d'un programme visant à assurer la pleine conformité de toutes les bases.

**5.60 Autres programmes de conformité aux règles en matière de santé et de sécurité** — Des évaluations réalisées par le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) ont conclu que les exigences relatives aux systèmes d'alarme et de détection en cas d'effraction étaient peu respectées. Les évaluations ont également permis de constater que, dans cinq emplacements, les procédures de surveillance de la qualité de l'air à l'intérieur n'étaient pas respectées de façon satisfaisante.

**5.61** Il y a également des programmes de surveillance en matière de sûreté nucléaire et de détection du radon. La Défense nationale utilise des appareils à rayons X pour effectuer des contrôles de sécurité et des tests non destructifs sur ses équipements. Le programme de conformité en matière de sûreté nucléaire vise à surveiller l'exploitation, l'entreposage et l'élimination de ces appareils et d'autres dispositifs nucléaires. Nous avons constaté que les administrateurs des bases avaient établi des plans d'action pour donner suite aux déficiences relevées dans le cadre du programme de surveillance de la sûreté nucléaire. Le programme de détection du radon n'exige pas la production de plans d'action.

**5.62 En résumé** — La Défense nationale ne satisfait pas aux exigences importantes des lois, des règlements et des politiques en matière de santé et de sécurité s'appliquant à son portefeuille de biens immobiliers. Cela pourrait compromettre la santé et la sécurité des travailleurs dans les installations à risque concernées.

**5.63 Recommandation** — La haute direction de la Défense nationale devrait promptement prendre des mesures pour corriger totalement toutes les situations de non-conformité aux lois, aux règlements et aux politiques applicables en matière de santé et de sécurité.

**Réponse du Ministère —** Recommandation acceptée. La Défense nationale a pris et continuera de prendre des mesures pour corriger les situations de non-conformité, ce qui comprend les mesures suivantes :

- mise en œuvre d'une solution nationale visant à fournir une capacité supplémentaire aux bases pour mener les inspections, les mises à l'essai et l'entretien des systèmes de protection d'incendie;
- mise en œuvre d'un programme d'aide et de conformité en matière d'architecture et de génie pour assurer la conformité des édifices et des systèmes aux codes, aux normes et aux lois nationaux et, s'il y a lieu, provinciaux.

## Gestion des ressources

**5.64** Nous avons examiné les réalisations de la Défense nationale par rapport aux objectifs de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* et aux objectifs ministériels en ce qui a trait aux dépenses en infrastructure. Le Ministère utilise ces objectifs pour évaluer le rendement de ses biens immobiliers et produire des rapports en la matière. Nous avons également vérifié si, compte tenu de ses processus de gestion en vigueur, la Défense nationale possédait les effectifs nécessaires pour répondre à ses besoins en matière de biens immobiliers.

### La Défense nationale n'a pas encore atteint ses objectifs en ce qui a trait aux dépenses d'entretien, de réparation et de réfection

**5.65** Les objectifs que s'est fixés la Défense nationale en ce qui a trait aux dépenses d'entretien, de réparation et de réfection sont fondés sur le coût de remplacement de son infrastructure vieillissante, appelé coût de remplacement des biens immobiliers. Nous avons analysé l'exactitude du coût de remplacement des biens immobiliers du Ministère pour notre échantillon de 49 projets réalisés au cours de la période visée par l'audit. Nous avons obtenu des données détaillées sur les dépenses d'entretien et de réparation et les dépenses en immobilisations engagées par les 21 bases principales sondées et comparé l'information recueillie avec les objectifs ministériels. Nous avons également confirmé les données des bases auprès des commandements de l'Armée, de l'Aviation et de la Marine et du chef du personnel militaire ainsi qu'à l'aide du système ministériel de comptabilité. Nous avons complété notre analyse avec les renseignements fournis par le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) afin d'obtenir le point de vue du Ministère.

**5.66 Engagement pris dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*** — La Stratégie de défense *Le Canada d'abord* prévoit que le Ministère consacre 8 % de son budget total (soit 40 milliards de dollars sur 490 milliards de dollars) sur une période de 20 ans, soit jusqu'en 2027-2028, aux dépenses en biens immobiliers. Nous avons constaté que pour l'exercice 2010-2011, la Défense nationale avait dépensé environ 3 % de son budget de 22,8 milliards de dollars pour les biens immobiliers. Le Ministère devra donc accroître les dépenses au cours des prochaines années s'il veut respecter l'engagement visant les biens immobiliers énoncé dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*.

**5.67 Coût de remplacement des biens immobiliers** — Au début de 2010-2011, le Ministère a établi le coût total de remplacement de ses biens immobiliers à 21,7 milliards de dollars. Les normes de l'industrie et les lignes directrices du Conseil du Trésor recommandent un investissement minimal annuel correspondant à 4 % du coût de remplacement des biens immobiliers afin d'assurer l'entretien, la réparation et la réfection de ces biens. Dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, l'objectif pour les dépenses annuelles de réfection, d'entretien et de réparation des biens immobiliers de la Défense nationale est légèrement inférieur à 4 % du coût de remplacement de ces biens. Le Ministère a par la suite défini ses objectifs comme suit : 2,5 % au titre de la réfection des biens et 2 % au titre de l'entretien et de la réparation des biens. L'objectif de 2 % du coût de remplacement des biens immobiliers pour les dépenses d'entretien et de réparation est réparti comme suit : 1,4 % pour les dépenses directes et 0,6 % pour la rémunération.

**5.68** L'exactitude du calcul du coût de remplacement des biens immobiliers repose sur l'exactitude des données et de l'évaluation des biens immobiliers. Dans le cadre d'un examen effectué en 2009 sur les méthodes qu'il utilise pour calculer le coût de remplacement de ses biens immobiliers, le Ministère a constaté que les coûts pouvaient être surestimés ou sous-estimés dans une mesure pouvant aller jusqu'à 20 %. Lors de notre examen de 49 nouveaux projets de construction, nous avons constaté que, pour les bâtiments et les ouvrages achevés pendant la période de l'audit, le système d'information sur les biens immobiliers du Ministère avait sous-estimé le coût total de remplacement des biens immobiliers des projets d'au moins 45 % par rapport aux coûts d'acquisition (appelés coûts historiques) enregistrés dans son système financier. Par exemple, le coût de remplacement d'un abri pour camions récemment construit, dont le

coût historique consigné dans le système financier était de 893 000 $, s'élevait à 395 000 $. Dans un autre cas, une nouvelle tour de contrôle construite à la Base des Forces canadiennes Trenton avait un coût historique de 14,6 millions de dollars, alors que le coût de remplacement enregistré était de 5,2 millions de dollars.

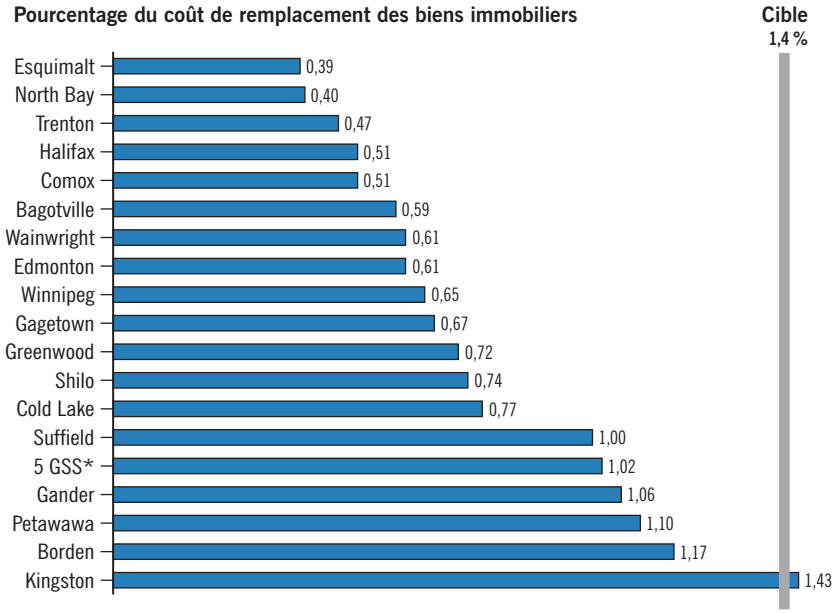
**5.69** Malgré le risque que le coût de remplacement des biens immobiliers soit sous-estimé, la Défense nationale fixe ses objectifs de dépenses et attribue ses budgets d'entretien, de réparation et de réfection de l'infrastructure en fonction de ce coût. Il se pourrait donc que les investissements établis en fonction du coût de remplacement des biens immobiliers ne suffisent pas à assurer l'entretien, la réparation et la réfection des biens immobiliers du Ministère.

**5.70** **Dépenses d'entretien et de réparation** — Le Ministère indique que ses dépenses d'entretien et de réparation, à l'exclusion de la rémunération, ont avoisiné 189 millions de dollars au cours de l'exercice 2010-2011. Ce montant, qui correspond à environ 0,9 % du coût de remplacement des biens immobiliers, est largement inférieur à son objectif de 1,4 %. La Défense nationale a modifié son objectif, qui est passé à 1,2 % et 1,4 % pour les exercices 2012-2013 et 2013-2014, respectivement. Des fonctionnaires nous ont fait savoir que les dépenses ministérielles d'entretien et de réparation avaient augmenté, se chiffrant à 1,0 % du coût de remplacement des biens immobiliers pour l'exercice 2011-2012.

**5.71** Nous avons obtenu le montant des dépenses d'entretien et de réparation pour l'exercice 2010-2011 de 19 des 21 bases principales au Canada sur lesquelles nous avons recueilli des données. Il faut noter qu'il s'agissait du premier exercice où les dépenses d'entretien et de réparation étaient comptabilisées comme un poste de dépense distinct, ce qui a permis aux 19 bases de connaître leur rendement par rapport à l'objectif fixé. Les travaux d'entretien et de réparation dans 2 des 21 bases principales sont financés au moyen d'accords contractuels qui ne permettent pas de dégager les coûts annuels d'entretien et de réparation.

**5.72** Nous avons constaté que 10 des 19 bases principales au Canada qui recensaient séparément les dépenses d'entretien et de réparation avaient dépensé moins de 0,7 % du coût de remplacement des biens immobiliers pour ces activités, soit la moitié de l'objectif ministériel. Seulement une base a atteint l'objectif pour les dépenses d'entretien et de réparation de 1,4 % pour l'exercice 2010-2011 (voir la pièce 5.4).

**Pièce 5.4 Une seule base principale a atteint l'objectif du Ministère pour les dépenses d'entretien et de réparation pour l'exercice 2010-2011**




*5 GSS : 5e Groupe de Soutien de Secteur, qui regroupe les bases de Montréal, de Valcartier et de St-Jean.

Source : Système financier de la Défense nationale

**5.73** La Défense nationale n'a pas encore réussi à atteindre ses objectifs pour les dépenses d'entretien et de réparation. Il est probable que l'infrastructure continuera à se détériorer jusqu'à ce que le Ministère respecte systématiquement le niveau minimal standard de dépenses conformément aux objectifs de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* et aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

**5.74** **Réfection** — Conformément à la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* et aux objectifs du Conseil du Trésor, le Ministère a fixé le taux des dépenses de réfection annuelles à 2,5 % du coût de remplacement des biens immobiliers. La stratégie distingue clairement les investissements destinés aux réfections et les investissements destinés aux nouvelles infrastructures. Actuellement, les systèmes comptables du Ministère ne font pas la différence entre les dépenses de réfection et les dépenses pour les nouveaux biens immobiliers. Cela signifie que les données fournies dans ses rapports par la Défense nationale sur l'objectif de réfection de 2,5 % comprennent toutes les dépenses relatives à la réfection ainsi qu'aux nouveaux biens immobiliers. Le Ministère surestime donc le pourcentage des dépenses consacrées aux réfections.

**5.75** Selon le *Rapport ministériel sur le rendement 2010-2011*, la Défense nationale a atteint son objectif de 2,5 % du coût de remplacement des biens immobiliers pour les dépenses de réfection annuelles. Toutefois, les dépenses de réfection de 509 millions de dollars sur un budget total de 710 millions de dollars communiquées dans le Rapport incluaient des sommes indéterminées affectées à la construction de nouveaux bâtiments et d'ouvrages, ainsi que certains coûts pour des articles, comme des meubles, qui ne sont pas des biens immobiliers ni des immeubles connexes. Étant donné que ces dépenses n'auraient pas dû être incluses dans le montant communiqué dans le Rapport, le Ministère n'a pas atteint l'objectif fixé pour les dépenses de réfection.

**5.76** **En résumé** — À moins que le Ministère ne soit en mesure d'accroître ses dépenses pour atteindre ses objectifs pour l'entretien, la réparation et la réfection des biens immobiliers, il ne satisfera pas aux exigences relatives aux investissements dans la gestion du cycle de vie établies dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* ni aux lignes directrices du Conseil du Trésor, et le renouvellement de ses biens immobiliers continuera à prendre du retard.

**5.77** **Recommandation** — La Défense nationale devrait s'assurer que le calcul du coût de remplacement des biens immobiliers est exact.

**Réponse du Ministère —** Recommandation acceptée. La Défense nationale suit une méthode commune de l'industrie pour calculer le coût de remplacement des biens immobiliers. Ce coût est utilisé comme une mesure indirecte de la valeur d'un portefeuille afin d'attribuer les fonds en matière d'entretien et de réparation. La Défense nationale améliorera la précision du calcul du coût de remplacement des biens immobiliers dans le cadre du programme de modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement, qui se terminera d'ici la fin de 2013-2014 pour le portefeuille de la Défense nationale.

**5.78** **Recommandation** — La Défense nationale devrait modifier ses systèmes comptables afin que les dépenses de réfection et les dépenses au titre de la construction de nouveaux bâtiments et d'ouvrages soient clairement séparées.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La Défense nationale modifiera son système de comptabilité afin de mieux définir les dépenses en matière de biens immobiliers et de séparer clairement les dépenses pour les nouvelles constructions et celles pour les réfections. Le Système d'information de la gestion des ressources

du Ministère sera modifié afin de permettre la distinction entre ces deux types de dépenses, et ce, dès le 1er avril 2013. Ces modifications seront intégrées dans la gestion et les processus du programme d'aménagement d'immobilisations dans le cadre du Plan d'investissement en immobilisations (Infrastructure) [2013-2023].

**5.79** **Recommandation** — La Défense nationale devrait élaborer une stratégie lui permettant d'atteindre les objectifs de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* en matière d'entretien, de réparation et de réfection des biens immobiliers.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La stratégie relative aux biens immobiliers de la Défense nationale fournira une vision et une orientation à l'appui de l'intention de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* relativement à l'infrastructure.

### Les bases ne reçoivent pas, en temps opportun, le financement nécessaire pour satisfaire aux exigences relatives aux biens immobiliers

**5.80** Nous avons examiné si les bases avaient reçu suffisamment de financement, en temps opportun, pour atteindre les objectifs en matière d'investissement immobilier. Nous avons constaté que les bases ne commençaient souvent à recevoir le financement pour les projets d'entretien et de réparation et les projets d'immobilisations de moins de 1 million de dollars qu'une fois le premier trimestre de l'exercice bien entamé. Dans quatre cas, les bases n'ont pas reçu de financement avant le deuxième trimestre et, dans quatre autres cas, avant le troisième trimestre.

**5.81** Les responsables de la garde des biens immobiliers ont attribué aux bases des montants additionnels au cours de l'exercice. C'est donc dire que, même si les commandants des bases connaissaient à l'avance le montant nominal des fonds alloués, ils ne pouvaient pas être certains du montant réel des fonds disponibles pour l'exercice, ni du moment où ils les recevraient. Les 19 bases principales pour lesquelles nous avons obtenu les montants des dépenses d'entretien et de réparation ont reçu des fonds d'immobilisations supplémentaires au cours de l'exercice 2010-2011 qui, au total, correspondaient à 66 % de leur attribution initiale. Quarante et un pour cent de ces fonds d'immobilisations additionnels ont été reçus pendant les troisième et quatrième trimestres. Au cours de ce même exercice, le Ministère a attribué à 19 des bases principales un financement supplémentaire pour l'entretien et la réparation correspondant à 59 % de leur attribution initiale. Les deux tiers de ce financement supplémentaire

pour l'entretien et la réparation ont été reçus pendant les troisième et quatrième trimestres de l'exercice 2010-2011.

**5.82** Des porte-parole des bases nous ont dit que les retards dans le versement des fonds posaient problème, étant donné que les rentrées de fonds et la capacité d'engager des fonds ne concordaient pas avec les cycles de construction. Dans le secteur du bâtiment, les appels d'offres sont habituellement lancés pendant l'hiver, les contrats sont attribués au printemps, et les travaux commencent au printemps ou au début de l'été. Sans une approbation préalable claire des budgets immobiliers, les bases risquent de ne pas être en mesure de faire concorder la planification et l'exécution des projets avec le cycle de construction.

**5.83** Le Ministère a indiqué qu'il centraliserait la gestion des fonds annuels destinés aux travaux de construction dans un seul compte dès l'exercice 2012-2013. Environ la moitié des fonds serait investie dans des projets de construction de plus de 5 millions de dollars. Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) assurerait la gestion du financement de ces projets, de sorte que tout ajustement requis pourrait être fait à l'échelle nationale. L'autre moitié des fonds serait attribuée à des projets de moins de 5 millions de dollars qui présentent de faibles risques. Les responsables de la garde des biens immobiliers géreront ces projets en fonction des priorités ministérielles, mais en tenant compte des priorités locales.

**5.84** Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a indiqué aux responsables de la garde des biens immobiliers qu'au moment de la planification des projets de construction évalués à plus de 1 million de dollars, ils pouvaient planifier environ 60 % de plus pour compenser les retards et les difficultés rencontrées dans le cadre de projets de construction. La « surplanification » a lieu lorsque les responsables ont prévu l'exécution d'activités additionnelles pour lesquelles aucun financement n'a été initialement consenti, mais des sommes ont été engagées et dépensées, car ils comptent recevoir des fonds en raison des retards et des arrêts de travaux prévus.

**5.85** **Recommandation** — La Défense nationale devrait approuver les fonds et les allouer en temps opportun aux bases afin qu'elles puissent planifier et exécuter les projets en respectant le cycle de construction.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. La Défense nationale établira des dates cibles de distribution et surveillera le versement des fonds sur une base annuelle dès avril 2013.

Les responsables de la garde des biens immobiliers devront fournir une estimation annuelle et triennale de l'attribution des ressources aux bases et aux escadres pour l'exercice 2013-2014.

En ce qui concerne les projets d'immobilisation, l'exercice 2012-2013 marque le commencement d'un programme d'immobilisations consolidé, ce qui a mené à une attribution opportune des fonds aux projets approuvés et planifiés.

### La façon dont la Défense nationale gère ses ressources pour soutenir les biens immobiliers doit changer fondamentalement

**5.86** La Stratégie de défense *Le Canada d'abord* demande l'atteinte d'un équilibre entre les investissements en personnel et les investissements financiers en infrastructure. Le Ministère doit trouver des moyens de respecter les engagements énoncés dans la Stratégie à l'égard du renouvellement de ses infrastructures tout en mettant en œuvre les compressions budgétaires annoncées par le gouvernement.

**5.87** Le Ministère indique que la pénurie de travailleurs compétents et qualifiés dans le secteur des biens immobiliers est ressentie à tous les niveaux, allant des organisations de génie construction des bases aux organisations de soutien du quartier général. Selon la Défense nationale, depuis les compressions budgétaires des années 1990, l'effectif dans le secteur des biens immobiliers est insuffisant. Depuis 2010, le gouvernement a exigé la mise en œuvre de plusieurs initiatives de réduction des coûts à l'échelle de l'administration publique qui ont eu une incidence directe sur l'effectif auquel le Ministère a accès.

**5.88** Nous avons examiné si le Ministère avait veillé à ce que les bases disposent des ressources humaines nécessaires pour exécuter le programme de biens immobiliers, compte tenu des méthodes de fonctionnement en vigueur. Lors de notre sondage, nous avons demandé des renseignements sur les besoins en ressources humaines et nous avons étudié les organigrammes qui nous ont été fournis par les commandants des bases relativement aux fonctions liées aux biens immobiliers. Nous avons également demandé au quartier général des renseignements sur la mise en œuvre par le Ministère des réductions de l'effectif exigées à l'échelle de l'administration publique qui ont été annoncées dans les derniers budgets fédéraux.

**5.89** Dans 19 des 21 bases principales, les commandants ont signalé des postes qui n'ont pas été dotés. Nous avons constaté que 9 des 21 bases que nous avons étudiées indiquaient qu'au moins 15 % de leurs postes civils étaient vacants. Nous avons également constaté

que 7 des 21 bases sondées indiquaient qu'au moins 15 % de leurs postes militaires n'avaient pas été dotés. Chaque année, les commandants des bases évaluent les besoins en personnel civil et transmettent ces estimations par l'intermédiaire de la chaîne de commandement aux responsables de la garde des biens immobiliers. Ces derniers en déterminent l'ordre d'importance en tenant compte des ressources disponibles qui ont été allouées dans le cadre du processus de planification des activités du Ministère. Les bases reçoivent une enveloppe budgétaire pour les traitements et salaires, et elles doivent gérer leurs dépenses de façon à respecter ce budget.

**5.90** Les bases et le Ministère dans son ensemble ont indiqué que les pénuries de ressources humaines nuisaient à la gestion complète du cycle de vie et limitaient leur capacité à réaliser des projets immobiliers. Par conséquent, les travaux du secteur immobilier prennent souvent du retard et ne sont pas coordonnés, ce qui entraîne des risques pour la qualité du travail. La Défense nationale a indiqué que le personnel militaire et civil qui s'occupait des biens immobiliers était trop sollicité, ce qui le rendait vulnérable au stress excessif et à l'épuisement professionnel, et que les membres moins expérimentés du personnel assumaient des responsabilités au-delà de leurs compétences.

**5.91** Dans le contexte actuel, les besoins des bases en ce qui concerne les employés civils sont beaucoup plus importants que les ressources humaines disponibles. En 2011, les responsables de la garde des biens immobiliers ont estimé que 579 postes additionnels dans le secteur des biens immobiliers étaient nécessaires. Le Ministère a approuvé des fonds pour doter 16,5 postes.

**5.92** La Défense nationale ne peut pas s'attendre à une augmentation importante de ses effectifs dans le secteur des biens immobiliers. Dans le budget de 2012, le gouvernement a annoncé des plans pour réduire les dépenses liées à la défense. Les compressions s'effectueront en partie grâce à la réduction de l'effectif civil, tandis que le nombre de membres des Forces canadiennes sera maintenu au même niveau. Le recours à des entrepreneurs pourrait contribuer à remédier au manque de ressources humaines, mais le Ministère prévoit également réduire sa dépendance des prestataires de services professionnels.

**5.93** Nous sommes donc d'avis que le Ministère ne pourra pas continuer à gérer ses biens immobiliers en utilisant les processus actuellement en place. Il n'a pas et n'aura pas les ressources humaines nécessaires pour le faire.

**5.94** Au cours de la période de l'audit, le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a entrepris la planification d'une initiative visant à transformer la prestation des services immobiliers. L'initiative prévue permettra d'analyser l'état actuel du portefeuille immobilier du Ministère, l'état général des ressources humaines, ainsi que les bâtiments, terrains, ouvrages et équipements actuellement à la disposition des organisations de génie construction des bases. L'analyse comprendra l'étude des pratiques exemplaires d'autres organisations du secteur public, d'entreprises du secteur privé, ainsi que d'organisations militaires étrangères. Toutefois, le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) a souligné que compte tenu des restrictions actuelles relatives aux ressources humaines, l'importance des efforts déployés pour cette initiative pourrait retarder l'achèvement et la publication du cadre de gestion des biens immobiliers, la rédaction et la publication d'une stratégie de gestion du rendement et la mise en œuvre d'un programme national d'entretien préventif.

**5.95** **Recommandation** — La haute direction de la Défense nationale devrait mener à bien la transformation de son modèle de gestion des biens immobiliers, qui devrait comprendre une stratégie intégrée en matière de financement et de ressources humaines relativement aux projets immobiliers.

**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée.
Le Budget 2012 prévoit une centralisation de la gestion des biens immobiliers au sein de la Défense nationale. Le Ministère a lancé une initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement afin de réaliser cet objectif.

## Conclusion

**5.96** Le ministère de la Défense nationale reconnaît qu'il doit transformer la façon dont il gère ses biens immobiliers. Il a commencé à mettre en place certains des éléments nécessaires pour le faire et il prévoit prendre d'autres mesures. Même si nous avons constaté que la Défense nationale avait assuré une saine gestion des biens immobiliers à certains égards, nous avons déterminé que le Ministère n'avait pas encore mis en œuvre tous les éléments d'une saine gestion nécessaires pour gérer ses biens immobiliers. Certains secteurs importants doivent être améliorés, notamment la planification, les pratiques de gestion liées à l'acquisition, à la réfection, à l'entretien et à la réparation d'immobilisations, la gestion du rendement, la conformité aux politiques sur la santé et la sécurité, et la gestion des ressources humaines et financières.

**5.97** La Défense nationale tarde à atteindre les objectifs énoncés dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* pour les investissements en infrastructure immobilière. Par conséquent, les faiblesses relevées dans la gestion des biens immobiliers de la Défense nationale peuvent compromettre la capacité des Forces canadiennes d'accomplir les missions décrites dans la Stratégie.

# À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

### Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si la Défense nationale avait assuré une saine gestion de ses biens immobiliers.

L'audit s'articulait autour des trois sous-objectifs suivants :

- Déterminer si la Défense nationale avait défini clairement et prévu au budget les besoins actuels et futurs en biens immobiliers nécessaires à la mise sur pied (organisation, entraînement, équipement) et à la projection (déploiement rapide) de forces, et communiqué ces besoins aux bases, afin d'assurer la saine gestion des biens immobiliers.
- Déterminer si la Défense nationale avait fourni de nouvelles infrastructures aux bases militaires et veillé à la réfection de certaines infrastructures de façon à assurer la saine gestion des biens immobiliers pour répondre aux besoins opérationnels liés à la mise sur pied et à la projection de forces.
- Déterminer si la Défense nationale avait cerné ses besoins en ressources humaines et fourni les ressources humaines nécessaires pour acquérir l'infrastructure des bases militaires et en assurer le soutien.

### Étendue et méthode

L'audit visait surtout les opérations et les dépenses de l'exercice 2010-2011 et des deux premiers trimestres de l'exercice 2011-2012 (du 1er avril au 30 septembre). Nous avons également examiné la façon dont la Défense nationale surveillait les travaux sous-traités par Construction de Défense Canada.

Nous avons interrogé des fonctionnaires de la Défense nationale, des membres des Forces canadiennes et des employés civils de la Défense nationale au quartier général du Ministère à Ottawa et sur des bases des Forces canadiennes partout au Canada. Nous avons visité les bases de l'Armée à Edmonton, à Wainwright, à Suffield et à Montréal; les escadres de l'Aviation à Winnipeg, à Cold Lake, à Greenwood et à Shearwater; et les bases de la Marine à Esquimalt et à Halifax, y compris le dépôt de munitions à Bedford.

Dans le cadre de l'audit, nous avons mené un sondage auprès des commandants des 21 bases désignées par l'Armée, l'Aviation, la Marine et le chef du personnel militaire comme étant les principales bases responsables de la mise sur pied et de la projection de forces. Le sondage s'adressait aux commandants des bases et comportait des questions sur le génie construction, les opérations, la gestion des projets, la gestion du personnel et la santé et la sécurité au cours de la période visée par l'audit. Les commandants des bases ont répondu au sondage et fourni les pièces justificatives nécessaires pour appuyer leurs réponses. Nous avons ensuite effectué un suivi, au besoin, auprès des niveaux hiérarchiques supérieurs de commandement et du quartier général. Les réponses au sondage ont été examinées et vérifiées à l'aide d'un examen de documents et de données connexes provenant des systèmes d'information centraux.

Nous avons choisi un échantillon des projets d'infrastructure immobilière figurant dans le système de comptabilité d'exercice des biens immobiliers de la Défense nationale qui ont été achevés pendant la période visée par l'audit. L'échantillon, sélectionné à partir d'une population totale de 172 projets, était composé de 41 projets d'immobilisation qui avaient été achevés pendant la période visée par l'audit et qui étaient évalués à moins de 5 millions de dollars chacun. Nous avons également examiné les 8 projets d'immobilisation de plus de 5 millions de dollars qui ont été achevés pendant la période visée, pour un total de 49 projets examinés.

## Critères

| Critères | Sources |
|---|---|
| **Pour déterminer si la Défense nationale avait défini clairement et prévu au budget les besoins actuels et futurs en biens immobiliers nécessaires à la mise sur pied et à la projection des forces, et communiqué ces besoins aux bases, afin d'assurer la saine gestion des biens immobiliers, nous avons utilisé les critères suivants :** | |
| La Défense nationale a clairement défini les besoins actuels et futurs en biens immobiliers nécessaires à la mise sur pied et la projection de forces.<br>(Sources : 2, 3, 4) | 1. *Code canadien du travail*<br>2. Conseil du Trésor, *Politique sur la gestion des biens immobiliers*<br>3. Conseil du Trésor, *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*<br>4. Conseil du Trésor, *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis*<br>5. Conseil du Trésor, *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*<br>6. Conseil du Trésor, *Sécurité et santé au travail*, 1994<br>7. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Norme sur la protection contre les incendies*<br>8. Défense nationale, *Directive et ordonnance administratives de la Défense 4001-0, Gestion des biens immeubles*, 2002<br>9. Défense nationale, *Directive et ordonnance administratives de la Défense 4001-1, Gestion du cycle de vie de l'actif immobilier*, 2002<br>10. Défense nationale, *Directive et ordonnance administratives de la Défense 2007-0, Sécurité*, 2004<br>11. Défense nationale, *Directive et ordonnance administratives de la Défense 2007-1, Programme de sécurité générale*, 2002 |
| La Défense nationale communique ses plans pour les biens immobiliers aux escadres et aux bases en temps opportun.<br>(Sources : 2, 8) | |
| La Défense nationale surveille le respect des exigences relatives à l'entretien des biens immobiliers à des fins opérationnelles.<br>(Sources : 2, 8) | |
| Les bases disposent des ressources financières que la Défense nationale a déterminées comme étant nécessaires pour assurer le fonctionnement des biens immobiliers à des fins opérationnelles.<br>(Sources : 5, 9) | |
| La Défense nationale s'assure que l'infrastructure ne présente aucun danger ni risque pour la santé ou la sécurité du personnel.<br>(Sources : 1, 6, 7, 10, 11) | |

| Critères | Sources |
|---|---|
| **Pour déterminer si la Défense nationale avait fourni de nouvelles infrastructures aux bases militaires et veillé à la réfection de certaines infrastructures de façon à assurer la saine gestion des biens immobiliers pour répondre aux besoins opérationnels liés à la mise sur pied et à la projection des forces, nous avons utilisé les critères suivants :** | |
| L'exécution des principaux projets de nouvelle infrastructure immobilière et de réfection dans les bases concorde avec les échéanciers et les coûts totaux prévus.<br>(Sources : 12, 13, 17) | 12. Conseil du Trésor, *Politique sur la gestion des biens immobiliers*<br>13. Conseil du Trésor, *Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis*<br>14. Conseil du Trésor, *Politique sur les marchés*<br>15. Conseil du Trésor, *Politique sur la gestion des projets*, 2009<br>16. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre stratégique de gestion du risque*<br>17. Défense nationale, *Guide d'approbation des projets*, 2009<br>18. Protocole d'entente entre la Défense nationale et Construction de Défense Canada (1951) Limitée, 2008 |
| La Défense nationale veille à ce que les principaux travaux de nouvelles infrastructures et de réfection effectués dans les bases respectent les exigences établies.<br>(Sources : 13, 14, 15) | |
| La Défense nationale a mis en œuvre des systèmes de gestion financière et de contrôle de gestion afin d'évaluer l'efficacité de l'exécution de ses projets d'infrastructure.<br>(Sources : 13, 15, 18) | |
| La Défense nationale a mis en œuvre un processus de gestion du risque efficace pour gérer les projets d'infrastructure exécutés par Construction de Défense Canada.<br>(Sources : 15, 16) | |
| **Pour déterminer si la Défense nationale avait cerné ses besoins en ressources humaines et fourni les ressources nécessaires pour acquérir l'infrastructure des bases militaires et en assurer le soutien, nous avons utilisé le critère suivant :** | |
| La Défense nationale s'assure que les bases disposent des ressources humaines dont elles ont besoin pour entretenir les biens immobiliers et réaliser les principaux projets de nouvelle infrastructure et de réfection.<br>(Sources : 19, 20) | 19. Conseil du Trésor, *Cadre de politique pour la gestion des personnes*<br>20. Bureau du vérificateur général du Canada, Critères généraux et sous critères recommandés pour la gestion des ressources humaines, 2010 |

La direction a examiné les critères d'audit et elle a reconnu leur validité.

### Période visée par l'audit

L'audit visait la période du 1er avril 2010 au 31 décembre 2011. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 17 juillet 2012.

### Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Jerome Berthelette
Directeurs principaux : Paul Morse, John Reed
Directeur : Craig Millar

Jess Applebaum
Benjamin Janzen
Eric Provencher
David Saunders
Mathieu Tremblay
Neil Warner

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

# Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

| Recommandation | Réponse |
|---|---|
| **Planification des besoins en matière de biens immobiliers** | |
| **5.19** La Défense nationale devrait terminer l'élaboration de sa stratégie relative aux biens immobiliers, du cadre de gestion des biens immobiliers et d'un plan directeur national d'aménagement immobilier, et veiller à leur mise en œuvre. **(5.13-5.18)** | Recommandation acceptée. La Défense nationale, au moyen de l'initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement, prend toutes les mesures nécessaires afin d'élaborer et de mettre en œuvre la Stratégie sur les biens immobiliers et le Cadre de gestion des biens immobiliers. L'élaboration du Plan national d'aménagement des biens immobiliers est en cours et sera structurée en fonction du cycle ministériel de planification des investissements. |
| **Pratiques de gestion des biens immobiliers** | |
| **5.32** La Défense nationale devrait simplifier ses processus d'approbation des projets immobiliers de plus de 1 million de dollars en fonction du niveau de risque. **(5.21-5.31)** | Recommandation acceptée. En avril 2012, la Défense nationale a lancé un examen ministériel approfondi dans le but de réduire le délai d'approbation des projets. Dans le cadre de l'initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement et du programme de modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement de la Défense nationale, toutes les procédures d'approbation de projet, d'établissement de coûts et de mise en œuvre seront examinées, remaniées et attestées. |
| **5.33** La Défense nationale devrait établir et documenter des échéanciers fermes pour l'achèvement des projets immobiliers de moins de 1 million de dollars et consigner en dossier les estimations des coûts. **(5.21-5.31)** | Recommandation acceptée. Dans le cadre de l'initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement et du programme de modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement de la Défense nationale, toutes les procédures et tous les échéanciers concernant la mise en œuvre de projets seront examinés, remaniés et attestés d'ici avril 2014. |

| Recommandation | Réponse |
|---|---|
| **5.39** La Défense nationale devrait veiller à ce que les contrôles exercés sur Construction de la Défense Canada, à savoir les examens cycliques et semestriels, soient appliqués. **(5.34-5.38)** | Recommandation acceptée. La Défense nationale engagera un tiers parti indépendant afin qu'il effectue des examens semestriels des processus de Construction de Défense Canada afin de se conformer aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces examens commenceront durant l'exercice 2012-2013. De plus, dès l'exercice 2013-2014, la Défense nationale tiendra compte des examens cycliques du contrôle exercé par Construction de Défense Canada, dans ses processus de gestion fondés sur les risques. |
| **5.44** La Défense nationale devrait mettre en œuvre un cadre de gestion du rendement qui établit des objectifs de rendement en ce qui a trait, notamment, à l'état, au caractère adéquat et à la sécurité de ses biens immobiliers. **(5.40-5.43)** | Recommandation acceptée. La Défense nationale améliorera son cadre de gestion du rendement pour appuyer la prise de décision de la division des biens immobiliers à tous les échelons. La gestion du rendement sera appuyée au moyen d'un système d'information national pour la planification des ressources organisationnelles qui facilitera la gestion du rendement de tous les biens immobiliers d'ici mars 2014. |
| **5.45** La Défense nationale devrait s'assurer que les initiatives des bases et les leçons tirées sont intégrées à l'élaboration de son nouveau système de gestion de l'information dans le cadre du programme de Modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement. **(5.40-5.43)** | Recommandation acceptée. Dans le cadre du programme de Modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement, la Défense nationale a organisé 35 ateliers pour tirer profit de l'expérience acquise par les bases. Le Ministère continuera de solliciter les commentaires et la participation de représentants de la Marine royale canadienne, de l'Armée canadienne et de l'Aviation royale canadienne afin d'assurer l'intégration des leçons tirées. |
| **5.63** La haute direction de la Défense nationale devrait promptement prendre des mesures pour corriger totalement toutes les situations de non-conformité aux lois, aux règlements et aux politiques applicables en matière de santé et de sécurité. **(5.50-5.62)** | Recommandation acceptée. La Défense nationale a pris et continuera de prendre des mesures pour corriger les situations de non-conformité, ce qui comprend les mesures suivantes :<br>• mise en œuvre d'une solution nationale visant à fournir une capacité supplémentaire aux bases pour mener les inspections, les mises à l'essai et l'entretien des systèmes de protection d'incendie;<br>• mise en œuvre d'un programme d'aide et de conformité en matière d'architecture et de génie pour assurer la conformité des édifices et des systèmes aux codes, aux normes et aux lois nationaux et, s'il y a lieu, provinciaux. |

| Recommandation | Réponse |
|---|---|
| **Gestion des ressources** | |
| **5.77** La Défense nationale devrait s'assurer que le calcul du coût de remplacement des biens immobiliers est exact. **(5.65-5.76)** | Recommandation acceptée. La Défense nationale suit une méthode commune de l'industrie pour calculer le coût de remplacement des biens immobiliers. Ce coût est utilisé comme une mesure indirecte de la valeur d'un portefeuille afin d'attribuer les fonds en matière d'entretien et de réparation. La Défense nationale améliorera la précision du calcul du coût de remplacement des biens immobiliers dans le cadre du programme de modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement, qui se terminera d'ici la fin de 2013-2014 pour le portefeuille de la Défense nationale. |
| **5.78** La Défense nationale devrait modifier ses systèmes comptables afin que les dépenses de réfection et les dépenses au titre de la construction de nouveaux bâtiments et d'ouvrages soient clairement séparées. **(5.65-5.76)** | Recommandation acceptée. La Défense nationale modifiera son système de comptabilité afin de mieux définir les dépenses en matière de biens immobiliers et de séparer clairement les dépenses pour les nouvelles constructions et celles pour les réfections. Le Système d'information de la gestion des ressources du Ministère sera modifié afin de permettre la distinction entre ces deux types de dépenses, et ce, dès le 1er avril 2013. Ces modifications seront intégrées dans la gestion et les processus du programme d'aménagement d'immobilisations dans le cadre du Plan d'investissement en immobilisations (Infrastructure) [2013-2023]. |
| **5.79** La Défense nationale devrait élaborer une stratégie lui permettant d'atteindre les objectifs de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* en matière d'entretien, de réparation et de réfection des biens immobiliers. **(5.65-5.76)** | Recommandation acceptée. La stratégie relative aux biens immobiliers de la Défense nationale fournira une vision et une orientation à l'appui de l'intention de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* relativement à l'infrastructure. |
| **5.85** La Défense nationale devrait approuver les fonds et les allouer en temps opportun aux bases afin qu'elles puissent planifier et exécuter les projets en respectant le cycle de construction. **(5.80-5.84)** | Recommandation acceptée. La Défense nationale établira des dates cibles de distribution et surveillera le versement des fonds sur une base annuelle dès avril 2013. Les responsables de la garde des biens immobiliers devront fournir une estimation annuelle et triennale de l'attribution des ressources aux bases et aux escadres pour l'exercice 2013-2014.<br><br>En ce qui concerne les projets d'immobilisation, l'exercice 2012-2013 marque le commencement d'un programme d'immobilisations consolidé, ce qui a mené à une attribution opportune des fonds aux projets approuvés et planifiés. |

| Recommandation | Réponse |
|---|---|
| **5.95** La haute direction de la Défense nationale devrait mener à bien la transformation de son modèle de gestion des biens immobiliers, qui devrait comprendre une stratégie intégrée en matière de financement et de ressources humaines relativement aux projets immobiliers. **(5.86-5.94)** | Recommandation acceptée. Le Budget 2012 prévoit une centralisation de la gestion des biens immobiliers au sein de la Défense nationale. Le Ministère a lancé une initiative de transformation de l'infrastructure et de l'environnement afin de réaliser cet objectif. |