



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Évaluation de l'acquisition, de l'entretien et de l'aliénation des biens immobiliers (BI)

Décembre 2011

1258-181 (CS Ex)



Canada 

Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Sommaire des résultats	iv
Introduction	1
Contexte	1
But	2
Objectifs	2
Portée	3
Méthodologie	4
Limites	5
Description du programme	6
Constatations et recommandations	17
Pertinence	17
Rendement (efficacité, économie et efficience)	20
Efficacité	21
Aliénation	28
E&R des BI	30
Financement de l'E&R des BI au niveau national	30
Dépenses d'E&R à titre de pourcentage du CRBI	31
Rapport sur l'état des biens immobiliers (REBI)	33
Détermination, priorisation et approbation des besoins d'E&R des BI	35
Économie	36
Contexte	36
CRG	36
Examen fonctionnel des BI	36
Questions financières	36
RH	38
Efficience	40
Contexte	40
Système de gestion des biens	40
Information non financière	41
Information financière	41
Exactitude de l'information	42
Approvisionnement et passation de contrats pour l'E&R de l'infrastructure des BI	43
Formation	44
Mesure du rendement	45
Analyse comparative	46
Conclusion	48
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Modèle logique	B-1
Annexe C – Matrice d'évaluation	C-1



Acronymes et abréviations

AAP	Architecture d'activités de programme
ABIB/Ere	Agent des biens immobiliers de la base/de l'escadre
AF	Année financière
AFP	Apprentissage, formation et perfectionnement
ALFC	Agence de logement des Forces canadiennes
BI	Biens immobiliers
BPR	Bureau de première responsabilité
BVG	Bureau du vérificateur général
CDC	Construction de Défense Canada
CDir	Chef de la direction
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CFIE	Cadre de formation sur l'infrastructure et l'environnement
CGBI	Comité de gestion des biens immobiliers
CGP	Conseil de gestion du programme
Cmdt B/Ere	Commandant de base/d'escadre
COMFEC	Commandement de la Force expéditionnaire du Canada
COMFOSCAN	Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada
COMSOCAN	Commandement du soutien opérationnel du Canada
CRBI	Coût de remplacement des biens immobiliers
CRG	Cadre de responsabilisation de gestion
CS Ex	Chef – Service d'examen
CSIE	Comité de surveillance en matière d'infrastructure et d'environnement
CT	Conseil du Trésor
DAP	Directive sur l'approbation des projets
DCIE	Directeur – Contrôleur (Infrastructure et environnement)
DGBI	Directeur général – Biens immobiliers
DGE	Directeur général – Environnement
D Gest BI	Directeur – Gestion des biens immobiliers
D Gest EIE	Directeur – Gestion des enjeux d'infrastructure et d'environnement
DGGM	Directeur général – Génie militaire
DGSN	Directeur général – Sûreté nucléaire



DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense
DPBI	Directeur – Planification des biens immobiliers
E&R	Entretien et réparation
ETS	Enveloppe des traitements et salaires
É.-U.	États-Unis
F&E	Fonctionnement et entretien
FC	Forces canadiennes
G\$	Milliard de dollars
GAP	Guide d'approbation des projets
GC	Gouvernement du Canada
GI	Gestion de l'information
GP	Gestionnaire de projet
IE	Infrastructure et environnement
LIFBRF	<i>Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux</i>
MAIE	Modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement
MDN	Ministère de la Défense nationale
MGBI	Manuel de gestion des biens immobiliers
Min DN	Ministre de la Défense nationale
MoD	Ministère de la Défense du Royaume-Uni
N1	Niveau 1
OGCB/Ere	Officier du génie construction de la base/de l'escadre
PAI	Programme d'aide aux immobilisations
PCABE	Projets de construction à l'appui de l'acquisition de biens d'équipement
PI Infra	Plan d'investissement (Infrastructure)
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
REBI	Rapport sur l'état des biens immobiliers
RH	Ressources humaines
R.-U.	Royaume-Uni
SCEBI	Système de comptabilité d'exercice des biens immobiliers
SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
SDCD	Stratégie de défense <i>Le Canada d'abord</i>



SGB	Système de gestion des biens
SGGFC	Système de gestion du génie des Forces canadiennes
SIBI	Système d'information sur les biens immobiliers
SIC	Société immobilière du Canada
SIG	Système d'information géographique
SIGRD	Système d'information de gestion des ressources de la Défense
SM	Sous-ministre
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère)
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
TI	Technologie de l'information
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
UXO	Munitions explosives non explosées
VCEMD	Vice-chef d'état-major de la Défense



Sommaire des résultats

Une évaluation de l'acquisition, de l'entretien et de l'aliénation des BI à l'appui des activités maritimes, terrestres, aérospatiales et interarmées a été approuvée dans le plan d'évaluation du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces canadiennes (FC) pour l'année financière (AF) 2009-2010, préparé par le Chef – Service d'examen (CS Ex). Selon l'Architecture d'activités de programme (AAP) du MDN et des FC, l'acquisition et l'aliénation des BI constituent une sous-activité (1.4.1) du Programme d'acquisition et d'aliénation de biens immobiliers et d'infrastructures informatiques (1.4). L'entretien des BI est une sous-sous-activité (5.1.3.1) des Services de gestion des biens (5.1.3). Ces deux activités aident le MDN et les FC à obtenir le résultat stratégique consistant à acquérir des ressources pour répondre aux attentes du gouvernement en matière de défense.

L'évaluation visait à déterminer la pertinence et le rendement du Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI exécuté par le MDN et les FC pour appuyer les activités maritimes, terrestres, aérospatiales et interarmées¹. Elle n'avait pas pour but de déterminer si les BI appropriés étaient en place ni s'ils étaient nécessaires.

D'après l'AAP du MDN d'avril 2010, le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI du MDN et des FC permet d'assurer la gestion d'un grand nombre de terrains, d'ouvrages, de bâtiments et de systèmes informatiques nécessaires à la conduite des opérations de la Défense. Il vise à faire en sorte que le Ministère acquière et liquide les BI appropriés et que ces BI soient disponibles à l'endroit et au moment voulus, tout en

Évaluation globale

- Les activités du MDN et des FC en matière d'acquisition et d'aliénation des BI sont pertinentes et exercées conformément aux lois et aux politiques du gouvernement fédéral.
- La complexité du processus d'approbation des projets liés aux BI empêche l'exécution rapide et efficace de la plupart de ces projets.
- En général, l'aliénation des BI a lieu dans le délai approuvé par le Conseil du Trésor (CT).
- La sous-utilisation des fonds alloués à l'acquisition de BI peut nuire à la capacité du MDN et des FC d'atteindre l'objectif d'acquisition énoncé dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* (SDCD), soit 25 p. 100 des BI d'ici 10 ans et 50 p. 100 d'ici 20 ans.
- La formation sur les BI offerte au personnel militaire et civil n'est pas uniforme dans l'ensemble du pays.
- L'information sur les BI n'est pas fiable et n'est pas consignée, conservée ou diffusée de façon uniforme.
- Il n'existe aucune stratégie nationale qui permet de mesurer systématiquement le rendement du Programme des BI.

¹ Dans le contexte du présent rapport, le terme « interarmées » est conforme à son emploi dans l'AAP et à la définition qu'en donne la SDCD : La disponibilité opérationnelle commune et interarmées inclut les activités centralisées de mise sur pied de la force et de maintien en puissance qui intègrent ou dépassent les mandats de mise sur pied des forces maritimes, terrestres et aérospatiales. Dans un contexte militaire, le terme « interarmées » désigne une combinaison des services maritimes, terrestres ou aérospatiaux, en plus des forces spéciales.



offrant un bon rapport qualité-prix, en faisant progresser les objectifs d'écologisation des terrains et des bâtiments du gouvernement et en respectant les pratiques exemplaires de gestion du cycle de vie des biens. Les activités du programme consistent notamment à collaborer avec les intervenants afin de définir les besoins, à mettre à jour les plans de développement et de gestion des BI, à gérer les projets d'acquisition ou de remplacement d'immobilisations, ainsi qu'à déterminer et à éliminer les installations excédentaires. Les BI sont obtenus par le biais de la construction, de l'achat ou de la location-acquisition. Leur entretien et leur réfection sont assurés tout au long de leur cycle de vie, et leur aliénation passe par la démolition, la vente ou le transfert. L'activité englobe le Programme d'aide aux immobilisations (PAI), qui est un programme de contribution aux projets d'immobilisations dans le cadre duquel la Défense nationale fait des contributions financières pour appuyer le transfert d'installations d'infrastructure aux provinces, aux territoires, aux municipalités et/ou à leurs organismes. Ce dernier aspect du programme a fait l'objet d'un rapport du CS Ex en novembre 2009 et n'a pas été traité dans la présente évaluation. En outre, l'Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC) a été exclue de l'évaluation étant donné que le CS Ex l'avait soumise à une vérification en mars 2010.

L'évaluation a mis l'accent sur l'acquisition, l'entretien et l'aliénation des BI, mais elle a également porté sur l'entretien de l'infrastructure, l'autorité fonctionnelle, l'approbation des projets, la formation et la gestion de l'information (GI).

Elle a révélé que le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI est pertinent et qu'il existe un besoin continu de réaliser la vision énoncée dans la SDCD en matière d'infrastructure. Sur le plan du rendement, le Programme des BI répond aux exigences et aux opérations courantes du MDN et des FC, d'où l'obtention du premier résultat.

Sur le plan des ressources financières, la SDCD établit que 8 p. 100 des dépenses totales de défense devraient être consacrées à l'infrastructure au cours des 20 prochaines années. S'appuyant sur le coût de remplacement des biens immobiliers (CRBI) comme base de comparaison, la SDCD indique que la Défense devrait faire passer ses dépenses au titre du CRBI² d'une moyenne annuelle de 2,5 p. 100 de 2000 à 2006 à 3,9 p. 100 du CRBI au cours des 20 prochaines années.

Afin d'atteindre cet objectif de 2,5 p. 100 du CRBI, des fonds sont disponibles pour des travaux de réfection ou de remplacement qui pourraient être mis en œuvre par le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA(IE)) ou les gardiens de niveau 1 (N1), ou dans le cadre de projets de construction à l'appui de l'acquisition de biens d'équipement (PCABE); toutefois, le MDN et les FC ne les ont pas tous dépensés. En effet, pour les trois AF se terminant par l'AF 2010-2011, ils n'ont pas dépensé environ 700 M\$ des 2,3 milliards de dollars (G\$) disponibles. Durant la seule AF 2010-2011, 361 M\$ d'un budget de 950 M\$ pour l'acquisition de BI n'ont pas été dépensés. Une telle sous-utilisation des fonds peut signifier que le MDN et les FC

² Ce coût englobe la réfection des biens, l'entretien et la réparation (E&R) et les PCABE. L'objectif situé juste en deçà de 4 p. 100, soit 3,9 p. 100, n'inclut pas les travaux de construction à l'appui d'une nouvelle capacité.



n'atteindront pas les cibles fixées dans la SDCD pour le remplacement des BI, à savoir 25 p. 100 au cours des 10 prochaines années et 50 p. 100 au cours des 20 prochaines années.

Sauf en ce qui concerne l'ALFC, le MDN et les FC n'atteignent pas les objectifs quant aux dépenses d'entretien et de réparation (E&R). La SDCD prévoit que 1,4 p. 100 du CRBI sera engagé annuellement au titre de l'E&R. Pour l'AF 2010-2011, le MDN et les FC y ont consacré environ 1,04 p. 100 du CRBI. Ce niveau d'investissement ne correspond pas au niveau que le personnel des BI juge nécessaire pour compenser la détérioration de l'infrastructure et peut nuire au respect des normes de santé et de sécurité.

La complexité des processus d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI, le manque de personnel des BI qualifié dans l'ensemble du pays, le peu de fiabilité de l'information et la longueur du processus d'approbation des projets empêchent l'efficacité et l'efficacité optimales de la gestion de l'infrastructure des BI.

L'absence de système d'information intégré pour appuyer la prise de décisions judicieuses, opportunes et rentables nuit à la capacité du MDN et des FC de présenter des rapports exacts sur les BI. Les vérifications du Bureau du vérificateur général (BVG) et les attestations ministérielles annuelles relatives à la gestion financière ont fait état de graves lacunes dans ces systèmes. À cause de cette situation, le MDN et les FC pourraient ne pas être en mesure de produire une vérification des systèmes financiers en 2015.

Enfin, la mesure du rendement manque d'uniformité. Il n'existe aucune stratégie nationale qui permet de mesurer l'efficacité du Programme des BI et de surveiller le rendement de l'ensemble des BI de manière uniforme.

Constatations et recommandations

Principales constatations

Pertinence

- Le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI répond à un besoin continu afin de réaliser la vision énoncée dans la SDCD en matière d'infrastructure.
- Le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI est harmonisé avec trois des secteurs de résultats indiqués dans le cadre pangouvernemental et avec le résultat stratégique du Ministère pour l'acquisition de ressources.
- Les rôles du ministre de la Défense nationale (Min DN), du Sous-ministre (SM) et du SMA(IE) respectent les lois et politiques pertinentes du gouvernement du Canada (GC) afin d'exécuter le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI au sein du MDN et des FC.



Rendement

- Le Programme des BI obtient le résultat escompté en ce sens qu'il répond aux exigences et aux opérations du MDN et des FC.
- Le SMA(IE) assure une saine gouvernance et une planification efficace du Programme des BI par l'entremise du Comité de surveillance en matière d'infrastructure et d'environnement (CSIE) et de ses collectivités de soutien.
- Le résultat escompté à l'égard de l'acquisition de BI efficaces, efficaces, modernes et durables qui satisfont aux besoins du MDN et des FC connaît une amélioration, mais l'efficacité et l'efficacité ne sont pas encore optimales.
- Les fonds affectés à l'acquisition de BI et aux PCABE ne sont pas tous utilisés. Pour les trois années financières se terminant par l'AF 2010-2011, le MDN et les FC n'ont pas dépensé 700 M\$ des 2,3 G\$ disponibles. En 2010-2011, 361 M\$ d'un budget de 950 M\$ pour l'acquisition de BI n'ont pas été dépensés.
- Malgré sa rationalisation au cours des dernières années, le processus d'approbation des projets de BI demeure lourd et long.
- Dans le passé, les fonds alloués à l'E&R des BI servaient parfois à combler des besoins opérationnels. Le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) a cherché à résoudre ce problème en « réservant » les montants à dépenser par les gardiens de N1 pour l'E&R des BI, afin de s'assurer que les ressources allouées à l'E&R des BI ne soient pas affectées à d'autres activités, comme la disponibilité opérationnelle. Pour l'AF 2011-2012, l'investissement ciblé s'élève à 1,0 p. 100 du CRBI. Pour l'AF 2012-2013, il s'établit à 1,2 p. 100 et pour l'AF 2013-2014, à 1,4 p. 100 du CRBI.
- En général, les aliénations courantes de BI ont lieu dans le délai approuvé par le CT. Les aliénations stratégiques qui ne relèvent pas du MDN prennent habituellement plus de temps que le délai normal d'exécution du CT.
- L'infrastructure des BI continue de se détériorer, ce qui peut nuire au respect de l'orientation de la SDCD ainsi que des normes d'habitation et d'occupation des bâtiments.
- En raison du nombre de postes vacants, tant militaires que civils, les gardiens de N1 et les bases/escadres n'ont pas les ressources humaines (RH) nécessaires pour entreprendre des activités systématiques de planification du cycle de vie.
- L'absence d'intégration des systèmes de GI sur les BI et l'inexactitude des données brutes contenues dans leurs bases de données ne permettent pas au SMA(IE) d'être parfaitement au courant des actifs ou de leur valeur confirmée. Par conséquent, le MDN et les FC ne sont pas en mesure d'attester la vérifiabilité des états financiers tant que les données brutes ne sont pas valides et que les systèmes des BI ne sont pas intégrés.
- La formation sur les BI offerte aux titulaires des postes militaires et civils n'est pas uniforme dans l'ensemble du pays. Aucune norme nationale ne s'applique à la formation du personnel des BI.
- Il n'existe aucun système qui permet de mesurer le rendement ou de produire les rapports connexes de manière systématique et uniforme dans le cas des activités et des résultats liés aux BI.

Recommandations

1. Le SMA(IE) devrait examiner le processus rationalisé d'approbation des projets de BI afin de proposer une nouvelle approche en soumettant les projets de construction de BI à une analyse axée sur les risques, de sorte que les projets jugés à faible risque ne soient pas assujettis au même niveau de surveillance que les projets à risque élevé.
2. Le SMA(IE) devrait, de concert avec les gardiens de NI et le chef de la direction (CDir) de l'ALFC, examiner les limites d'approbation financière des projets d'acquisition de BI et recommander au Min DN d'accroître les seuils de délégation des pouvoirs de dépenser afin d'atténuer davantage la sous-utilisation des fonds.
3. Le SMA(IE) devrait élaborer un énoncé des incidences que la sous-utilisation des fonds alloués à l'acquisition de BI aura sur la capacité du MDN et des FC d'atteindre l'objectif fixé dans la SDCD, soit l'acquisition de 25 p. 100 des BI au cours des 10 prochaines années et de 50 p. 100 au cours des 20 prochaines années.
4. Le SMA(IE) devrait, de concert avec le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)), poursuivre l'élaboration d'une approche qui permettrait d'intégrer les PCABE dans le Programme de construction du MDN et des FC, y compris ses priorités de financement, sa gouvernance et ses mesures de rendement, et d'en faire rapport dans le cadre de ce programme.
5. Le SMA(IE) devrait élaborer un énoncé des incidences que la sous-utilisation des fonds alloués à l'E&R aura sur la capacité du MDN et des FC de remplir leur mission, d'atteindre leurs objectifs et de se conformer aux normes d'occupation.
6. Le SMA(IE) devrait examiner les RH afin de déterminer les compétences requises pour répondre aux besoins de la gestion moderne des BI.
7. Le SMA(IE) devrait examiner la classification des postes civils des BI au niveau du commandement/de la formation/de la base/de l'escadre afin de s'assurer qu'elle est uniforme dans l'ensemble du pays et que les postes sont classifiés au niveau approprié.
8. Le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (SMA(GI)) et le SMA(IE) devraient poursuivre la mise en œuvre d'un seul système de GI (SAP) pour la gestion et la comptabilité des BI qui répond aux besoins de tout le personnel des BI au sein du MDN et des FC.
9. Le SMA(IE) et le Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère) (SMA(Fin SM)) devraient faire rapport de la capacité du MDN et des FC de respecter la politique du CT selon laquelle ils sont tenus, d'ici l'AF 2015-2016, de démontrer l'existence d'un processus et de contrôles internes qui permettent d'être parfaitement au courant des actifs et de confirmer leur valeur, ainsi que d'assurer un contrôle et une surveillance efficaces des BI.
10. Le SMA(IE) devrait mettre sur pied un programme de formation national sur les BI destiné aux titulaires des postes militaires et civils et établir des normes communes pour les postes équivalents dans l'ensemble du MDN et des FC.



11. Le SMA(IE) devrait élaborer une stratégie nationale qui permet de mesurer l'efficacité du Programme des BI et de surveiller le rendement de l'ensemble des BI de manière uniforme.

Nota : Les réponses de la direction aux recommandations du CS Ex figurent à l'[annexe A](#)—Plan d'action de la direction.



Introduction

Contexte

Tels qu'ils sont définis au sein du MDN et des FC, les BI ne sont pas que des terrains. Ils englobent aussi l'infrastructure, les bâtiments et les ouvrages. Le cycle de vie des BI comprend la planification, l'acquisition, l'utilisation, l'entretien et l'aliénation. Les BI représentent le pilier Infrastructure de la SDCD³.

Le MDN et les FC administrent le plus grand nombre de BI (terrains et bâtiments) au sein du gouvernement fédéral. Ces avoirs immobiliers permettent au MDN et aux FC d'appuyer les objectifs du gouvernement en matière de sécurité nationale et de politique étrangère en maintenant la capacité d'assurer l'excellence au pays, d'être un partenaire solide et fiable dans la défense de l'Amérique du Nord et d'exercer un leadership à l'étranger en contribuant de façon importante à la sécurité internationale.

Le portefeuille des BI du MDN et des FC regroupe des bâtiments, des ouvrages (y compris des routes, des jetées, des champs de tir, des secteurs d'entraînement, etc.), des canalisations d'eau et d'égout et des terrains couvrant 2,2 millions d'hectares (quatre fois la superficie de l'Île-du-Prince-Édouard) à un CRBI de 22,88 G\$⁴. Pour appuyer ce portefeuille en 2010-2011, le Programme des BI du MDN et des FC avait un budget annuel de 1,371 G\$ (environ 6,28 p. 100 du budget total du MDN et des FC⁵) alloué à l'acquisition de BI, à l'E&R et aux activités connexes. Depuis 1990, le MDN a acquis 173 propriétés (environ 10 200 hectares) et en a liquidé 245 (environ 2 750 hectares)⁶.

Bien que le SM doive rendre compte au Min DN de l'administration des BI du MDN, cette responsabilité est répartie entre le SMA(IE), à titre d'autorité fonctionnelle, et les gardiens de N1⁷ pour appuyer leurs programmes. Dans la plupart des cas, les gardiens militaires de N1 ont délégué aux commandants des bases/escadres (Cmdt B/Ere), ou l'équivalent, la responsabilité de gérer les BI qui leur sont assignés. Les Cmdt B/Ere sont habituellement secondés par des organisations de génie construction formées de membres des FC et de fonctionnaires. Ces organisations reçoivent l'appui de Construction de Défense Canada (CDC)⁸, des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et d'entrepreneurs. En outre, l'ALFC gère et entretient le portefeuille de logements résidentiels.

³ SDCD, 12 mai 2008.

⁴ Selon les évaluations de 2010.

⁵ Alors que la SDCD recommande 8. p 100.

⁶ Annexe J de l'Examen fonctionnel des biens immobiliers, SMA(IE), 2010, non publié.

⁷ Au sein du MDN et des FC, un gestionnaire de BI est un sous-ministre adjoint chargé d'un groupe ministériel (c.-à-d. du groupe de l'infrastructure et de l'environnement, à titre de SMA(IE)). Du côté militaire, un gestionnaire de BI est habituellement un lieutenant-général ou un vice-amiral, par exemple : le commandant du Commandement aérien. Il peut parfois détenir le grade de major-général comme c'est le cas du commandant du Commandement du soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN), ou de brigadier-général comme c'est le cas du commandant du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN). Un gestionnaire de BI peut déléguer la responsabilité des avoirs immobiliers à un niveau subalterne.

⁸ CDC est une société d'État qui a pour mandat d'offrir au MDN des services de passation et de gestion de contrats de construction et des services connexes.

L'acquisition, l'entretien et l'aliénation des BI sont assurés conformément au Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis. Ces politiques et directives découlent de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux* (LIFBRF).

But

L'évaluation visait à déterminer la pertinence et le rendement (efficacité, efficience et économie) du Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI du MDN et des FC à l'appui des activités maritimes, terrestres, aérospatiales et interarmées.

Un but secondaire consistait à examiner le rendement de certains des éléments des services internes des BI mis en œuvre pour assurer une gestion efficiente et efficace des BI. Ces éléments comprenaient les suivants :

- l'autorité fonctionnelle
- la formation
- les systèmes d'information

Objectifs

Conformément aux questions d'évaluation fondamentales indiquées dans la Directive du CT sur la fonction d'évaluation, nous avons examiné les questions suivantes liées à la pertinence et au rendement :

Pertinence

Question 1 : Besoin continu du programme. Évaluer dans quelle mesure le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI continue de satisfaire à un besoin démontrable et répond aux besoins du MDN et des FC.

Question 2 : Conformité aux priorités gouvernementales. Évaluer les liens entre le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI et i) les priorités du gouvernement fédéral et ii) les résultats stratégiques du MDN et des FC.

Question 3 : Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement. Évaluer les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral relativement à l'exécution du Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI du MDN et des FC.

Rendement (efficacité, efficience et économie)

Question 4 : Obtention des résultats escomptés. Évaluer les progrès en vue de l'obtention des résultats escomptés en ce qui a trait aux objectifs de rendement ainsi qu'à la portée et à la conception du programme, y compris les liens et la contribution des extrants aux résultats pour l'acquisition, l'entretien et l'aliénation des BI, de même que l'entretien de l'infrastructure et certains services internes des BI : autorité fonctionnelle, formation et infrastructure de l'information.



Question 5 : Démonstration d'économie et d'efficacité. Évaluer l'utilisation des ressources par rapport à la production des extrants et aux progrès en vue de l'obtention des résultats escomptés dans le cadre de l'acquisition, de l'entretien et de l'aliénation des BI.

Portée

L'évaluation a été axée sur la pertinence et le rendement de l'acquisition, de l'entretien et de l'aliénation des BI au sein du MDN et des FC conformément à la Directive sur l'évaluation⁹. L'AAP¹⁰ du MDN a servi de guide pour déterminer l'utilisation des BI dans deux sections : Section 1.4 – Acquisition, entretien et aliénation de biens immobiliers et d'infrastructures informatiques et Section 5.1 – Services internes.

L'acquisition et l'aliénation des BI constituent une sous-activité de l'activité de programme Acquisition et aliénation de biens immobiliers et d'infrastructures informatiques. Quatre sous-sous-activités ont été identifiées pour l'acquisition et l'aliénation des BI et incluses dans l'étude :

- acquisition et aliénation des BI maritimes
- acquisition et aliénation des BI terrestres
- acquisition et aliénation des BI aérospatiaux
- acquisition et aliénation des BI interarmées

Au sujet de l'acquisition, nous avons examiné les éléments suivants :

- détermination et priorisation des besoins
- approbation des projets
- exécution des projets
- ressources

Pour l'aliénation, nous avons inclus les éléments suivants :

- détermination des projets d'aliénation
- approbation des projets
- exécution des projets
- ressources

L'évaluation a également permis d'examiner l'entretien de l'infrastructure dans la Section 5.1 – Services internes de l'AAP (étant donné que le Programme des BI comporte des activités qui sont entreprises pour faire en sorte que les BI soient gérés de manière durable et financièrement responsable tout au long de leur cycle de vie).

⁹ Directive sur la fonction d'évaluation, CT, avril 2009.

¹⁰ AAP du MDN et des FC, février 2010.



En outre, nous avons inclus certains des éléments du résultat stratégique des Services internes indiqués dans l'AAP :

- évaluation de l'efficacité du rôle d'autorité fonctionnelle du SMA(IE), plus particulièrement afin de déterminer si les responsabilités fonctionnelles du SMA(IE) étaient bien communiquées et comprises au sein du MDN et des FC;
- pertinence de la formation offerte sur les BI;
- pertinence des systèmes d'information pour la gestion des BI.

Comme l'ALFC a fait l'objet d'une vérification¹¹ du CS Ex en 2010, elle n'a pas été examinée dans le cadre de la présente évaluation.

L'acquisition, l'entretien et l'aliénation des BI englobent aussi le PAI, un programme qui permet au MDN de financer le transfert d'infrastructures et d'installations aux provinces, aux territoires et aux municipalités. Le CS Ex a effectué une évaluation du PAI¹² en novembre 2009 conformément à la Politique sur les paiements de transfert¹³.

Méthodologie

Plusieurs sources d'éléments probants ont servi à traiter les questions d'évaluation :

- **Examen de documents.** Nous avons examiné des documents stratégiques comme le Rapport sur les plans et les priorités du Ministère ainsi que des politiques, directives et normes (les Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) 4001-0/4001-1, le Manuel de gestion des biens immobiliers (MGBI), le Plan de gestion du portefeuille national des biens immobiliers de 2008-2009 à 2012-2013, la Directive de planification fonctionnelle de l'infrastructure et de l'environnement (IE), etc.).
- **Entrevues menées auprès des intervenants clés.** Nous avons interrogé le SMA(IE), son personnel supérieur et des représentants du Directeur – Gestion des biens immobiliers (D Gest BI), du Directeur – Planification des biens immobiliers (DPBI), des commandements des trois armées, de l'État-major interarmées et des quartiers généraux des quatre commandements opérationnels.
- **Visites et entrevues sur place.** Nous avons visité quatre bases/escadres des Forces canadiennes et interrogé les officiers du génie construction des bases/escadres (OGCB/Ere) et les agents des biens immobiliers des bases/escadres (ABIB/Ere) afin d'approfondir notre connaissance et notre compréhension de l'ampleur et de la diversité du portefeuille des BI du MDN et des FC.

¹¹ Vérification de la gérance financière du portefeuille de logements des FC, 7053-50-4 (CS Ex), mars 2010.

¹² Évaluation de l'accord de contribution du Programme d'aide aux immobilisations, 1258-178 (CS Ex), novembre 2009.

¹³ Politique sur les paiements de transfert, appendice A, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).



- **Entrevues téléphoniques.** Outre les entrevues en personne, nous avons mené des entrevues téléphoniques avec 17 ABIB/Ere et 5 OGCB/Ere de bases des FC d'un bout à l'autre du Canada afin de connaître leur expérience du programme. En analysant les commentaires reçus au sujet de la pertinence et du rendement du programme, nous avons évalué le rôle du SMA(IE) quant à la gestion de la fonction et du portefeuille des BI dans l'ensemble du Canada.
- Nous avons également mené des entrevues auprès du personnel supérieur des politiques de la Direction générale des biens immobiliers de TPSGC et de la Division de la politique des matériels du SCT du Canada afin de confirmer la pertinence et le rendement de la fonction des BI au sein du MDN.
- Nous avons examiné les documents des organisations de défense des États-Unis (É.-U.) et de l'Australie afin de cerner les pratiques exemplaires relatives à l'acquisition et à l'aliénation des BI, de même que le rapport du contrôleur et vérificateur général du ministère de la Défense (MoD) du Royaume-Uni (R.-U.) et son portefeuille de BI.

Limites

Le MDN et les FC ont adopté une méthode de gestion qui tient compte du coût global du cycle de vie des BI. Le cycle de vie matérielle des BI se divise en trois phases distinctes : 1) l'acquisition, 2) l'utilisation, le fonctionnement et l'entretien et 3) l'aliénation. Au sein du gouvernement fédéral, on a ajouté une quatrième phase : la planification des investissements. L'évaluation a porté sur l'acquisition, l'entretien et l'aliénation. Le volet « utilisation et fonctionnement » a été inclus à titre de fonction de l'acquisition et de l'aliénation. La « planification des investissements » a été exclue de la présente étude étant donné qu'elle fera l'objet d'une vérification du CS Ex en 2011.

Nous n'avons pas examiné la pertinence des BI en place ni leur nécessité puisque l'évaluation visait à déterminer si l'acquisition, l'entretien et l'aliénation des BI étaient conformes aux besoins, aux rôles et aux responsabilités du gouvernement et également si le Programme des BI obtenait les résultats escomptés et démontrait l'efficacité et l'économie.

L'absence d'extrants et de résultats clairement définis pour le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI a rendu difficile l'évaluation de l'obtention des résultats escomptés.

L'information disponible dans les bases de données sur les BI est limitée et dispersée entre plusieurs organisations :

- le groupe du SMA(IE);
- les commandements des trois armées (Marine, Armée de terre et Force aérienne);
- l'Unité de soutien des Forces canadiennes Ottawa;
- le groupe du Sous-ministre adjoint (Science et technologie);
- le Commandement du personnel militaire;



- les commandements opérationnels (Commandement de la Force expéditionnaire du Canada (COMFEC), Commandement du soutien opérationnel du Canada (COMSOCAN) et Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN).

Par ailleurs, les renseignements disponibles dans les bases de données du Système d'information sur les biens immobiliers (SIBI) et du Système de comptabilité d'exercice des biens immobiliers (SCEBI) ne sont pas à jour (la validation des actifs et les incohérences entre le SIBI et le SCEBI posent des problèmes importants), et ils ne sont pas compatibles avec l'information contenue dans les autres bases de données. Vu la difficulté à faire concorder les fonds de renseignements dans l'ensemble du MDN et des FC, les évaluateurs se sont fiés à l'information fournie principalement par le personnel du SMA(IE).

Tous les BI gérés par le COMFEC se trouvent à l'extérieur du Canada. Les BI gérés par le COMSOCAN sont peu nombreux et situés également à l'étranger. Les BI gérés par le COMFOSCAN sont hautement classifiés et protégés. Aucun des BI gérés par ces trois commandements opérationnels n'est inclus dans la présente évaluation.

Les données d'entrevues qui pouvaient être intégrées dans le rapport ont dû être soigneusement examinées afin de protéger les renseignements personnels. Par conséquent, il se peut que certains renseignements utiles aient été exclus.

Description du programme

Portefeuille des BI de la Défense

D'après l'AAP du MDN et des FC, l'acquisition, l'entretien et l'aliénation des BI constituent une sous-activité du Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation de biens immobiliers et d'infrastructures informatiques, qui permet au MDN d'obtenir le résultat stratégique consistant à acquérir les ressources nécessaires pour répondre aux attentes du gouvernement en matière de défense.

Le portefeuille des BI de la Défense¹⁴ comprend 33 p. 100 des bâtiments fédéraux et 7 p. 100 des terres fédérales. Il regroupe plus de 35 000 biens concentrés dans 25 installations et bases principales au Canada, ainsi que des installations plus petites situées dans 290 endroits au pays. Le CRBI relatif au portefeuille de bâtiments (y compris les logements) et d'ouvrages est évalué à 22 G\$. Environ 4 976 militaires et employés civils assurent divers services immobiliers.

Le portefeuille englobe 20 695 bâtiments, 13 378 ouvrages et 1 016 parcelles de terrain – bureaux, casernes, écoles militaires, logements, manèges militaires, hangars, entrepôts, postes de police, bureaux de poste et écoles. On y trouve tous les types d'ouvrages municipaux (routes, ponts, réseaux de distribution d'électricité, éclairage des rues, réseaux d'aqueduc, réseaux d'égouts sanitaires et de collecte des eaux pluviales, etc.)

¹⁴ Au 31 mars 2010.

ainsi que des ouvrages opérationnels (p. ex. : aérodromes, feux de piste et de voie de circulation, quais et jetées, structures de communication et divers types de secteurs d'entraînement). Bien que la plupart des BI appartiennent au MDN, certains sont loués. Les bâtiments loués représentent 11 p. 100 de la surface utile, mais seulement 2 p. 100 du nombre d'immeubles. Plus des trois quarts (77 p. 100) des terrains sont loués. Le portefeuille du MDN comprend aussi des champs de tir et des secteurs d'entraînement, qui sont essentiels au développement et au maintien de la capacité et de l'état de préparation militaires du Canada.

Gestion des BI au sein du MDN et des FC

Les BI sont gérés conformément à la stratégie d'entreprise du MDN et des FC. Les décisions ayant trait aux BI sont prises en fonction des besoins opérationnels, dans un contexte d'évolution technologique, stratégique et juridique.

À titre de gardiens du plus important portefeuille de BI du gouvernement fédéral, le MDN et les FC gèrent la planification, l'acquisition, la construction, le fonctionnement, l'entretien et l'aliénation de leurs BI en se conformant à la politique du CT, aux pratiques et principes immobiliers généralement reconnus et à la délégation de pouvoirs en matière de BI.

La DOAD 4001-1, Gestion des biens immeubles, publiée en 1999, énonce l'orientation stratégique du MDN et des FC dans le domaine des BI. Ces derniers ne servent qu'à appuyer les programmes et les opérations. Les gardiens de N1 sont chargés de veiller au respect des politiques gouvernementales régissant l'environnement, la santé et la sécurité.

Au sein du MDN et des FC, la gestion des BI est décentralisée, car la responsabilité de celle-ci aux niveaux opérationnel et tactique et les budgets connexes sont transférés aux gardiens de N1¹⁵. Bien que ces derniers soient chargés de gérer les BI qui appuient leurs programmes respectifs, le SMA(IE) conserve la responsabilité de la planification, de la politique et des conseils stratégiques en matière de BI.

La gestion stratégique des BI exercée par le SMA(IE) implique l'élaboration de politiques et de plans ministériels à long terme (jusqu'à 30 ans). Les plans sont liés aux plans opérationnels du MDN et des FC et assurent la mise en œuvre des politiques, buts, plans et directives du gouvernement fédéral. Dans le cadre du plan stratégique global approuvé au niveau national, chaque gardien de N1 au sein du MDN et des FC doit faire en sorte que les BI répondent à ses besoins opérationnels. Les principaux gardiens sont les commandants des trois commandements d'armée (Marine, Armée de terre et Force aérienne) et ceux des commandements opérationnels qui gèrent des BI¹⁶. La détermination des besoins en BI par les commandants des commandements d'armée et des commandements opérationnels constitue une partie importante de la planification des opérations futures.

¹⁵ Les gardiens exploitent et entretiennent l'infrastructure et sont chargés du programme d'entretien et de construction des bâtiments non résidentiels.

¹⁶ COMFEC, COMFOCAN et COMSOCAN.



La détermination des besoins futurs est l'une des étapes de la planification des BI. Afin que les projets immobiliers permettent la réalisation des capacités, des orientations et des mandats opérationnels, les besoins en BI sont planifiés en fonction de l'état final prévu des BI d'une base/escadre ou du portefeuille national des BI, puis approuvés et comblés conformément aux plans de développement des BI. Les plans directeurs de développement fournissent la vision et les concepts de développement des BI en vue de satisfaire aux exigences, aux orientations et aux mandats opérationnels, tandis que les plans d'investissement en immobilisations traduisent la vision et les concepts de développement en programmes et projets échelonnés. La gestion de niveau tactique des BI est assurée par le personnel du MDN et des FC affecté dans des établissements de la Défense sous la direction des Cmdt B/Ere, en vue de répondre aux besoins à court terme en matière de terrains, de bâtiments, d'ouvrages et autres infrastructures.

Un modèle logique ([annexe B](#)) indique les extrants et les résultats des programmes d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI maritimes, terrestres, aériens et interarmées. L'acquisition et la réfection des BI doivent faire en sorte que le MDN et les FC disposent des installations requises au moment et à l'endroit où ils en ont besoin.

Rôles et responsabilités

Au sein du MDN et des FC, la responsabilité de l'administration des BI est répartie entre le SM, le SMA(IE) à titre d'autorité fonctionnelle et les gardiens de N1 pour appuyer leurs programmes¹⁷.

Le SM doit rendre compte au Min DN et au CT de la gestion des biens, y compris l'acquisition, l'entretien et l'aliénation des BI. Plus précisément, il est chargé de mettre en œuvre un cadre de gestion efficace comprenant des procédures, des processus et des systèmes ministériels. Ce cadre doit montrer comment la gestion des biens est efficacement intégrée dans les considérations liées aux dépenses de programmes, aux finances et aux RH afin de favoriser l'optimisation des ressources. Le SM s'assure également qu'une surveillance est exercée sur les pratiques et contrôles de gestion des actifs et des services acquis et que des mesures sont prises rapidement lorsque des lacunes sont décelées dans les contrôles.

Le SMA(IE) est l'autorité fonctionnelle chargée des BI et exerce une responsabilité horizontale concernant la direction et la coordination des activités immobilières afin d'assurer la gérance du portefeuille des BI du MDN et des FC. Il est le gardien des BI qui sont désignés excédentaires par rapport aux besoins des programmes et qui lui sont transférés des gardiens de N1 par le biais du Programme de transfert des biens immobiliers du Ministère. Le SMA(IE) fournit ce qui suit :

- un leadership organisationnel en assurant la défense de la fonction des BI;

¹⁷ Les gardiens de N1 auxquels sont assignés des BI sont le commandant du Commandement maritime, le commandant du Commandement de la Force terrestre, le commandant du Commandement aérien, le commandant du Commandement du personnel militaire, le SMA(IE), le Sous-ministre adjoint (Science et technologie), le SMA(Fin SM), le VCEMD et les commandants du COMFEC, du COMSOCAN et du COMFOCAN.



- des conseils en matière de BI au Min DN, au SM, au Chef d'état-major de la Défense (CEMD) et au VCEMD;
- une direction fonctionnelle (cadres, politiques, instructions et normes);
- une orientation fonctionnelle (conseils, manuels, lignes directrices et outils) aux gardiens de N1;
- une surveillance fonctionnelle (contrôle de la conformité et production de rapports) au nom du SM.

Les gardiens de N1 doivent rendre compte de l'exécution des missions et des programmes qui leur sont assignés. Cela comprend la gestion du cycle de vie de leurs BI au nom du SM conformément aux lois, aux politiques gouvernementales et aux règlements pertinents, à la direction fonctionnelle du MDN et aux obligations de diligence raisonnable. Les gardiens de N1 doivent rendre compte au SM¹⁸ du respect de la direction fonctionnelle du SMA(IE).

Plus précisément, les gardiens de N1 doivent :

- définir et évaluer les besoins opérationnels actuels et changeants;
- assurer la planification du cycle de vie afin de déterminer, d'un point de vue technique, les BI qui devraient être entretenus, réparés ou remis à neuf en premier. Les plans reposent sur une compréhension de l'orientation stratégique, de l'inventaire, de son état, de sa durée de vie restante et de son entretien différé accumulé;
- planifier le développement du portefeuille afin de déterminer, du point de vue de la pertinence, comment le portefeuille devrait évoluer au fil du temps et où le développement devrait avoir lieu;
- établir les priorités d'investissement et affecter les ressources.

Les gardiens de N1 reçoivent des conseils sur leur portefeuille de BI grâce à leur participation à divers organes de gouvernance du SMA(IE) et par l'entremise du CSIE et de leurs conseillers en BI, ce qui les aide à remplir les responsabilités susmentionnées. Les gardiens de N1 et leurs conseillers établissent et recommandent les priorités d'investissement et l'affectation des ressources pour leur commandement respectif et influent sur l'établissement des priorités du programme de construction du Ministère.

Au niveau de la base/de l'escadre, la responsabilité des BI incombe au Cmdt B/Ere. Une organisation dirigée par un officier des FC occupant le poste d'OGCB/Ere relève du Cmdt B/Ere et le conseille sur les BI. Cette organisation est composée de militaires qui assurent le soutien d'une capacité de déploiement et de civils (ABIB/Ere) qui apportent des compétences spécifiques ainsi que la stabilité et la continuité. L'organisation de l'OGCB/Ere reçoit également l'appui de CDC, de TPSGC et de ressources contractuelles.

¹⁸ Les employés du MDN et les membres des FC sont responsables devant le SM, par l'entremise de la filière d'autorité et de reddition de comptes du Ministère, de l'exercice des pouvoirs en matière de politiques et des pouvoirs légaux et administratifs qui leur ont été délégués relativement à la gestion des fonds, des fonctionnaires, des biens et d'autres ressources. Cela ne touche pas les opérations militaires (dont les commandants militaires doivent rendre compte au CEMD). Le lien entre les responsabilités légales des forces armées et celles du Ministère est établi par le biais du VCEMD, qui agit à titre de chef d'état-major à la fois auprès du SM et du CEMD.

L'OGCB/Ere est chargé d'exercer les activités touchant la planification du développement et du cycle de vie des BI et de recommander les priorités d'investissement en BI à son Cmdt B/Ere.

Dans la pratique, le réseau technique permet un transfert considérable d'information, « officiel » et « officieux », entre les OGCB/Ere, les ABIB/Ere et le personnel du SMA(IE) au Quartier général de la Défense nationale (QGDN).

Structure de comités des BI

Les activités relatives aux BI du MDN et des FC sont coordonnées et intégrées grâce à la participation des intervenants qui représentent les gardiens de N1 au sein de quatre principaux comités appuyant la prise de décision et l'échange d'information en matière de BI :

- **le CSIE**, présidé par le SMA(IE), fait participer les gardiens de N1 à l'examen des questions d'IE afin d'améliorer la gestion de ces activités. Il agit à titre de comité consultatif auprès du SMA(IE);
- **le Comité de gestion des BI (CGBI)**, présidé par le Directeur général – Biens immobiliers (DGBI), est un sous-comité du CSIE qui examine, guide et coordonne les concepts, la politique, les procédures, les plans et les systèmes ayant trait à la gestion stratégique efficace des BI du Ministère;
- **le Sous-comité de planification du développement des BI**, présidé par le DPBI, est un sous-comité du CGBI qui offre un leadership et des conseils en planification du développement afin d'assurer à long terme une gestion responsable, efficace et proactive de tous les BI dont le MDN et les FC sont les gardiens;
- **le Comité supérieur de révision des projets d'infrastructure**, présidé par le DGBI, est un comité spécial qui évalue l'état de préparation des projets et les documents connexes en vue d'obtenir l'autorisation de dépenser. Il examine les projets d'immobilisations (construction) évalués à plus de 5 M\$ et à moins de 60 M\$;
- **le Comité des politiques sur l'IE**, présidé par le Chef d'état-major (Infrastructure et environnement), apporte son aide et ses conseils au groupe de l'IE dans l'élaboration et la mise en œuvre des instruments de politique ayant trait à la gestion de l'IE.

Structure organisationnelle du SMA(IE)

Au sein du groupe du SMA(IE), les personnes suivantes sont chargées de mener à bien les activités relatives aux BI :

- le DGBI;
- le Directeur général – Génie militaire (DGGM);
- le Directeur général – Environnement (DGE);
- le Directeur général – Sécurité nucléaire (DGSN);
- le Directeur – Contrôleur (Infrastructure et environnement) (DCIE);



- le Directeur – Gestion des enjeux d'infrastructure et d'environnement (D Gest EIE);
- le CDir de l'ALFC.

Le DGBI est responsable de préciser comment les BI permettent de répondre aux besoins opérationnels du MDN et des FC. Pour ce faire, il élabore les options d'investissement et de gestion, assure la planification stratégique, établit les politiques et les plans d'action et fait rapport des résultats. Deux directions donnent des conseils stratégiques au DGBI :

- le D Gest BI;
- le DPBI.

Le DGGM est responsable de développer, de coordonner et d'assurer la participation du génie militaire aux plans et opérations du MDN et des FC. Cela inclut la direction, la surveillance et les conseils fonctionnels en matière de sécurité-incendie, d'architecture et de génie (civil/structural, mécanique et électrique), la gestion de projets de construction, d'environnement et de neutralisation de munitions explosives non explosées (UXO), les conseils sur la conservation et la gestion de l'énergie et l'efficacité énergétique, l'administration du programme de protection respiratoire, les conseils en génie de l'environnement, ainsi que la politique de gestion du cycle de vie des champs de tir et des secteurs d'entraînement.

Le DGE est responsable de fournir des conseils quant à la direction et à la gestion des projets, des services de surveillance et des services professionnels connexes en ce qui touche la protection et la gérance de l'environnement.

Le DGSN est responsable d'élaborer et de coordonner un programme complet de sûreté nucléaire et d'en garantir la mise en œuvre. Cette responsabilité englobe les matières radioactives et autres sources de rayonnement ionisant utilisées au sein du MDN et des FC, en vue d'assurer l'ensemble de la conception, du développement et de la sécurité opérationnelle. Le DGSN doit veiller à la conformité au programme de sûreté nucléaire, qui inclut des analyses de sûreté techniques portant sur la pertinence de la conception et du comportement de l'équipement et des activités qui sont entreprises par le personnel du MDN et des FC ou auxquelles il participe.

Le DCIE est chargé de fournir des conseils sur la gestion financière et la passation de contrats et assume des responsabilités en matière de production de rapports, d'analyse, de soutien, d'examen et de remise en question dans ces domaines. Il agit à titre d'autorité fonctionnelle pour toutes les activités financières et comptables relatives aux BI du MDN et des FC.

Le D Gest EIE est responsable d'offrir des services de consultation, d'analyse et de planification stratégiques, d'examen des politiques et de coordination, et de formuler d'autres recommandations fonctionnelles sur des enjeux de nature délicate et/ou des questions multi-organisationnelles. Le D Gest EIE est le responsable ministériel de l'analyse stratégique, de la coordination et de l'élaboration des politiques sur les questions autochtones.

Le CDir de l'ALFC a pour mandat de gérer et d'entretenir le portefeuille de logements du Ministère, qui compte environ 12 600 logements résidentiels du MDN dans des bases et escadres situées dans 32 endroits d'un bout à l'autre du Canada. Ses fonctions comprennent l'attribution, l'entretien, la réparation et la réfection des logements résidentiels, l'administration du système des frais de logement et la gestion stratégique des logements au nom du MDN.

Autres ministères et organismes participant aux activités des BI du MDN et des FC

Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux jouent un rôle dans les activités de gestion des BI du MDN et des FC :

- Construction de Défense (1951) Limitée (appelée couramment CDC) est une société d'État qui assure au MDN et aux FC des services de passation de contrats, de gestion de construction et d'IE dans cinq secteurs d'activité : construction, passation de contrats, environnement, gestion de projets et de programmes, et gestion de BI. CDC n'a que le MDN et les FC comme client. Elle possède le droit exclusif de gérer tout projet de construction du MDN et des FC dont le coût dépasse 60 000 \$;
- Les représentants du SCT conseillent les ministres du CT sur les plans et les dépenses de BI du MDN et des FC et aident à l'élaboration des instruments de politique du gouvernement en matière de BI. Au sein du SCT, la Division de la politique des BI et du matériel donne des conseils sur le volet BI du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du MDN et des FC;
- Le ministère de la Justice du Canada offre au MDN des services juridiques, notamment des conseils et des opinions juridiques sur les questions et transactions liées aux BI;
- Environnement Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale élaborent des politiques environnementales et fournissent des conseils sur les questions d'environnement;
- Parcs Canada donne des conseils sur les édifices à valeur patrimoniale;
- TPSGC, à titre de gardien de la plupart des locaux à bureaux du gouvernement fédéral, exerce des responsabilités à l'égard du Programme des BI et joue un rôle limité sur le plan des politiques. Le MDN et les FC peuvent choisir d'avoir recours aux services facultatifs de passation de contrats offerts par TPSGC.

Dépenses annuelles relatives aux BI

La SDCCD prévoit que 8 p. 100 des dépenses annuelles totales de la Défense seront affectées aux BI au cours des 20 prochaines années. Elle précise que la Défense devrait faire passer ses dépenses d'une moyenne annuelle de 2,5 p. 100 du CRBI à 3,9 p.100 du CRBI. Cela signifie que le MDN et les FC devraient consacrer en moyenne 2,5 p. 100 du CRBI chaque année à l'acquisition de BI et à des PCABE et 1,4 p. 100 du CRBI chaque année à l'E&R. À l'heure actuelle, ils consacrent environ 6,28 p. 100 de leurs dépenses annuelles aux BI (soit quelque 1 371 M\$ en 2010-2011). Pour l'AF 2010-2011, les dépenses liées aux BI ont été réparties comme suit :

- Acquisition de BI¹⁹ – environ 589 M\$²⁰;
- Fonctionnement et entretien (F&E)²¹ – environ 545 M\$;
- E&R²² – environ 237 M\$.

Selon l'Examen fonctionnel des biens immobiliers du SMA(IE) d'avril 2010, les dépenses au titre des BI ont augmenté d'environ 22 p. 100 durant les quatre années financières allant de 2006-2007 à 2009-2010 (passant d'environ 1 091 M\$ à 1 411 M\$). Elles ont ensuite baissé à 1 371 M\$ en 2010-2011 (voir la figure 1).

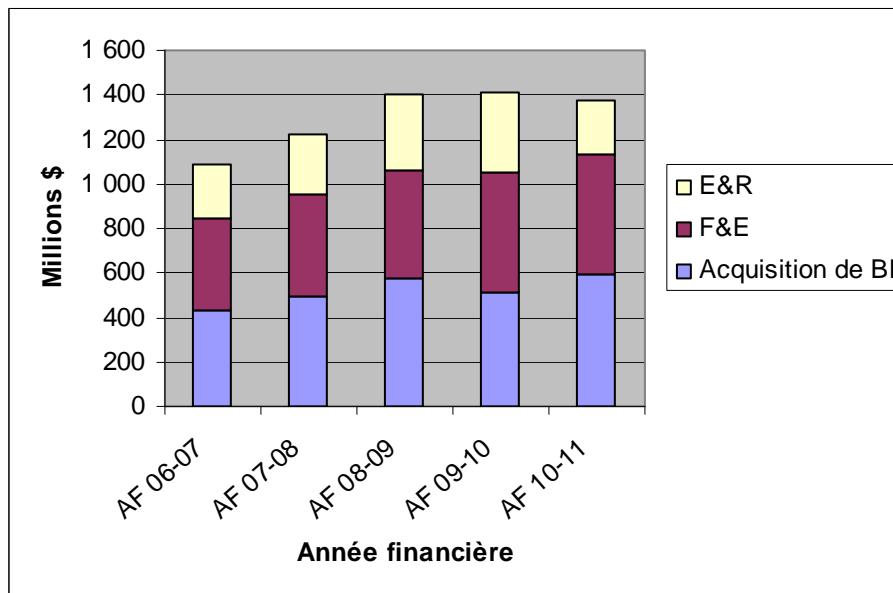


Figure 1. Dépenses annuelles du MDN et des FC en matière de BI. Ce tableau indique les dépenses annuelles du MDN et des FC en matière de BI au cours des cinq dernières années financières²³. Les données sont résumées dans le tableau 1.

Dépenses	AF 2006-07	AF 2007-08	AF 2008-09	AF 2009-10	AF 2010-11
E&R	245 M\$	264 M\$	338 M\$	361 M\$	237 M\$
F&E	414 M\$	459 M\$	487 M\$	541 M\$	545 M\$
Acquisition de BI	432 M\$	497 M\$	575 M\$	510 M\$	589 M\$
Total ²⁴	1 091 M\$	1 220 M\$	1 399 M\$	1 411 M\$	1 371 M\$

¹⁹ On entend par acquisition un investissement en construction lié à des travaux de réfection, ou l'amélioration d'un BI existant ou la construction visant le remplacement d'un BI.

²⁰ Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

²¹ F&E – Ces coûts englobent le fonctionnement des installations, les baux, les services publics, les paiements tenant lieu d'impôts, l'entretien des terrains, la collecte et l'élimination des déchets, et les services de surveillance.

²² E&R – Ces coûts englobent tous les travaux nécessaires pour maintenir ou préserver le potentiel d'utilisation d'un BI.

²³ Source : SMA(IE).

²⁴ Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Tableau 1. Dépenses annuelles du MDN et des FC en matière de BI, de l'AF 2006-2007 à l'AF 2010-2011.

Acquisition, gestion du cycle de vie/entretien et aliénation des BI

L'acquisition des BI s'effectue par construction, achat, location ou location-acquisition.

L'acquisition comprend ce qui suit :

- une transaction qui ajoute un nouveau BI ou un immeuble à l'inventaire du MDN par achat, échange, cadeau, expropriation, servitude, service foncier, bail ou permis;
- un transfert de la garde d'un autre ministère ou d'une société d'État mandataire;
- un transfert de l'administration d'un BI ou d'un immeuble d'un autre ministère ou d'une société d'État mandataire au MDN;
- un transfert de l'administration et du contrôle d'un BI ou d'un immeuble d'une province au gouvernement fédéral.

Gestion du cycle de vie, entretien et réfection des BI

L'acquisition des BI s'effectue également par une combinaison de programmes de construction et de réfection du Ministère et des gardiens de N1. Les programmes ministériels portent sur les priorités et les grandes initiatives du Ministère, tandis que les programmes des gardiens de N1 visent généralement à répondre aux priorités de ceux-ci et aux besoins d'investissement dans le cycle de vie. À l'exception des logements résidentiels, les fonds destinés aux programmes des gardiens de N1 sont alloués grâce au processus de planification des activités, en fonction de leur disponibilité et du CRBI (ou de la taille relative) du portefeuille du gardien de N1 (voir le tableau 2). Pour ce qui est des BI au niveau de la base/de l'escadre, le Cmdt B/Ere établit les priorités de financement. Il n'est pas inhabituel que l'infrastructure soit une priorité moins élevée dans le processus de planification des activités au niveau des gardiens de N1. Outre les programmes des principaux gardiens, le SMA(IE) administre un programme ministériel à l'intention des gardiens d'un petit nombre de BI.

Commandements/ Organisations du MDN et des FC	CRBI – Bâtiments et ouvrages				Terrains ²⁵ (appartenant au MDN et loués)
	Bâtiments non résidentiels	Bâtiments résidentiels ²⁶	Ouvrages	Total	
MDN – Tous les commandements	13,26 G\$	1,97 G\$	7,65 G\$	22,88 G\$	2,20 millions d'hectares
Commandement de la Force terrestre	44,9 %	46,2 %	34,4 %	41,5 %	23,1 %
Commandement aérien	27,6 %	29,2 %	31,5 %	28,9 %	70,7 %
Commandement maritime	15,1 %	10,4 %	17,3 %	15,14 %	2,1 %
Commandement du personnel militaire	5,2 %	6,2 %	4,3 %	5,0 %	0,4 %
Recherche et développement pour la défense Canada	2,3 %	0,0 %	1,2 %	1,8 %	0,0 %
Autre	4,8 %	8,0 %	11,6 %	7,4 %	3,8 %

Tableau 2. Profil des BI du MDN²⁷. Ce tableau montre les avoirs immobiliers du MDN et des FC par CRBI, au niveau des gardiens de N1. Chaque rangée correspond à un commandement ou à un détenteur principal. Les colonnes indiquent la valeur en dollars et le pourcentage du total. La colonne de droite montre la superficie de terrain et le pourcentage par commandement/détenteur principal.

L'aliénation des BI s'effectue par démolition, vente, transfert ou location. Elle comprend ce qui suit :

- une transaction qui retranche un BI ou un immeuble de l'inventaire du MDN par vente, lettres patentes, octroi, acte de concession, échange, cadeau, servitude, service foncier, bail ou permis;
- un transfert de la garde à un autre ministère ou à une société d'État mandataire;
- un transfert de l'administration d'un BI ou d'un immeuble du MDN à un autre ministère ou à une société d'État mandataire;
- un transfert de l'administration et du contrôle d'un BI ou d'un immeuble du MDN à une province.

Les gardiens de N1 sont chargés de déterminer les BI qui sont excédentaires par rapport à leurs besoins. Ces BI sont démolis ou éliminés au moyen d'aliénations courantes ou stratégiques (une fois qu'on a obtenu l'avis stratégique du DGBI).

²⁵ Les CRBI ne s'appliquent pas aux biens fonciers. Les pourcentages figurant dans cette colonne sont fondés sur un pourcentage du nombre total d'hectares.

²⁶ L'ALFC gère et entretient les logements résidentiels situés dans les bases et escadres.

²⁷ Directive de planification fonctionnelle de l'infrastructure et de l'environnement, AF 2009-2010.



Évolution des avoirs immobiliers et des investissements

Entre 2004 et 2010, la superficie de terrain et le nombre de bâtiments détenus par le MDN et les FC ont baissé respectivement de 0,79 p. 100 et de 5,56 p. 100 (voir le tableau 3).

AF	Superficie (en hectares)	Bâtiments
2004-2005	2 175 743	22 009
2005-2006	2 222 591	20 259
2006-2007	2 260 025	20 202
2007-2008	2 235 000	20 395
2008-2009	2 228 541	20 521
2009-2010	2 175 385	20 563
2010-2011	2 158 455	20 785

Tableau 3. Terrains et bâtiments détenus par le MDN et les FC²⁸. Ce tableau indique la superficie de terrain (en hectares) et le nombre de bâtiments détenus par le MDN et les FC.

²⁸ Directive de planification fonctionnelle de l'infrastructure et de l'environnement, AF 2009-2010.

Constatations et recommandations

Pertinence

Question 1. Besoin continu du programme

Le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI répond à un besoin continu afin de réaliser la vision énoncée dans la SDCD en matière d'infrastructure.

La SDCD (publiée en juin 2008) précise les perspectives du GC à l'égard de la Défense au cours des 20 prochaines années. Afin d'accomplir la modernisation du MDN et des FC, on a désigné l'infrastructure comme étant l'un des quatre piliers sur lesquels reposent les capacités militaires.

La SDCD prévoit que 8 p. 100 des dépenses totales de défense seront consacrées à l'infrastructure au cours des 20 prochaines années²⁹. Étant donné que le MDN et les FC consacrent actuellement environ 6,28 p. 100 de leur budget global à l'infrastructure, ils devront faire passer leurs dépenses au titre du CRBI d'une moyenne de 2,5 p. 100 (dépenses moyennes annuelles de 2000 à 2006) à une moyenne de 3,9 p. 100 au cours des 20 prochaines années. En outre, la SDCD vise à remplacer 25 p. 100 de l'infrastructure de la Défense au cours des 10 prochaines années et 50 p. 100 au cours des 20 prochaines années³⁰.

Le CRBI sert à établir les objectifs d'investissement à l'égard de deux séries de fonds (pour l'acquisition et l'E&R). L'objectif de 3,9 p. 100 du CRBI est divisé en deux : 2,5 p. 100 pour l'acquisition de BI et 1,4 p. 100 pour l'E&R. En 2010-2011, même si l'objectif de dépenses de 2,5 p. 100 du CRBI a été atteint, le SMA(IE) n'a pas utilisé 361 M\$ de son budget de 950 M\$ pour l'acquisition de BI. Quant à l'E&R, le MDN et les FC n'atteignent pas l'objectif de 1,4 p. 100 du CRBI. En 2010-2011, ils ont dépensé environ 600 M\$ des 950 M\$ destinés à l'acquisition de BI et consacré 1,04 p. 100 du CRBI à l'E&R.

Question 2. Conformité aux priorités du gouvernement

Le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI est harmonisé avec trois des secteurs de résultats indiqués dans le cadre pangouvernemental et avec le résultat stratégique du Ministère pour l'acquisition de ressources.

²⁹ *Canada First Defence Strategy – 1 Year Later*, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, octobre 2009.

³⁰ Gouvernement du Canada, *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, juin 2008.

En 2002, le gouvernement fédéral a adopté un cadre pangouvernemental pour la présentation des rapports au Parlement. Ce cadre³¹ comporte 16 grands secteurs de résultats du GC dans les quatre domaines suivants : Affaires économiques, Affaires sociales, Affaires internationales et Affaires gouvernementales. Comme l'infrastructure est l'un des quatre piliers sur lesquels reposent les capacités militaires, elle est harmonisée avec les résultats suivants du GC :

Résultat du GC

1. Affaires économiques – Une croissance économique forte

Apport du MDN et des FC

- Au cours de la période quinquennale allant de l'AF 2006-2007 à l'AF 2010-2011, le MDN et les FC ont attribué des contrats d'une valeur de 2,3 G\$ en vue de construire et de renforcer des infrastructures matérielles.

Résultat du GC

2. Affaires sociales – Des collectivités sécuritaires et sécurisées

Apport du MDN et des FC

- Le MDN et les FC doivent assurer la sécurité de l'espace aérien, des frontières terrestres et maritimes et des autres points d'entrée du Canada et développer la capacité de réagir aux menaces pour la sécurité. L'infrastructure joue un rôle essentiel dans l'exercice de ces responsabilités.

Résultat du GC

3. Affaires internationales – Un monde sécuritaire et sécurisé grâce à l'engagement international

Apport du MDN et des FC

- L'une des priorités du gouvernement fédéral consiste à promouvoir la liberté, la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit dans le monde entier. Le MDN et les FC fournissent des forces militaires pour les opérations de combat et de soutien de la paix et aident d'autres pays à développer une capacité de lutte contre le terrorisme. L'infrastructure joue un rôle essentiel dans le soutien de ces opérations.

³¹Le carrefour de la planification et du rendement du gouvernement du Canada, SCT (<http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/home-accueil-fra.aspx>).

Résultats stratégiques du Ministère

Selon l'AAP du MDN, l'acquisition et l'aliénation des BI relèvent du résultat stratégique. Les ressources sont acquises afin de répondre aux attentes du gouvernement en matière de défense, dans la sous-activité Acquisition, entretien et aliénation des biens immobiliers. Les BI font également partie des Services internes du Ministère.

Le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI du MDN et des FC vise à faire en sorte que le Ministère acquière et liquide les BI appropriés et que ces BI soient disponibles à l'endroit et au moment voulus, tout en offrant un bon rapport qualité-prix, en faisant progresser les objectifs d'écologisation des terrains et des bâtiments du gouvernement et en respectant les pratiques exemplaires de gestion du cycle de vie des biens.

Question 3. Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement

Les rôles du Min DN, du SM et du SMA(IE) respectent les lois et politiques pertinentes du GC afin d'exécuter le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI au sein du MDN et des FC.

La *Loi sur la défense nationale* stipule que : « Le ministre... est compétent pour... la construction et l'entretien des établissements et ouvrages de défense nationale ».

La politique du CT oblige les SM et les ministères/organismes à s'assurer que leurs cadres de gestion des BI incluent des politiques, des pratiques et des procédures qui sont conformes à la législation fédérale. Par ailleurs, les ministères/organismes doivent avoir des systèmes qui fournissent de l'information pertinente sur les programmes, les finances et le rendement des BI. L'évaluation a révélé qu'une information financière détaillée était difficile à saisir durant les années antérieures³², et que l'information sur la gestion du rendement n'était pas recueillie de manière uniforme dans l'ensemble du Canada³³. Bien que la transparence financière de l'E&R se soit améliorée, la qualité générale de l'information financière demeure faible en raison de l'utilisation continue d'anciens systèmes de technologie de l'information (TI) pour les BI. Le Programme de modernisation des activités en matière d'infrastructure et d'environnement (MAIE) vise à résoudre les problèmes que posent ces anciens systèmes.

La LIFBRF établit les exigences qui ont trait à l'acquisition, à l'administration et à l'aliénation des BI et des immeubles par le GC. Elle décrit également les pouvoirs que les ministères gardiens (p. ex., le MDN) exercent pour effectuer leurs transactions concernant les BI fédéraux. L'évaluation a permis de conclure que le SMA(IE) se conforme aux exigences de la LIFBRF.

³² Avant 2010, les sommes consacrées à l'E&R des BI étaient consignées globalement dans le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG). C'est seulement en 2010 que le SCFG a commencé à recueillir les données permettant d'identifier l'élément pour lequel les fonds d'E&R des BI étaient dépensés.

³³ L'information sur la mesure du rendement des BI du MDN et des FC est recueillie de façon peu systématique dans l'ensemble du Canada.

Il ressort de l'évaluation que le MDN et les FC gèrent les BI conformément aux exigences de la LIFBRF et aux politiques pertinentes du CT et que les travaux exécutés par le MDN et les FC en matière de BI sont conformes à cette loi et, à l'exception des cotes fournies dans le CRG, respectent généralement les politiques du CT³⁴.

Rendement (efficacité, économie et efficience)

Question 4. Obtention des résultats escomptés

- Le Programme des BI obtient le résultat escompté en ce sens qu'il répond aux exigences et aux opérations du MDN et des FC.
- Le résultat escompté à l'égard de l'acquisition de BI efficaces, efficaces, modernes et durables qui satisfont aux besoins du MDN et des FC connaît une amélioration, mais l'efficience et l'efficacité ne sont pas encore optimales.
- Pour des raisons indépendantes de la volonté du SMA(IE), certaines aliénations de BI ont dépassé le délai de trois ans.

³⁴ Les rondes VI, VII et VIII du CRG ont valu au MDN une cote « Possibilité d'amélioration » principalement en raison de l'absence de progrès dans la mise à jour de ses politiques internes sur les BI – ronde VIII du CRG (2010-2011).



Efficacité

Autorité fonctionnelle

Selon les directives du SM et du CEMD dans la DOAD 1000-0, publiée le 26 septembre 1997 (dernière mise à jour le 23 octobre 2006), le SMA(IE) est l'autorité fonctionnelle du Ministère pour ce qui est de fournir des conseils et une orientation sur l'acquisition, l'aliénation et l'administration ministérielle des BI.

Les définitions d'« orientation fonctionnelle » et de « direction fonctionnelle » figurant dans la DOAD 1000-0 découlent des « Principes de direction fonctionnelle » présentés lors de la réunion du Comité de gestion de la Défense tenue le 20 octobre 2000 :
« ... Directives qui transcendent les voies hiérarchiques habituelles d'une organisation. Elles peuvent être des directives officielles, des notes d'exploitation, des instructions, des lignes directrices manuscrites ou des conseils. Les directives fonctionnelles sont souvent des directives fournies par une unité responsable de politiques à une autre unité chargée d'élaborer le programme correspondant... ».³⁵

À titre d'autorité fonctionnelle, le SMA(IE) doit fournir une direction, des conseils, une orientation et une surveillance d'ordre fonctionnel en se fondant sur le risque et de saines pratiques de gestion. Les gardiens de N1 doivent rendre compte de la gestion des BI qui leur sont assignés, conformément aux lois, aux règlements et aux politiques gouvernementales.

Par conséquent, en travaillant dans le cadre de gestion actuel du MDN, le SMA(IE) doit relever le défi qui consiste à exercer ses pouvoirs hiérarchiques sur son propre personnel, tout en donnant aux gardiens de N1 et à leur personnel respectif une direction fonctionnelle suffisante pour assurer l'atteinte des objectifs ministériels établis à l'égard du pilier Infrastructure de la SDCD. Plus précisément, cette dernière prévoit que le Ministère fera passer ses dépenses de 2,5 p. 100 du CRBI à une moyenne annuelle de 3,9 p.100 du CRBI au cours des 20 prochaines années. Cet objectif de 3,9 p. 100 est la somme de 2,5 p. 100 pour l'acquisition de BI et de 1,4 p. 100³⁶ pour l'E&R³⁷.

Pour appuyer le développement du pilier Infrastructure dans son rôle d'autorité fonctionnelle, le SMA(IE) dispose de processus administratifs que le personnel des bases et escadres doit suivre, mais il n'exerce aucun pouvoir hiérarchique sur ce personnel. Le SMA(IE) fournit les outils et peut s'assurer que ses directeurs généraux, ses directeurs et son personnel les utilisent, mais il n'est pas habilité à exiger que le personnel des

³⁵ MGBI – Glossaire.

³⁶ Ce 1,4 p. 100 est net de la solde et des avantages sociaux des militaires ainsi que de l'enveloppe des traitements et salaires (ETS) des employés civils.

³⁷ Pour l'E&R, une moyenne annuelle de 2 p. 100 constitue la norme du secteur privé; 1,4 p. 100 représente la limite inférieure.



gardiens de N1 dans les bases et escadres en fasse autant. Les gardiens de N1 ont instauré leurs propres processus (dont l'efficacité varie d'une organisation à l'autre) et se sont parfois montrés lents à accepter de nouvelles normes établies par le SMA(IE)³⁸.

Toutefois, le SMA(IE) a présenté une proposition selon laquelle, à compter d'avril 2012, les fonds pour l'acquisition de BI seront contrôlés et affectés aux gardiens de N1 et à l'ALFC.

Constatation

Le SMA(IE) montrera qu'il exerce le contrôle fonctionnel des fonds destinés à l'acquisition de BI en affectant ces fonds aux gardiens de N1 et à l'ALFC.

Construction (réfection et PCABE)

La construction de BI (acquisition et PCABE) repose sur une combinaison de programmes de construction du Ministère et des gardiens de N1. Les fonds destinés aux programmes des gardiens de N1 sont alloués grâce au processus de planification des activités, en fonction de leur disponibilité et du CRBI du portefeuille du gardien de N1. Le SMA(IE) administre également un programme ministériel à l'intention des gardiens d'un petit nombre de BI.

Les investissements en immobilisations comportent trois volets importants :

- détermination et priorisation des besoins d'immobilisations pour l'acquisition de BI;
- approbation des projets;
- réalisation des projets.

Détermination et priorisation des besoins d'immobilisations pour la réfection de l'infrastructure

Dans le cadre du Plan d'investissement ministériel de 20 ans, le SMA(IE) établit le Plan d'investissement (Infrastructure) (PI Infra) avec la participation des gardiens de N1 et des gestionnaires de BI. Le PI Infra est produit chaque année et mis à jour chaque mois de sorte que les ressources soient affectées en fonction des priorités de la Défense. Il fait appel à des fonds du crédit 5.

Le processus suit un cycle de vie annuel selon lequel les lettres d'appel sont envoyées au début de l'année financière aux gardiens de N1 et aux gestionnaires de BI afin qu'ils ajoutent de nouveaux projets de construction de BI et modifient ou suppriment des projets existants.

³⁸ Une fois promulguée, la DOAD 4000-0 (à l'état d'ébauche) établira les pouvoirs du SMA(IE) en la matière et précisera les obligations redditionnelles des gardiens de N1 en ce qui concerne la gestion des BI.



Le personnel du SMA(IE) examine les réponses des gardiens de N1 et des gestionnaires de BI pour s'assurer qu'elles sont complètes et réalisables. Les projets d'immobilisations liés aux BI sont ensuite regroupés et priorisés dans le PI Infra. Celui-ci est présenté au Conseil de gestion du programme (CGP) afin qu'il approuve les priorités établies et au Comité des finances de la Défense pour qu'il donne les approbations financières requises.

Durant l'année financière, le PI Infra est mis à jour chaque mois avec la participation des gardiens de N1.

Bien qu'au point de décision 5 de son plan de campagne (Améliorer l'intendance du Programme de construction du MDN et des FC), le SMA(IE) ait commencé à traiter la question de la gestion efficace et efficiente de l'acquisition des BI, ce plan de campagne ne règle pas à lui seul la question des délais d'approbation des projets de construction.

En 2010-2011, le MDN et les FC n'ont pas dépensé 361 M\$ du budget alloué à leur programme³⁹.

Par ailleurs, même si le MDN et les FC ont reçu un financement pour l'acquisition de BI au niveau recommandé dans la SDCCD, ils n'ont pas été en mesure de dépenser ces fonds à un rythme approprié (voir le tableau 4).

	AF 2006-07	AF 2007-08	AF 2008-09	AF 2009-10	AF 2010-11
Acquisition de BI	2,06 %	2,35 %	2,71 %	2,41 %	2,58 %

Tableau 4. Dépenses annuelles du Ministère pour la réfection ou le remplacement de BI à titre de pourcentage du CRBI. Pour trois des cinq dernières années financières, le MDN et les FC n'ont pas atteint leur objectif de dépenses de 2,5 p. 100 du CRBI pour l'acquisition de BI.

La principale question a trait au processus d'approbation des projets de BI. Le CS Ex a évalué ce processus⁴⁰ et conclu que le processus d'acquisition de services de construction était efficace et innovateur, mais que la planification stratégique, les pouvoirs et les responsabilités posaient un certain nombre de problèmes systémiques quant à l'approbation du programme de construction.

Constataion

Bien qu'il existe un processus permettant de déterminer et de prioriser les besoins d'immobilisations pour l'acquisition de BI, le groupe du SMA(IE) n'a pas rempli son engagement à dépenser 2,5 p. 100 du CRBI pour l'acquisition de BI durant trois des cinq dernières années. En 2010-2011, même s'il a atteint l'objectif de dépenses de 2,5 p. 100 du CRBI, le SMA(IE) n'a pas dépensé 361 M\$ de son budget de 950 M\$ pour l'acquisition de BI. La principale raison de cette sous-utilisation des fonds était la lenteur à approuver les projets afin de commencer les travaux de construction.

³⁹ Dont environ 200 M\$ étaient destinés à l'acquisition de BI et 150 M\$ aux PCABE.

⁴⁰ Évaluation de l'acquisition de services de construction, 1258-146 (CS Ex), février 2007.

Approbation des projets

Les projets d'immobilisations évalués à 1 M\$ ou plus sont inclus dans le PI Infra. Les Cmdt B/Ere approuvent les projets de 1 M\$ ou moins, et ces derniers ne figurent pas dans le PI Infra. Le SMA(IE) approuve les projets d'immobilisations évalués entre 1 M\$ et 5 M\$. Le Min DN peut approuver ceux dont la valeur varie entre 5 M\$ et 60 M\$ et qui comportent une évaluation de la complexité et des risques. Le Min DN ou le CT⁴¹ approuve les projets d'immobilisations de plus de 60 M\$ en s'appuyant sur la décision du SCT après l'examen de l'évaluation des risques.

Par suite de son évaluation du processus d'acquisition de services de construction en 2007, le CS Ex a effectué en 2009 un examen du processus de présentation des projets du MDN et des FC⁴². Cet examen lui a permis de déterminer que le processus d'approbation des projets en vigueur au sein du MDN et des FC :

- avait une capacité limitée de traiter le processus de présentation des projets;
- comportait des rôles et des responsabilités qui n'étaient pas harmonisés avec les compétences et fonctions essentielles, ce qui a entraîné des chevauchements;
- avait des seuils de délégation des pouvoirs de dépenser qui étaient trop bas et qui devraient être accrus en fonction de la valeur et des risques des projets.

En réponse à cet examen, le SMA(IE) a modifié le processus d'approbation des présentations en créant un « processus d'approbation rationalisé » pour les projets de BI de 5 à 30 M\$ à l'étape de l'approbation définitive et pour les projets de 5 à 60 M\$ à l'étape de l'approbation préliminaire. Ce nouveau processus a permis d'accroître la capacité ministérielle, mais la présente évaluation a révélé que l'actuel « processus rationalisé d'approbation des projets de BI » demeure lourd et long, particulièrement lorsqu'il sert à la construction ou à l'acquisition de bâtiments. Étant donné les faibles seuils de délégation des pouvoirs de dépenser, et les retards à franchir les diverses étapes d'approbation, le long processus d'approbation aboutit à des hausses de coûts et à l'inexécution de projets.

De nombreux projets de construction de BI ont un niveau de risque 1 ou 2 selon les lignes directrices du SCT. Cela indiquerait que le MDN et les FC s'exposent à peu de risques en entreprenant ces projets. Si tel est le cas, les projets de construction de BI dont le facteur de risque est faible devraient alors suivre un processus d'approbation simplifié de sorte qu'ils soient entrepris dans les meilleurs délais. Ce n'est pas ce que nous avons constaté. Bien qu'une approche « rationalisée » ait été mise en œuvre pour certains projets de construction approuvés de BI, les gains attendus ne se sont pas matérialisés.

⁴¹ Délégation de pouvoirs du Min DN aux agents/officiers du MDN.

⁴² Examen du processus des présentations au Conseil du Trésor (CT)/ministre de la Défense nationale (Min DN), 7050-47 (CS Ex), juillet 2009.

D'après notre évaluation, le niveau d'approbation des acquisitions de BI de 1 M\$ ou moins par les Cmdt B/Ere et le CDir de l'ALFC est devenu restrictif au fil du temps. En effet, à cause du coût accru de l'acier, du béton et de la main-d'œuvre, le coût d'acquisition des BI a beaucoup augmenté, si bien que les Cmdt B/Ere et le CDir de l'ALFC doivent maintenant présenter presque tous les projets d'acquisition de BI à leur gardien de N1 et au SMA(IE) ou au SM, ou au Min DN aux fins d'approbation, selon la valeur du projet de construction.

Constataion

Malgré les changements apportés au processus d'approbation des projets de BI au cours des dernières années, l'actuel processus rationalisé demeure lourd et long.

Dans le processus d'approbation des projets de construction de BI, le « risque » n'est pas utilisé comme valeur critique pour déterminer la surveillance de la gestion des projets. Tous les projets de construction de BI, quel que soit leur niveau de risque, sont soumis au même degré de surveillance.

Le niveau d'autorisation de dépenser des Cmdt B/Ere et du CDir de l'ALFC pour l'acquisition de BI est trop bas, ce qui entraîne d'autres retards dans l'approbation des projets d'acquisition de BI.

La sous-utilisation des fonds alloués à l'acquisition de BI pourrait nuire à la capacité du MDN et des FC d'atteindre l'objectif d'acquisition établi dans la SDCD, soit 25 p. 100 et 50 p. 100 des BI respectivement au cours des 10 et 20 prochaines années.

Recommandations

1. Examiner le processus rationalisé d'approbation des projets de BI afin de proposer une nouvelle approche en soumettant les projets de construction de BI à une analyse axée sur les risques, de sorte que les projets jugés à faible risque ne soient pas assujettis au même niveau de surveillance que les projets à risque élevé.

BPR : SMA(IE)

2. De concert avec les gardiens de N1 et le CDir de l'ALFC, examiner les limites d'approbation financière des projets d'acquisition de BI et recommander au Min DN d'accroître les seuils de délégation des pouvoirs de dépenser afin d'atténuer davantage la sous-utilisation des fonds.

BPR : SMA(IE)

3. Élaborer un énoncé des incidences que la sous-utilisation des fonds alloués à l'acquisition de BI aura sur la capacité du MDN et des FC d'atteindre l'objectif fixé dans la SDCD, soit l'acquisition de 25 p. 100 des BI au cours des 10 prochaines années et de 50 p. 100 au cours des 20 prochaines années.

BPR : SMA(IE)

PCABE

Les coûts d'infrastructure attribuables à l'acquisition de nouvel équipement manquent de clarté et de transparence, particulièrement en ce qui concerne la distinction entre les coûts de réfection et les coûts différentiels, c'est-à-dire les coûts dictés par l'acquisition d'équipement. Ce manque de clarté nuit à la détermination du financement des besoins en matière de BI. De plus, les coûts véritables ne sont pas toujours évidents pour les autorités approbatrices du Ministère puisque d'autres éléments du budget d'acquisition d'équipement peuvent être réduits ou que des ressources d'acquisition de BI peuvent être réaffectées.

Le personnel du SMA(IE) est parfois consulté très tard dans l'élaboration d'un projet d'équipement. À d'autres moments, il doit intervenir lorsqu'il prend connaissance d'une acquisition susceptible de nécessiter la construction d'une infrastructure.

Les projets d'équipement indiquent généralement l'infrastructure immobilière qu'il faut construire pour certaines opérations (p. ex., des hangars à Trenton pour les avions C17), mais il arrive parfois qu'ils n'incluent pas l'infrastructure immobilière de soutien comme le prolongement des réseaux de services publics, l'hébergement et les mess qui peuvent être directement liés à la nouvelle capacité. Ces dépenses de construction additionnelles sont souvent financées par le programme de construction de N1 ou de façon ponctuelle par le programme de construction d'immobilisations, plutôt que dans le cadre des projets d'équipement.

On devrait faire appel dès le début à l'expertise du SMA(IE) et adopter une approche uniforme pour imputer et déclarer les coûts d'infrastructure associés aux achats d'équipement. Les coûts des BI peuvent souvent représenter une part relativement faible d'un budget d'acquisition d'équipement, mais les coûts imprévus peuvent avoir une incidence importante sur les budgets d'acquisition de BI.

En général, avant la mise en œuvre des projets d'acquisition d'équipement, les bureaux responsables n'entreprennent pas assez d'activités de planification pour bien définir, évaluer, chiffrer et budgéter les besoins en BI. Les quatre principaux facteurs qui contribuent à cette situation sont les suivants :

- la planification des besoins et des budgets de BI est souvent considérée comme secondaire par rapport à celle des besoins et des budgets d'équipement;
- la participation du personnel clé des BI est insuffisante au début du cycle de vie des projets d'immobilisations;
- les hypothèses et plans des BI ne font pas l'objet d'une analyse critique suffisante dans le cadre des projets d'équipement;
- les directives sont ambiguës quant à savoir qui budgète les besoins en BI pour les projets de biens d'équipement et qui en assure le financement.

Une autre question importante relative aux PCABE concerne l'impossibilité de voir leurs dépenses prévues et réelles. À l'heure actuelle, les PCABE sont établis à titre d'élément de coût des projets d'équipement, et les coûts qu'ils représentent sont souvent extrêmement difficiles à trouver et à extraire. Les gestionnaires des projets d'équipement devraient comptabiliser les dépenses d'équipement et non les dépenses des PCABE. Le SMA(IE) examine actuellement avec le SMA(Mat) une méthode selon laquelle tous les projets de construction, y compris les PCABE, seraient financés, comptabilisés et déclarés dans le cadre du Programme de construction du MDN et des FC, et non à titre d'élément d'un achat d'équipement. Cela pourrait permettre de voir le coût total d'un projet. Au moment de l'évaluation, le SMA(IE) ne pouvait pas consigner, déclarer et gérer convenablement les coûts de construction d'un projet d'équipement.

Constatations

Les projets peuvent être conformes aux contrôles existants (c.-à-d. le Guide d'approbation des projets (GAP) du Ministère) et entraîner quand même des coûts imprévus en matière de BI. Le GAP ne recommande pas expressément d'évaluer les hypothèses liées aux BI tout au long du cycle de planification et de mise en œuvre des projets. Étant donné que les processus et contrôles de gestion actuels n'exigent pas la participation appropriée du personnel clé des BI à la détermination/remise en question des besoins en BI au début du cycle de planification d'un projet, ces besoins ne sont pas entièrement définis avant la mise en œuvre du projet en question.

L'expertise du SMA(IE) n'est pas mise à contribution dès le début dans le cas des PCABE.

Il faut adopter une approche uniforme pour imputer et déclarer les coûts d'infrastructure associés aux achats d'équipement. Les coûts des BI peuvent souvent représenter une part relativement faible d'un budget d'acquisition d'équipement, mais les coûts imprévus peuvent avoir une incidence importante sur les budgets d'acquisition de BI.

Le SMA(IE) ne voit pas les dépenses prévues et réelles des PCABE. À l'heure actuelle, il n'est pas en mesure de consigner, de déclarer et de gérer convenablement les coûts de construction d'un projet d'équipement.

Recommandation

4. De concert avec le SMA(Mat), poursuivre l'élaboration d'une approche qui permettrait d'intégrer les PCABE dans le Programme de construction du MDN et des FC, y compris ses priorités de financement, sa gouvernance et ses mesures de rendement, et d'en faire rapport dans le cadre de ce programme.

BPR : SMA(IE)



Aliénation

Conformément aux besoins opérationnels à long terme définis dans les plans approuvés de développement des BI, les gardiens de N1 doivent déterminer l'infrastructure qui est excédentaire par rapport à leurs besoins. Les BI excédentaires sont démolis ou liquidés au moyen d'aliénations courantes ou stratégiques⁴³. Les aliénations courantes entraînent généralement la vente des BI sur le marché libre (seulement après qu'on a déterminé l'intérêt prioritaire de la part des instances fédérales/provinciales/municipales) soit par l'entremise de TPSGC, soit par le personnel des bases/escadres avec l'autorisation du Cndt (certaines aliénations courantes de nature plus complexe sont effectuées par le biais du D Gest BI/SMA(IE)). Étant donné leur complexité, les aliénations stratégiques sont gérées par le SMA(IE). Elles concernent des biens ou un portefeuille de biens dont la valeur peut être accrue de manière significative ou qui sont d'une importance névralgique sur le plan politique – ou une combinaison de ces facteurs. En raison de l'aura de complexité entourant ces biens, il peut s'avérer nécessaire d'innover et de recourir à une approche de gestion englobante pour les mettre sur le marché. La Société immobilière du Canada (SIC)⁴⁴, à titre d'agent d'aliénation du gouvernement, liquide ces biens excédentaires au moyen du processus d'aliénation stratégique. Toute aliénation stratégique d'une valeur marchande supérieure à 6 M\$ nécessite l'approbation du CT.

Les aliénations de BI, en particulier les aliénations stratégiques, ont tendance à ne pas engendrer d'économies immédiates, exigent souvent des dépenses initiales et sont soumises à des influences externes telles que les exigences en matière de désignation patrimoniale et les évaluations environnementales. À long terme, la réduction de la taille globale du portefeuille des BI profite aux activités du MDN et des FC parce que cela diminue les frais d'entretien et de soutien des BI. Toutefois, les aliénations à court terme ont une incidence négative puisqu'il faut beaucoup plus de ressources pour effectuer une aliénation que pour laisser le BI vacant ou sous-utilisé.

⁴³ Les BI excédentaires sont vendus ou transférés selon un processus établi en fonction des caractéristiques propres aux biens dont il est question, c.-à-d. qu'il s'agisse d'un bien courant ou stratégique. Les BI excédentaires courants sont généralement des biens ou des portefeuilles de biens de moindre valeur qui peuvent être facilement vendus sans investissement important. Ces biens sont habituellement vendus « en l'état » sur le marché libre par le gardien, par son mandataire (TPSGC) ou par une entreprise privée. Les BI excédentaires stratégiques sont des biens ou des portefeuilles de biens dont la valeur peut être accrue de manière significative ou qui sont d'une importance névralgique sur le plan politique – ou une combinaison de ces facteurs. En raison de l'aura de complexité entourant ces biens, il peut s'avérer nécessaire d'innover et de recourir à une approche de gestion globale pour les mettre sur le marché. Ces BI font l'objet d'un processus d'aliénation stratégique qu'assure la SIC Limitée, l'agent d'aliénation du gouvernement (Cadre de politique sur la gestion des actifs et services acquis (1^{er} novembre 2006); Directive sur la vente ou le transfert des biens immobiliers excédentaires (1^{er} novembre 2006)).

⁴⁴ La SIC est une société d'État autonome et autofinancée qui rend compte de ses activités au Parlement du Canada par l'entremise du ministre de TPSGC. Elle gère, réaménage et/ou vend des biens stratégiques dont le GC n'a plus besoin pour ses programmes, dans toutes les régions du Canada.

Les aliénations stratégiques doivent être réalisées dans un délai de trois ans (objectif de rendement prescrit par la politique du CT). Comme le montre le tableau 5, ce délai n'est pas toujours respecté en raison de facteurs tels que la complexité du projet, le lieu, l'existence de revendications territoriales des Autochtones et la contamination de l'environnement.

Nombre d'aliénations stratégiques effectuées (par année financière)				
Délai à partir du début	AF 2006-07	AF 2007-08	AF 2008-09	AF 2009-10
Moins de 3 ans	4	5	4	4
De 3 à 5 ans	4	1	2	1
Plus de 5 ans	1	3	4	5

Tableau 5. Aliénations de biens stratégiques du MDN et des FC. Ce tableau indique le nombre d'aliénations stratégiques de BI par année financière et par délai requis pour liquider le bien.

Certaines aliénations ne pouvaient pas avoir lieu immédiatement parce que les BI étaient nécessaires pour appuyer les programmes jusqu'à ce qu'une solution de remplacement soit définie et mise en œuvre (par exemple, dans le cas de la caserne Kapyong et de Jericho Beach).

Lorsque des revendications des Premières Nations sont en cause, le projet d'aliénation peut durer des années. Le tableau 6 donne une liste à jour d'importantes aliénations de BI.

Emplacement	État	Organisme d'aliénation
Toronto – Secteur des logements militaires de Downsview	Négociations finales en cours avec Parc Downsview Park.	Parc Downsview Park
Ottawa – Rockcliffe	Vendu le 28 mars 2011.	SIC
Winnipeg – Caserne Kapyong	Négociations avec la SIC en suspens jusqu'au règlement d'une révision judiciaire devant la Cour fédérale du Canada.	SIC
Oakville – Secteur des logements militaires	Vendu le 17 juin 2010.	SIC
Halifax – Shannon Park	À déterminer.	SIC
Champ de tir de St-Maurice de Terrebonne	Neutralisation d'UXO en cours.	SIC
Ottawa – Ancien Centre médical de la Défense nationale	À déterminer.	SIC
London – Complexe Highbury	Stratégie d'aliénation assujettie à la dépollution de l'environnement.	SIC
Winnipeg – Aliénation des terrains résidentiels du secteur sud	La stratégie d'aliénation dépend du règlement de litiges et de l'élaboration d'une stratégie de logement pour répondre aux besoins des FC.	SIC

Emplacement	État	Organisme d'aliénation
Richmond (C.-B.) – Terrains excédentaires du manège militaire	Stratégie d'aliénation en cours d'élaboration.	À déterminer
Vancouver – Jericho Beach	Consultations en cours auprès des Autochtones.	SIC
Ipperwash	Le délai d'aliénation dépend des consultations finales avec les Autochtones et de la neutralisation d'UXO/dépollution de l'environnement.	Affaires indiennes et du Nord Canada

Tableau 6. Aliénations stratégiques actuelles de BI du MDN et des FC. Ce tableau donne une liste à jour d'importantes aliénations de BI.

Constataion

En général, les aliénations courantes de BI ont lieu dans le délai approuvé par le CT. Les aliénations stratégiques qui ne relèvent pas du MDN prennent habituellement plus de temps que le délai d'exécution normal fixé par le CT.

E&R des BI

L'E&R des BI englobe tous les travaux prévus ou imprévus effectués pour maintenir ou préserver le potentiel d'utilisation d'un bien immobilisé ou non immobilisé, y compris l'entretien cyclique, la réparation réactive et l'entretien technique. Outre les activités d'entretien traditionnelles, l'E&R inclut toutes les activités associées à l'évaluation et à la surveillance de l'état, ainsi que les inspections prescrites par la loi et les inspections de conformité (notamment pour les ascenseurs, les sorties de secours et la sécurité-incendie).

Financement de l'E&R des BI au niveau national

La SDCD prévoit un objectif d'investissement dans l'infrastructure à hauteur de 1,4 p. 100 du CRBI (après déduction de la solde et de l'ETS) pour couvrir les dépenses annuelles d'E&R des BI. Selon le CRBI actuel du portefeuille de l'infrastructure de la Défense, le budget annuel d'E&R devrait s'élever à environ 311 M\$. Or, les dépenses d'E&R sont généralement inférieures à cet objectif. Le budget proposé pour l'E&R des BI en 2010-2011 était de 208 M\$. Les dépenses réelles d'E&R des BI en 2010-2011 se sont chiffrées à 237 M\$, soit un montant inférieur de 24 p. 100 à celui que prévoit la SDCD (voir la figure 2).

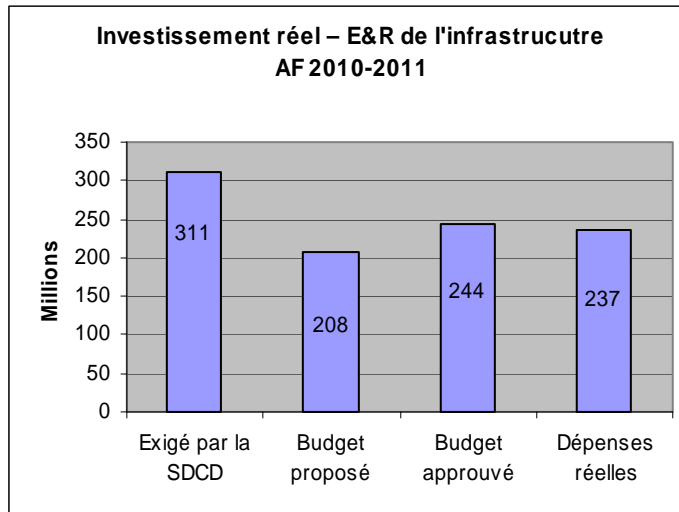


Figure 2. Investissement dans l'E&R de l'infrastructure – AF 2010-2011⁴⁵. En général, les dépenses d'E&R exigées par la SDCD sont inférieures à l'objectif de 1,4 p. 100. Les données sont présentées dans le tableau 7.

E&R	AF 2010-2011 (M\$)
Exigé par la SDCD	311 \$
Budget proposé	208 \$
Budget approuvé	244 \$
Dépenses réelles	237 \$

Tableau 7. Investissement dans l'E&R de l'infrastructure – AF 2010-2011.

Dépenses d'E&R à titre de pourcentage du CRBI

Jusqu'à l'AF 2008-2009, l'objectif de dépenses d'E&R s'établissait à 2 p. 100 du CRBI, y compris la solde des militaires et l'ETS des civils. Pour l'ensemble du MDN et des FC, les dépenses d'E&R étaient systématiquement inférieures à l'objectif de 2 p. 100 du CRBI.

À compter de l'AF 2009-2010, l'objectif de dépenses d'E&R à titre de pourcentage du CRBI a changé, si bien qu'il exclut maintenant la solde des militaires et l'ETS des civils puisque ces dernières sont incluses dans le pilier Personnel de la SDCD. Pour les dépenses d'E&R, l'objectif de la SDCD s'élève désormais à 1,4 p. 100 du CRBI. En 2010-2011, les dépenses d'E&R ont représenté 1,04 p. 100 du CRBI.

Le calcul du montant consacré au programme d'E&R des BI du Ministère était problématique. Les gardiens de NI recevaient un budget pour l'E&R des BI, mais les Cmdt B/Ere ne dépensaient pas nécessairement ces fonds pour l'E&R des BI. Au contraire, les fonds destinés à l'E&R des BI étaient parfois dépensés à des fins

⁴⁵ Les montants ne sont pas disponibles pour les années financières antérieures. Avant l'AF 2010-2011, les changements détaillés au budget d'E&R des BI tels qu'ils sont indiqués dans ce graphique ne faisaient pas l'objet d'un suivi dans les comptes financiers du SMA(IE).

opérationnelles. Les Cmdt B/Ere pouvaient transférer des fonds entre les crédits (du crédit 1 – F&E au crédit 5 – Dépenses en capital, et vice versa), ce qui contribuait davantage à réduire la viabilité de l'infrastructure des BI. Le VCEMD a cherché à résoudre ce problème en « réservant »⁴⁶ les montants à dépenser par les gardiens de NI pour l'E&R des BI, afin de s'assurer que les ressources allouées à l'E&R des BI ne soient pas affectées à d'autres activités, comme la disponibilité opérationnelle. Pour l'AF 2011-2012, l'investissement ciblé s'élève à 1,0 p. 100 du CRBI. Pour l'AF 2012-2013, il s'établit à 1,2 p. 100 et pour l'AF 2013-2014, à 1,4 p.100 du CRBI.

L'information sur l'E&R présentée dans la figure 3 n'est pas fiable pour les années financières antérieures à 2010-2011, car la base de données dont elle a été extraite comporte des incohérences par rapport à d'autres sources de données⁴⁷.

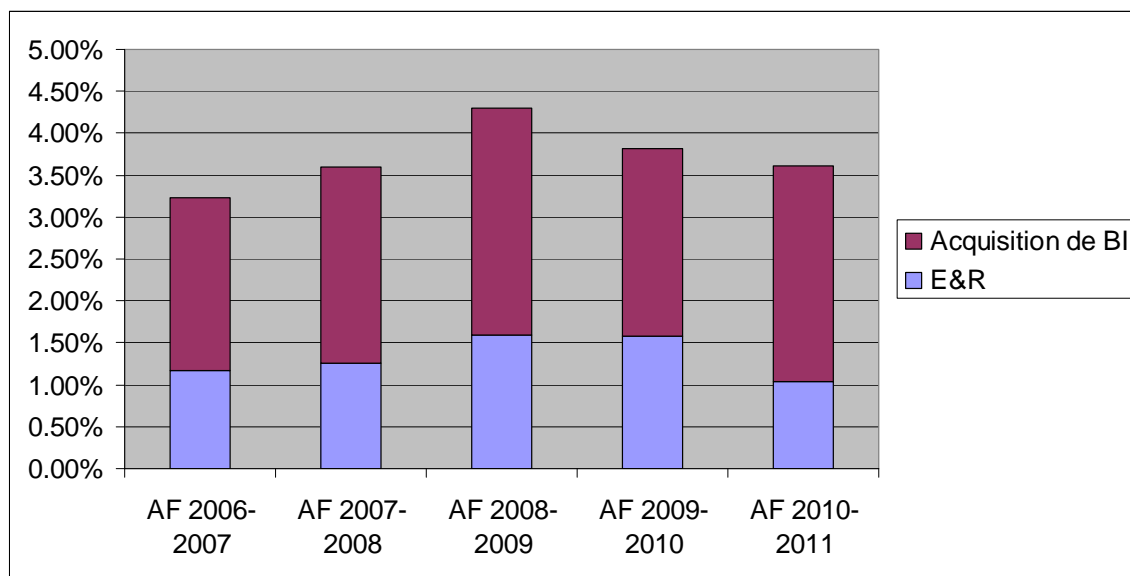


Figure 3. Dépenses d'E&R des BI à titre de pourcentage du CRBI⁴⁸. Dépenses d'acquisition de BI et d'E&R par année financière, exprimées en pourcentage du CRBI.

BI	AF 2006-07	AF 2007-08	AF 2008-09	AF 2009-10	AF 2010-11
Acquisition de BI	2,06 %	2,35 %	2,71 %	2,24 %	2,58 %
E&R	1,17 %	1,25 %	1,59 %	1,58 %	1,04 %

Tableau 8. Dépenses d'E&R des BI à titre de pourcentage du CRBI pour la période allant de l'AF 2006-2007 à l'AF 2010-2011.

⁴⁶ Il s'agit de restreindre les montants à des comptes précis du SCFG. Dans le cas présent, les montants alloués aux gardiens de NI ont été restreints à l'E&R.

⁴⁷ Source : Personnel du SMA(IE).

⁴⁸ Source : SMA(IE).

Constatations

Le montant consacré à l'E&R des BI n'atteint pas l'objectif de 1,4 p. 100 du CRBI indiqué dans la SDCD.

Les mesures prises par le VCEMD pour réserver les montants alloués à l'E&R des BI et fournir aux gardiens de N1 des fonds supplémentaires aux fins d'E&R permettront d'atteindre l'objectif fixé dans la SDCD à l'égard des dépenses d'E&R des BI, soit 1,4 p. 100 du CRBI d'ici l'AF 2013-2014.

Rapport sur l'état des biens immobiliers (REBI)

Selon le REBI de l'AF 2009-2010, l'évaluation globale des BI dénote une réduction constante de leur pertinence pour les missions du MDN et des FC et de leur état. Comme le montre le tableau 9, l'échelle suivante est utilisée pour effectuer l'évaluation globale de l'état des BI :

Échelle de cotation ⁴⁹		
Cote	Inférieure	Supérieure
Bon	3,75	5
Passable	3,25	3,75
Juste passable	2,75	3,25
Médiocre	1	2,75

Tableau 9. Échelle de cotation de l'état et de l'habitabilité des BI. Indicateurs de l'état des BI fondés sur une échelle de cotation de 1 à 5.

Comme l'indique la SDCD, par suite des compressions budgétaires des années 1990, les ressources que les gardiens de N1 réservaient à l'entretien et au remplacement de l'infrastructure ont été grandement réduites. Selon le REBI de l'AF 2009-2010, une bonne partie de l'infrastructure de la Défense nationale est vieillissante et en mauvais état, et il faudra la remettre à neuf ou la remplacer au cours des prochaines années⁵⁰.

Le sous-investissement dans l'entretien de l'infrastructure contribue à la détérioration du portefeuille des BI, et le manque de dépenses d'E&R peut contribuer au non-respect des normes d'habitation et d'occupation des bâtiments⁵¹. De janvier 1999 à août 2008 (dernière année pour laquelle des renseignements détaillés sur l'état des BI sont disponibles), l'état du portefeuille des BI a diminué de 8 p. 100 (voir les cotes dans les tableaux 9 et 10).

⁴⁹ Source : SMA(IE).

⁵⁰ Rapport sur l'état des biens immobiliers, AF 2009-2010.

⁵¹ Entrevues.



	Janvier 1999	Août 2008	Variation
MDN	3,34 (Passable)	3,07 (Passable)	-8,1 %
Marine	3,3 (Passable)	2,88 (Juste passable)	-12,7 %
Armée de terre	3,5 (Passable)	3,1 (Juste passable)	-11,4 %
Force aérienne	3,15 (Juste passable)	3,14 (Juste passable)	-0,3 %
Chef du personnel militaire	3,48 (Passable)	2,76 (Juste passable)	-20,7 %

Tableau 10. État de l'infrastructure des BI⁵². Ce tableau montre la variation de l'état des BI de janvier 1999 à août 2008.

D'après une mise à jour limitée de la base de données sur l'état des BI effectuée pendant l'AF 2009-2010, la tendance générale était à une détérioration continue du portefeuille des BI, comme l'indique le tableau 11 (mêmes cotes que dans le tableau 9).

État global de l'infrastructure			
Élément	Tendance de l'infrastructure	État de l'infrastructure	Réfection des BI
Commandement maritime	Détérioration	Juste passable	Juste passable
Commandement de la Force terrestre	Détérioration	Juste passable	Juste passable
Commandement aérien	Détérioration	Juste passable	Juste passable
Commandement du personnel militaire	Détérioration	Juste passable	Médiocre

Tableau 11. Résumé de l'état de l'infrastructure du MDN et des FC. Dans ce tableau, on a recours à la cotation du tableau 9. L'information est tirée de l'annexe J de l'Examen fonctionnel des biens immobiliers du 27 avril 2010.

Constatations

L'information concernant le REBI est périmée.

La détérioration continue de l'infrastructure des BI peut nuire au respect de l'orientation de la SDCD ainsi que des normes d'habitation et d'occupation des bâtiments.

⁵² Examen fonctionnel des biens immobiliers, annexe J, 27 avril 2010.

Recommandation

5. Élaborer un énoncé des incidences que la sous-utilisation des fonds alloués à l'E&R aura sur la capacité du MDN et des FC de remplir leur mission, d'atteindre leurs objectifs et de se conformer aux normes d'occupation.

BPR : SMA(IE)

Détermination, priorisation et approbation des besoins d'E&R des BI

Chacun des gardiens de N1 au sein de l'Armée de terre, de la Marine et de la Force aérienne dresse le plan d'E&R des BI avec la participation des Cmdt B/Ere. Les fonds pour l'E&R des BI proviennent du crédit 1 et sont inscrits au budget de F&E de chaque gardien de N1. Bien que le SMA(IE) et le VCEMD essaient d'influer sur les décisions d'investissement (le SMA(IE) le fait en publiant chaque année la Directive de planification fonctionnelle), le personnel du SMA(IE) ne participe pas à l'établissement des budgets d'E&R des BI. Pour l'AF 2011-2012, le VCEMD a ordonné que les montants alloués à l'E&R des BI dans le fonds L119 soient « réservés » et servent uniquement à cette fin, et que les gardiens de N1 investissent au moins 1 p. 100 du CRBI dans l'E&R des BI. L'investissement doit passer à 1,2 p. 100 en 2012-2013, puis atteindre 1,4 p. 100 en 2013-2014.

L'équipe d'évaluation a relevé des différences dans les processus utilisés par les divers commandements et par les Cmdt B/Ere pour déterminer et prioriser les projets d'E&R des BI. Toutefois, maintenant que le VCEMD a réservé les fonds alloués à l'E&R des BI, il se peut que les différences observées ne portent pas à conséquence.

Question 5. Démonstration d'économie et d'efficience

- En raison de la sous-utilisation des ressources allouées à l'acquisition et à l'entretien des BI au sein du MDN et des FC, le portefeuille des BI continue de se détériorer.
- La mesure du rendement du portefeuille des BI n'est pas uniforme dans l'ensemble du pays.

Les sources de données utilisées dans le cadre de l'évaluation ont permis de conclure que les ressources allouées à l'acquisition, à l'entretien et à l'aliénation des BI sont insuffisantes depuis les compressions budgétaires des années 1990, de sorte que le portefeuille des BI continue de se détériorer et a besoin d'être remis à neuf ou remplacé. Les fonds destinés à l'acquisition et à l'E&R des BI ont augmenté de 2006-2007 à 2008-2009, diminué en 2009-2010 et encore diminué en 2010-2011. Bien qu'on ait prévu et alloué un financement de construction plus que suffisant pour le portefeuille, le problème persiste du fait que les fonds ne peuvent être dépensés.

Dans un sens financier plus traditionnel, une évaluation de l'économie et de l'efficience vise principalement à réduire au minimum le coût des intrants. Selon la Politique sur l'évaluation, une évaluation de l'économie et de l'efficience consiste à examiner la combinaison de caractéristiques des intrants et des extrants d'un programme, à savoir le coût, la qualité, la quantité, la rapidité d'exécution et la pertinence, ainsi que la mesure dans laquelle le programme a permis d'atteindre un équilibre convenable entre ces facteurs (compte tenu du contexte, des risques et des hypothèses du programme).



Économie

Contexte

Le SCT définit l'économie de la façon suivante dans sa politique sur l'évaluation :

Économie : Il y a économie lorsque le coût des ressources utilisées se rapproche de la quantité minimale de ressources requises pour obtenir les résultats escomptés.

CRG

Au cours de la ronde VII du CRG en 2009-2010, et de nouveau à l'occasion de la ronde VIII en 2010-2011, le SCT a attribué une cote moins élevée à la gestion des biens au sein du MDN et des FC, soit la cote « Possibilité d'amélioration ». Ce changement était surtout dû aux faibles pratiques de gestion des BI qui avaient été observées durant l'évaluation de l'année précédente et qui n'avaient pas été renforcées de manière adéquate. On a déterminé qu'il fallait porter une attention particulière au cadre de gestion des BI dans les domaines des politiques, de la gestion de l'information et des données sur le rendement.

Examen fonctionnel des BI

L'Examen fonctionnel des BI⁵³ effectué par le SMA(IE) incluait une analyse des emplacements du MDN et des FC fondée sur la valeur opérationnelle, l'incidence économique, l'état et les dépenses. Les résultats de cette analyse ont indiqué que les emplacements ne contribuent pas tous également à la réalisation des programmes et des missions du MDN et des FC. Par ailleurs, l'analyse a fait ressortir des possibilités de réduction et de regroupement. Le rapport proposait que les gardiens de N1 soient tenus, dans le cadre de l'actuel processus de planification des activités, de montrer comment ils parviendront à la viabilité en réduisant le portefeuille et en réaffectant des ressources à l'acquisition et à l'E&R des BI.

Questions financières

Du point de vue de l'économie, telle qu'elle est définie par le SCT, le coût des ressources utilisées n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés. Pour l'acquisition de BI, le SMA(IE) et les gardiens de N1 n'ont pas dépensé les fonds qu'ils avaient reçus. Quant à l'E&R, les gardiens de N1 n'ont pas alloué le 1,4 p. 100 du CRBI nécessaire au maintien de leur infrastructure de BI.

Le processus d'approbation des projets continue de restreindre la capacité du SMA(IE) de dépenser les fonds destinés à l'acquisition de BI.

⁵³ Examen fonctionnel des biens immobiliers du SMA(IE), 27 avril 2010 (effectué dans le cadre de l'Examen stratégique).



Pour l'E&R des BI, les affectations budgétaires se sont avérées insuffisantes. Ce manque chronique de fonds signifiait que l'E&R produisait rarement tous les extrants nécessaires pour faire en sorte que la gestion du cycle de vie soit économique parce que la planification à long terme des biens était souvent interrompue. Ce manque de continuité dans l'entretien des biens a donné lieu à des plans de dépenses qui empêchaient l'obtention d'une capacité de base en matière de biens. La mise en œuvre, par le VCEMD, d'un financement réservé à l'E&R des BI devrait permettre d'atténuer ce problème d'ici l'AF 2013-2014.

D'un point de vue financier, la stabilité du financement destiné à l'E&R des BI est indispensable pour déterminer la stratégie de gestion du cycle de vie des BI. Selon le dernier Examen fonctionnel des biens immobiliers, les dépenses prévues et réelles à l'égard des BI sont généralement inférieures aux objectifs établis dans la Directive de planification fonctionnelle de l'IE et la SDCD⁵⁴. Par exemple, le budget approuvé des gardiens de N1 pour l'E&R en 2010-2011 était bien en deçà du montant requis. En outre, le financement de l'E&R vise souvent à absorber les compressions globales des budgets de fonctionnement. En 2010, une réduction de 5 p. 100 de tous les budgets de fonctionnement a entraîné une baisse de 20 p. 100 des dépenses prévues des quatre principaux gardiens⁵⁵. Par conséquent, les gestionnaires de BI et le personnel des bases/escadres utilisent les fonds d'E&R disponibles pour prendre les mesures correctives qui sont requises immédiatement, au lieu de dépenser de l'argent pour des mesures préventives visant à réduire les mesures correctives futures, ce qui fait tout simplement accroître la demande future d'entretien correctif. Le résultat net est une détérioration continue du portefeuille des biens qui pourrait tôt ou tard soulever des questions de conformité.

Constataion

L'envergure d'une analyse économique qui permettrait de déterminer les coûts additionnels de l'approche « correction et remise à neuf » par rapport à l'approche « investissement préventif » dépasse la portée de la présente évaluation. Toutefois, le risque est que l'obtention à long terme du « coût le plus bas possible » soit compromise à mesure que les BI vieillissent. Bien que les fonds d'immobilisations actuellement disponibles aux fins de l'infrastructure des BI soient suffisants pour faire en sorte qu'une masse critique de BI se trouve dans un état opérationnel de base afin d'assurer les extrants nécessaires à la prestation des services que le MDN et les FC se sont engagés à fournir, le problème fondamental demeure, à savoir que le SMA(IE) et les gardiens de N1 ne peuvent pas dépenser les fonds qui leur sont attribués. Ces derniers sont disponibles, mais le SMA(IE) et les gardiens de N1 ne peuvent pas faire approuver les projets de construction et les exécuter en temps opportun (voir la recommandation 1).

⁵⁴ Examen fonctionnel des biens immobiliers, page 27.

⁵⁵ Ibid., page 28.



RH

Durant la présente évaluation, un thème commun qui est revenu constamment dans les commentaires formulés par diverses personnes au sein des quartiers généraux et des bases/escadres a corroboré les conclusions de l'Examen fonctionnel des biens immobiliers, c'est-à-dire que les RH nécessaires pour optimiser les coûts du cycle de vie des BI ne sont pas utilisées avec une efficacité et une efficacie optimaies.

Deux problèmes se posent. D'abord, même si le SMA(IE) et les gardiens de N1 ont suffisamment de postes, il faut davantage de personnel de gestion des contrats, d'ingénieurs civils et de gestionnaires et moins de manœuvres, de techniciens, de menuisiers et d'électriciens dans les endroits où les travaux sont exécutés, c'est-à-dire dans les escadres et les bases. Les gens de métier peuvent être engagés à contrat avec relativement de facilité et de souplesse. Or, les gestionnaires et les ingénieurs sont moins disponibles et ont besoin d'une longue période de familiarisation avant de devenir efficaces.

Par exemple, il y a environ 60 gestionnaires de projets de construction au sein de l'organisation du DGGM et de la 1^{re} Division aérienne du Canada et d'autres gestionnaires qui relèvent des gardiens de N1. Ces gestionnaires de projets (GP) gèrent quelque 550 projets de BI en cours, ce qui représente une moyenne de huit à dix projets par GP à un moment donné. À titre de comparaison, dans l'industrie canadienne de la construction, on évalue à trois le nombre maximum de projets de construction dont un GP expert en construction peut s'occuper à un moment donné⁵⁶.

L'évaluation a permis de déterminer que le nombre de projets de construction entrepris par le SMA(IE) a augmenté pour les raisons suivantes :

- plus d'argent alloué à l'infrastructure dans la SDCD;
- besoins de construction pour les opérations en Afghanistan;
- détérioration de l'infrastructure, p. ex. : la majeure partie de l'infrastructure dans les bases/escadres a plus de 60 ans (bâtiments, égouts, routes, etc.).

Malgré la disponibilité des GP experts en construction, l'augmentation du nombre de projets de construction, conjuguée au délai requis pour faire approuver un projet, a créé une situation où les objectifs d'acquisition de BI n'ont pas été atteints, notamment en 2010-2011.

⁵⁶ Dans l'industrie canadienne de la construction, on évalue à trois le nombre maximum de projets de construction dont un GP expert en construction peut s'occuper à un moment donné : un qui commence, un qui se termine et un en cours d'exécution. Le nombre réel de projets dépendra de la taille, de la valeur et du lieu des projets, du niveau d'expertise de la personne, des pouvoirs délégués à d'autres GP et de l'étape à laquelle chaque projet en est rendu dans le processus. (Hedley Roy, M.Sc., Ph.D., président sortant de Parkin Consultants Ltd., Toronto (Ont.) – ingénieur-chef en contraintes, hôtel de ville de Toronto, 1963. Entrevue en mai 2010).

Pour répondre à ces préoccupations, le SMA(IE) s'affaire à redéfinir le processus d'acquisition des BI, particulièrement en ce qui concerne la façon dont les grands projets de construction sont gérés. On croit que le plan de campagne⁵⁷ dont le SMA(IE) a récemment obtenu l'approbation aidera à éliminer les obstacles à des travaux de construction rapides et économiques, en supposant que les autres recommandations du présent rapport d'évaluation soient mises en œuvre et que le délai d'approbation des projets de BI soit réduit.

Le deuxième problème réside dans le fait que plusieurs des personnes interrogées sont d'avis qu'il y a trop de postes vacants dans les bases/escadres pour ce qui est du personnel civil des BI. Selon la quasi-totalité d'entre elles, ces postes sont vacants parce qu'ils sont classifiés au mauvais niveau et que le personnel n'est pas disposé à les accepter à ce niveau. Au terme de son examen fonctionnel, le SMA(IE) a conclu que les gardiens de N1 et le personnel des bases/escadres n'ont pas les RH nécessaires pour entreprendre des activités systématiques de planification du cycle de vie en raison du nombre de postes vacants, tant militaires que civils⁵⁸. L'équipe d'évaluation a également constaté que les postes civils dont les tâches et les responsabilités sont similaires étaient classifiés différemment dans l'ensemble du pays.

Constatations

Parmi les personnes qui possèdent certaines compétences au sein de la collectivité de l'IE de la Défense, on compte un grand nombre de gens de métier, mais pas assez de gestionnaires de projets de construction. Cette collectivité a besoin de plus de personnel de gestion des contrats, d'ingénieurs civils et de gestionnaires et moins de manœuvres, de techniciens, de menuisiers et d'électriciens.

Les gardiens de N1 et le personnel des bases/escadres n'ont pas les RH nécessaires pour entreprendre des activités systématiques de planification du cycle de vie en raison du nombre de postes vacants, tant militaires que civils.

Les postes civils sont classifiés différemment dans l'ensemble du pays en ce qui concerne les postes des BI dont les tâches et les responsabilités sont similaires.

Il arrive parfois que les postes civils ne soient pas classifiés au niveau approprié.

Recommandations

6. Examiner les RH afin de déterminer les compétences requises pour répondre aux besoins de la gestion moderne des BI.

BPR : SMA(IE)

7. Examiner la classification des postes civils des BI au niveau du commandement/de la formation/de la base/de l'escadre afin de s'assurer qu'elle est uniforme dans l'ensemble du pays et que les postes sont classifiés au niveau approprié.

BPR : SMA(IE)

⁵⁷ Ce plan de campagne est un plan de transformation pluriannuel conçu pour répondre aux priorités clés du gouvernement et du Ministère en matière d'IE.

⁵⁸ Annexe J.



Efficiences

Contexte

L'efficacité est définie de la façon suivante dans la Politique sur l'évaluation du CT de 2009 :

« Mesure dans laquelle les ressources sont utilisées de manière à produire un plus grand niveau d'extrants avec le même niveau d'intrant, ou le même niveau d'extrant avec un plus faible niveau d'intrant. Les niveaux d'intrants et d'extrants peuvent se traduire par des hausses ou des baisses de qualité, de quantité, ou les deux. »

Système de gestion des biens

L'un des problèmes clés a trait à l'inexactitude et à l'insuffisance de l'information financière et non financière sur les BI aux fins de la prise de décision à tous les niveaux.

Le SMA(IE) est chargé de définir et de prioriser les besoins en systèmes d'information, tandis que le SMA(GI) est responsable de fournir des solutions. La collectivité des BI reçoit actuellement l'appui de plus de 20 systèmes de TI différents dont la gestion relève du Groupe de GI. Les applications actuelles ont été mises au point afin de combler des besoins précis dans un secteur fonctionnel, et l'intégration de l'information sur le matériel, les finances et les RH est limitée.

- Parmi la vingtaine de systèmes de GI, le SIBI, ECONET, le Système de gestion du génie des Forces canadiennes (SGGFC) et le SCEBI constituent les principales sources d'information sur les BI.
- Le SIBI sert à consigner l'information sur les BI (terrains, bâtiments, ententes et ouvrages), les données de référence, l'information financière et les coûts de remplacement des BI.
- ECONET est une application servant à gérer l'information sur les réservoirs de stockage de carburant, les lieux contaminés et les sites d'enfouissement de déchets solides.
- Le SGGFC est un système de gestion des commandes de travail qui facilite la gestion des BI tout au long de leur cycle de vie. Il comptabilise les coûts de chaque BI (consignation et suivi de toutes les dépenses liées à la gestion des BI et établissement des rapports connexes) et renferme de l'information ayant trait aux ressources de génie construction – données sur les RH, les finances, le matériel et les contrats et autres données relatives aux commandes de travail (travaux en cours, arriérés, projets).
- Le SCEBI permet de tenir à jour l'information comptable sur les BI, y compris la valeur comptable nette, les coûts d'immobilisations et l'amortissement des BI de plus de 30 000 \$. Les données saisies dans ce système proviennent des nouveaux BI construits et des améliorations apportées aux BI existants. Elles sont entrées manuellement ou automatiquement à partir du SGGFC. Le SCEBI ne vérifie pas l'exhaustivité, l'exactitude ou le caractère raisonnable des données entrées automatiquement à partir du SGGFC.



Voici quelques-uns des problèmes d'information soulevés récemment lors de l'Examen fonctionnel du SMA(IE) :

- Les gestionnaires de BI et le personnel des bases/escadres n'ont pas les ressources nécessaires pour entreprendre des activités systématiques de planification du cycle de vie. Cette situation est partiellement attribuable au nombre de postes vacants, tant militaires que civils.
- En partie à cause d'un manque de personnel, les plans de développement des BI n'ont pas été établis et tenus à jour dans tous les endroits.
- Des systèmes d'information intégrés ne sont pas disponibles, et les processus de gestion de l'information sur les BI ne renferment pas les contrôles nécessaires.
- L'information sur les BI qui est disponible est souvent incohérente, incomplète, inexacte et périmée.
- De l'information non financière est utilisée pour alimenter les systèmes financiers (c.-à-d. que le SGGFC fournit de l'information au SCEBI).
- Des outils de planification des immobilisations et d'évaluation de l'état ne sont pas facilement accessibles pour permettre la mise en œuvre des processus de gestion de l'information sur les BI.

Information non financière

Le SIBI est le principal système de gestion des biens (SGB) du MDN et des FC. Ce système sert à localiser les BI et à suivre leur état; toutefois, à cause d'un manque de saisie des données par le personnel et de la piètre formation dispensée au nouveau personnel, l'utilisation du système n'est pas uniforme et les données ne sont pas fiables. Pour remédier à cette situation, le Commandement maritime a instauré son propre SGB pour les BI, mais celui-ci n'est pas intégré dans le SIBI. Quant à lui, le SIBI est une base de données incomplètes et inexacts sur les BI et sera remplacé par le système de planification des ressources de l'entreprise (PRE) du SAP au cours des 18 prochains mois.

La collectivité des BI du MDN et des FC fait une utilisation limitée des systèmes d'information géographique (SIG). Or, les SIG sont couramment utilisés au Canada par des municipalités et d'autres importants détenteurs de BI pour déterminer, planifier, concevoir, stocker l'information et fournir des représentations graphiques de leurs avoirs immobiliers. Néanmoins, le MDN n'a pas recours à ce moyen pour obtenir une vue d'ensemble de ses BI.

Information financière

Bien que le Système d'information de gestion des ressources de la Défense (SIGRD) soit le système de comptabilité financière du MDN et des FC, les principaux systèmes financiers des BI utilisés par le SMA(IE) sont le SGGFC, le SCEBI et le SIBI.

Le SCEBI fait le suivi des BI de plus de 30 000 \$ pour toutes les bases, escadres et formations des FC. Il est mis à jour au moyen d'entrées manuelles ou d'une recherche automatique dans le SGGFC, système de gestion des commandes de travail en construction de BI.



Les mises à jour du SGGFC et du SCEBI ne sont pas effectuées en temps opportun et ne sont pas uniformes dans l'ensemble des bases, escadres et formations. L'information conservée dans le SCEBI n'est donc pas fiable. Tout comme le SIBI, le SCEBI sera remplacé par le système de planification des ressources de l'entreprise SAP au cours des 18 prochains mois.

Exactitude de l'information

Les personnes interrogées ont indiqué que l'absence de système de TI intégré à l'échelle du Ministère limitait la disponibilité de données fiables sur l'état actuel des BI et les tendances à leur sujet, d'où le retard dans les processus de prise de décision. À cet égard, la majorité des spécialistes en BI que nous avons interrogés étaient au courant de l'arriéré actuel dans le SIBI. Certains ont fait observer que cet arriéré découlait d'un manque constant de personnel qualifié pour entrer les données dans le SIBI. Ils étaient également d'avis qu'il faut du personnel possédant les compétences appropriées pour entrer les données techniques dans les divers systèmes d'information géomatique.

En l'absence de données à jour sur le cycle de vie et le rendement des BI, les processus de prise de décision se sont avérés réactifs et axés sur les défaillances imminentes ou réelles de l'infrastructure. Par conséquent, une capacité insuffisante pour résoudre les problèmes de collecte de données peut nuire à la planification stratégique à long terme en empêchant la collecte de données sur le rendement des BI.

Selon la directive du CT, le MDN doit être prêt à déclarer d'ici l'AF 2015-2016 que ses processus financiers et contrôles internes permettront la vérifiabilité de ses états financiers. Pour ce faire, il faudra être parfaitement au courant des actifs et de leur valeur confirmée et assurer un contrôle et une surveillance efficaces des BI. Certaines personnes interrogées estimaient que cela serait difficile étant donné l'inexactitude des données brutes.

Constatations

L'évaluation a révélé l'absence de système de GI intégré pour les BI. Le SIBI et le SCEBI donnent un aperçu des BI, mais cette information est ponctuelle et n'est pas à jour. Dans plusieurs cas, nous avons appris que le SIBI n'avait pas été mis à jour à cause d'un manque de personnel disponible pour entrer les données. En outre, l'équipe d'évaluation a trouvé plusieurs systèmes de GI indépendants conçus pour répondre aux besoins de gestion des BI des diverses organisations, mais elle n'a trouvé aucun exemple d'un seul système de GI qui satisfaisait aux besoins de tout le personnel des BI au sein du MDN et des FC. L'utilisation de systèmes indépendants présente des risques considérables : chevauchement des tâches de saisie des données, erreurs de saisie, manque d'uniformité dans l'entrée des données, incapacité de trouver la source d'une erreur et d'apporter les corrections nécessaires, manque de cohérence des rapports et retard dans la présentation des rapports.

Le MDN et les FC font une utilisation limitée des SIG pour fournir une carte intégrée de tous les avoirs immobiliers.



L'information contenue dans les systèmes de GI sur les BI n'est pas systématiquement à jour. Les rapports produits par ces systèmes n'indiquent pas l'état physique exact de l'infrastructure ni la juste valeur financière des BI. Le projet de MAIE dirigé par le SMA(IE) vise à faire cesser l'utilisation du SIBI et du SCEBI et de tous les autres anciens systèmes d'IE dès qu'une solution de GI intégrée sera mise en œuvre et fonctionnera de manière appropriée. L'absence d'intégration des systèmes de GI sur les BI et l'inexactitude des données brutes contenues dans leurs bases de données ne permettent pas au SMA(IE) d'être parfaitement au courant des actifs ou de leur valeur confirmée. Par conséquent, le MDN et les FC ne sont pas en mesure d'attester la vérifiabilité des états financiers tant que les données brutes ne sont pas valides et que les systèmes des BI ne sont pas intégrés.

Recommandations

8. Poursuivre la mise en œuvre d'un seul système de GI (SAP) pour la gestion et la comptabilité des BI qui répond aux besoins de tout le personnel des BI au sein du MDN et des FC.

BPR : SMA(IE), SMA(GI)

9. Faire rapport de la capacité du MDN et des FC de respecter la politique du CT selon laquelle ils sont tenus, d'ici l'AF 2015-2016, de démontrer l'existence d'un processus et de contrôles internes qui permettent d'être parfaitement au courant des actifs et de confirmer leur valeur, ainsi que d'assurer un contrôle et une surveillance efficaces des BI.

BPR : SMA(IE), SMA(Fin SM)

Approvisionnement et passation de contrats pour l'E&R de l'infrastructure des BI

Le processus d'approvisionnement et de passation de contrats pour l'E&R de l'infrastructure des BI nuit à la productivité. Bien que ce processus soit normalisé dans le cas des BI (il a été révisé depuis le travail effectué sur le terrain aux fins de la présente évaluation), des personnes interrogées dans l'ensemble du pays ont dit qu'elles utilisaient des processus spéciaux pour obtenir des services d'E&R des BI. Par exemple, nous avons appris que si le responsable de l'achat ne pouvait pas trouver une politique ou un processus à suivre, il appelait un autre officier d'état-major des BI pour lui demander ce qu'il ferait. Dans la plupart des cas de passation de contrats d'E&R des BI, selon les capacités et les connaissances du personnel local, le MDN et les FC ne recevaient pas toujours leurs produits ou services en temps opportun puisque les retards étaient dus au fait que le personnel local des BI connaissait mal les processus d'E&R des BI et ne savait pas trop comment s'adresser à CDC ou à TPSGC.

Constatation

L'efficacité et l'efficience des processus d'approvisionnement relatifs à l'E&R des BI varient d'une base/escadre à l'autre en raison du manque de formation appropriée dans l'ensemble du MDN et des FC.



Formation

En 2008, une lacune importante dans la formation sur les BI destinée au personnel militaire et civil a été indiquée dans la Stratégie immobilière de la Défense et le Plan de gestion du portefeuille national, approuvés par le Comité de gestion de la Défense.

Par la suite, en 2009, le SMA(IE) a effectué un examen en vue d'élaborer une stratégie et un plan de mise en œuvre pour combler les lacunes dans l'apprentissage, la formation et le perfectionnement (AFP) au sein de la collectivité des BI du MDN et des FC⁵⁹.

L'évaluation des besoins comportait trois éléments : AFP du personnel civil, AFP du personnel militaire et AFP combiné. Dans le cadre de l'évaluation des besoins, il a été déterminé que quatre compétences fonctionnelles étaient exigées d'un spécialiste des BI : la planification, l'acquisition, l'utilisation (qui comprend le fonctionnement et l'entretien) et l'aliénation.

Le rapport d'examen de l'AFP a fait état du niveau de rendement actuel suivant au sein du MDN et des FC :

- il n'existe pas de DOAD définissant les responsabilités du SMA(IE) à l'égard de l'orientation et de la surveillance de l'AFP relativement aux BI dans l'ensemble de la collectivité des BI du MDN;
- aucune structure officielle n'est en place dans l'organisation du SMA(IE) ou des gestionnaires de BI pour appuyer l'AFP des civils en matière de BI;
- aucun parcours d'apprentissage pour les BI n'a été mis au point au sein de la collectivité des BI;
- la coordination de la formation du personnel civil et de la formation combinée n'est pas centralisée;
- aucune formation de spécialiste en BI n'est offerte à l'interne;
- la prestation de la formation des employés civils du MDN sur les BI n'est pas coordonnée, et aucun programme d'enseignement n'a été établi pour assurer et évaluer l'AFP;
- la collectivité militaire des BI a établi un mécanisme pour assurer l'AFP, mais il existe des problèmes connexes :
 - absence de plans de formation à jour pour les officiers des BI qui effectuent des transactions;
 - manque de personnel qualifié et de candidats pour les cours;
 - capacité limitée d'enseigner en français.

Les personnes interrogées durant l'évaluation ont corroboré les résultats de l'Examen fonctionnel du SMA(IE). Le personnel du SMA(IE) et des bases/escadres a précisé que le manque de postes civils de direction en génie construction dans les bases/escadres constitue un problème majeur. Plus particulièrement, le personnel du SMA(IE) a fait remarquer que les officiers changent tous les deux ou trois ans en général et que, durant leur mandat, ils peuvent s'absenter pendant de longues périodes pour suivre des cours de

⁵⁹ Rapport sur les besoins en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement en gestion des BI du MDN et des FC, SMA(IE), 2010, non publié.

formation professionnelle ou prendre part à des déploiements. Par conséquent, il faudrait nommer des civils aux postes d'OGCB et d'officier des besoins en matière de BI afin d'assurer la continuité et le leadership nécessaires pour élaborer et exécuter les plans. Plus précisément, il faudrait s'assurer que les postes liés aux BI sont dotés et que la formation est donnée.

Constatation

La formation sur les BI offerte aux titulaires des postes militaires et civils n'est pas uniforme dans l'ensemble du pays. Aucune norme nationale ne s'applique à la formation du personnel des BI.

Recommandation

10. Mettre sur pied un programme de formation national sur les BI destiné aux titulaires des postes militaires et civils et établir des normes communes pour les postes équivalents dans l'ensemble du MDN et des FC.

BPR : SMA(IE)

Mesure du rendement

La mesure du rendement de la fonction des BI au sein de l'organisation du SMA(IE) n'est pas uniforme. Des rapports sur les résultats de haut niveau sont établis aux quartiers généraux, et la mesure du rendement des activités et des résultats est faible et fragmentée dans les bases/escadres.

L'évaluation a révélé que la mesure du rendement dans les bases/escadres en est au stade de développement et varie d'une base/escadre à l'autre, d'où la difficulté de mesurer le rendement des activités et des extrants. D'après nos constatations, les membres du personnel des BI dans les bases/escadres estiment que la mesure du rendement en est à ses tout premiers débuts : certains ont affirmé que la mesure du rendement était faible; d'autres ont indiqué qu'elle existait, mais uniquement de manière officieuse, ou qu'elle était au stade de développement; d'autres encore ont dit qu'elle était très fragmentée. Par exemple, pour certains éléments d'infrastructure des BI, des membres du personnel régional suivaient le rendement de leurs BI sur une feuille de calcul Excel, tandis que d'autres utilisaient le SIBI et d'autres encore avaient recours au SGB de la Marine.

Il y aurait deux choses à faire pour aider à construire une chaîne de résultats plus solide. Tout d'abord, il faudrait dégager les indicateurs de mesure du rendement qui découlent des principales activités des BI et harmoniser ces indicateurs avec les accords sur les niveaux de service. En second lieu, il faudrait appliquer une méthode commune de mesure du rendement des BI dans toutes les bases/escadres et s'assurer qu'elle est bien communiquée à l'ensemble des bases/escadres et des quartiers généraux. Ces initiatives devraient permettre de lier les indicateurs de résultats de haut niveau aux indicateurs qui cerneront les activités et les extrants opérationnels des BI, ce qui facilitera la prise de décision.

Constatacion

Il n'existe aucun système qui permet de mesurer le rendement ou de produire les rapports connexes de manière systématique et uniforme dans le cas des activités et des résultats liés aux BI.

Recommandation

11. Élaborer une stratégie nationale qui permet de mesurer l'efficacité du Programme des BI et de surveiller le rendement de l'ensemble des BI de manière uniforme.

BPR : SMA(IE)

Analyse comparative

Une analyse documentaire de la fonction des BI de l'Armée américaine, des Forces de défense australiennes et du MoD du R.-U. a permis de déterminer que d'autres pays sont aux prises avec des questions de BI similaires à celles du MDN et des FC : processus, gestion de projets, efficacité et efficience. Toutefois, il n'en est ressorti aucune indication d'un solide modèle que le Canada pourrait suivre.

Dans le cas de l'Armée américaine, l'équipe d'évaluation a analysé un rapport d'examen des plans stratégiques de BI produit par la RAND Corporation. Cet examen⁶⁰ indiquait que les plans de durabilité des installations manquaient de vision et nécessitaient d'autres directives de plus haut niveau sous forme de planification de l'infrastructure. Par ailleurs, il fallait concilier de multiples sources de données pour faciliter la planification. Dans son étude, la RAND Corporation a aussi analysé les conséquences pour les installations en fonction des futurs besoins opérationnels et diverses directives et initiatives. Les conclusions du rapport RAND sur l'Armée américaine correspondent aux constatations découlant de la présente évaluation.

Les Forces de défense australiennes, qui possèdent ou contrôlent environ 3,3 millions d'hectares de terrain, sont le plus important propriétaire de BI au sein du Commonwealth. Au terme d'un examen documentaire, l'équipe d'évaluation a déterminé que les BI appartenant aux Forces de défense australiennes sont conformes au cadre de propriété du gouvernement australien et qu'ils doivent remplir au moins un critère parmi plusieurs (p. ex., sécurité, patrimoine national, environnement, etc.). La responsabilité de la gestion des BI est régie par la *Commonwealth Lands Acquisition Act* et la politique du Commonwealth sur l'aliénation de BI, et la quasi-totalité de la reddition de comptes est déléguée aux organismes gouvernementaux qui peuvent exercer leurs propres activités. La Division des BI et de la construction des forces armées gère les grands travaux d'immobilisations, mais un comité des Travaux publics doit approuver les projets de plus de 15 M\$ (cette exigence peut être contournée en cas d'urgence ou à des fins de défense). Il existe un plan détaillé de gestion des BI, ainsi que des indicateurs de rendement. L'aliénation des terrains incombe au ministre des Finances; toutefois, certains biens

⁶⁰ *Ensuring That Army Infrastructure Meets Strategic Needs*, Ellen M. Pint, Beth E. Lachman, Justin L. Adams et W. Michael Hix, RAND Corp, Santa Monica, CA, É.-U., 2008.

excédentaires ne sont pas vendus sur le marché libre mais conservés conformément aux objectifs du gouvernement. Une discussion téléphonique avec les autorités australiennes a permis de déterminer qu'elles ont examiné les politiques du R.-U. et du Canada en matière de BI et se sont efforcées d'appliquer les pratiques exemplaires des deux pays.

L'équipe d'évaluation a effectué un examen documentaire du MoD du R.-U. et de son portefeuille de BI. L'infrastructure de défense qui existe au R.-U. sert principalement à appuyer les capacités de défense; le MoD vise à faire en sorte qu'elle soit de taille et de qualité appropriées et située aux bons endroits au R.-U. et à l'étranger pour permettre de réaliser des gains d'efficience et de mieux répondre aux besoins opérationnels. Le MoD utilise environ 220 000 hectares de terrain, ce qui représente environ le dixième de la superficie que le MDN et les FC utilisent au Canada. Les enjeux auxquels le MoD est confronté ressemblent à ceux du MDN et des FC : liquider les BI inutilisés, améliorer la planification stratégique afin de définir les BI nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels, et remédier au manque de données pour influencer la prise de décision et à l'absence de mesures de rendement de haut niveau. À l'instar du Canada, le MoD fait face à un examen stratégique de la défense et de la sécurité qui influera davantage sur la question de savoir si le modèle de gestion des BI demeure pertinent.

Constatations

L'examen a permis de déterminer que d'autres pays sont aux prises avec des questions de BI similaires à celles du MDN et des FC : processus, gestion de projets, efficacité et efficience.

Il n'en est ressorti aucune indication d'un solide modèle que le Canada pourrait suivre, sauf peut-être dans le cas du plan de gestion des BI de l'Australie et de ses indicateurs de rendement.

Conclusion

Le Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI est pertinent et doit continuer de réaliser la vision énoncée dans la SDCD en matière d'infrastructure. L'infrastructure des BI est essentielle au MDN et aux FC ainsi qu'à leur capacité d'exécuter leurs programmes. Le Programme des BI est conforme aux priorités, aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral.

Pour évaluer le rendement du Programme d'acquisition, d'entretien et d'aliénation des BI, il est nécessaire de différencier l'acquisition, l'aliénation et l'E&R des BI.

Au niveau stratégique, le SMA(IE) assure une bonne gouvernance et une planification efficace de l'acquisition, de l'entretien et de l'aliénation des BI par l'entremise du CSIE et de ses comités de soutien. Toutefois, la lenteur du processus d'approbation des projets de BI nuit à l'acquisition de nouveaux éléments d'infrastructure et au renouvellement de ceux qui existent déjà. En outre, la complexité de ce processus a donné lieu à un arriéré de projets de génie construction et à une grave sous-utilisation des fonds alloués à l'acquisition de BI (950 M\$ étaient disponibles en 2010-2011, mais seulement 589 M\$ ont été dépensés). Si les fonds continuent d'être sous-utilisés, les objectifs stratégiques de la SDCD, à savoir le renouvellement de 25 p. 100 et de 50 p. 100 des BI respectivement au cours des 10 et 20 prochaines années, ne seront peut-être pas atteints.

En général, l'aliénation des BI a lieu dans le délai approuvé par le CT. Or, les aliénations stratégiques prennent habituellement plus de temps que le délai normal d'exécution du CT, en raison de la diligence raisonnable qu'il faut exercer à l'égard de l'assainissement de l'environnement et des consultations auprès des Autochtones.

Le volet E&R du Programme des BI présentait certains problèmes graves qui sont susceptibles de compromettre l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion des BI au sein du MDN et des FC. Un sous-investissement chronique dans l'E&R des BI a entraîné la détérioration de l'infrastructure des BI au fil du temps. Si cette situation n'est pas rectifiée, elle risque tôt ou tard de nuire à la capacité du MDN et des FC de remplir leur mission et d'atteindre leurs objectifs. Toutefois, maintenant que le VCEMD a réservé et complété les fonds d'E&R des BI de sorte que, d'ici l'AF 2013-2014, l'objectif de 1,4 p. 100 du CRBI soit atteint, le problème de la détérioration de l'infrastructure des BI devrait être corrigé avec le temps, mais les problèmes de conformité et de sécurité demeurent.

Il n'existe aucun programme de formation national sur les BI ni de normes communes pour les postes équivalents. Le personnel des BI apprend à entrer les données dans les systèmes de GI au lieu d'apprendre à appliquer les procédures et les pratiques relatives aux BI. Sa formation sur la gestion des BI n'est pas uniforme dans l'ensemble du pays. Les cours de spécialiste fonctionnel sont obligatoires et offerts par l'entremise de l'École de la fonction publique du Canada, mais ils ne donnent qu'un aperçu général de la responsabilité ministérielle quant à la consignation de données exactes sur les BI.

Il existe plusieurs systèmes de GI, mais aucun d'eux ne satisfait aux besoins de tout le personnel des BI au sein du MDN et des FC. Il manque des processus normalisés en matière d'IE et un système d'information intégré pour appuyer la prise de décisions judicieuses, opportunes et rentables concernant la gestion du portefeuille des BI du MDN et des FC. Les systèmes en place comme le SIBI, le SCEBI et le SGGFC ont été mis au point à l'interne et sont dépourvus de toute forme de contrôles de système. Ce sont des systèmes non intégrés et inexacts qui exigent des saisies excessives de données par le personnel et qui sont en voie d'être remplacés. Ils présentent de graves lacunes qui ont été documentées dans les vérifications du BVG et les attestations ministérielles annuelles relatives à la gestion financière. Cette situation pourrait empêcher le MDN et les FC de produire des états financiers vérifiables d'ici 2015-2016.

Enfin, la mesure du rendement n'est pas uniforme. Il n'existe aucune stratégie nationale qui permet de mesurer l'efficacité du Programme des BI et de surveiller le rendement de l'ensemble des BI de manière uniforme.

Annexe A – Plan d'action de la direction

Efficacité

Recommandation du CS Ex

1. Examiner le processus rationalisé d'approbation des projets de BI afin de proposer une nouvelle approche en soumettant les projets de construction de BI à une analyse axée sur les risques, de sorte que les projets jugés à faible risque ne soient pas assujettis au même niveau de surveillance que les projets à risque élevé.

Mesure de la direction

La contribution du SMA(IE) à l'élaboration de la nouvelle Directive sur l'approbation des projets (DAP), qui remplace le GAP, a englobé des structures d'approbation, de gestion et de surveillance des projets fondées sur les risques et la complexité de ceux-ci. Le CGP a donné son aval à la DAP lors de sa réunion du 15 septembre 2011.

L'augmentation proposée des pouvoirs dont disposent les gardiens de N1 et le SMA(IE) pour engager des dépenses dans le cadre de projets – augmentation sujette à l'approbation ministérielle de la « Délégation des pouvoirs de signature en matière financière (Matrice) » récemment révisée –, faciliterait l'obtention des avantages potentiels d'une approche plus axée sur les risques à l'égard du processus d'approbation (c.-à-d. des approbations plus rapides, et donc une capacité accrue de dépenser les fonds disponibles pour les projets). L'approche axée sur les risques pour la surveillance des projets est conforme à la politique du CT et au fait que ce dernier a attribué au Ministère la catégorie 3 lors de l'évaluation de la capacité organisationnelle de gestion de projets.

BPR : SMA(IE)

Date cible : Avril 2012

Recommandation du CS Ex

2. De concert avec les gardiens de N1 et le CDir de l'ALFC, examiner les limites d'approbation financière des projets d'acquisition de BI et recommander au Min DN d'accroître les seuils de délégation des pouvoirs de dépenser afin d'atténuer davantage la sous-utilisation des fonds.

Mesure de la direction

En juin 2011, le SMA(IE) a recommandé d'accroître les pouvoirs de dépenser qui lui sont délégués ainsi qu'aux gardiens de N1 pour les projets de construction. Ces recommandations sont incluses dans le document intitulé « Délégation des pouvoirs de signature en matière financière (Matrice) » aux fins d'examen et d'approbation du Min DN.

La DAP que le CGP a approuvée lors de sa réunion du 15 septembre 2011 incluait aussi des changements à la délégation des pouvoirs de dépenser pour les projets de construction. L'adoption des pouvoirs révisés dans la DAP est sujette à l'approbation ministérielle de la « Délégation des pouvoirs de signature en matière financière (Matrice) ».

BPR : SMA(IE)

Date cible : Avril 2012

Recommandation du CS Ex

3. Élaborer un énoncé des incidences que la sous-utilisation des fonds alloués à l'acquisition de BI aura sur la capacité du MDN et des FC d'atteindre l'objectif fixé dans la SDCD, soit l'acquisition de 25 p. 100 des BI au cours des 10 prochaines années et de 50 p. 100 au cours des 20 prochaines années.

Mesure de la direction

La sous-utilisation des fonds alloués à l'acquisition de BI entraînera tôt ou tard la détérioration de l'infrastructure et la diminution de sa pertinence. Maintenant qu'on dispose de trois années de données sur les dépenses en capital depuis la mise en œuvre de la SDCD (de l'AF 2008-2009 à l'AF 2010-2011), le SMA(IE) a entrepris une étude afin d'évaluer le portefeuille des BI. Une fois que les résultats seront connus, on pourra les comparer à ceux des études antérieures et fournir un énoncé complet des incidences d'ici avril 2012.

BPR : SMA(IE)

Date cible : Avril 2012



Recommandation du CS Ex

4. De concert avec le SMA(Mat), poursuivre l'élaboration d'une approche qui permettrait d'intégrer les PCABE dans le Programme de construction du MDN et des FC, y compris ses priorités de financement, sa gouvernance et ses mesures de rendement, et d'en faire rapport dans le cadre de ce programme.

Mesure de la direction

Un groupe de travail sur les PCABE, coprésidé par des représentants du SMA(Mat) et du SMA(IE), a été formé en juin 2011 afin de trouver des solutions pouvant améliorer le financement, la comptabilité et les rapports. Une nouvelle méthode pour financer et comptabiliser les PCABE et en faire rapport devrait être soumise à l'examen des gestionnaires de N1 d'ici décembre 2012 et mise en œuvre durant l'AF 2012-2013.

BPR : SMA(IE), SMA(Mat)

Date cible : Juin 2012

Recommandation du CS Ex

5. Élaborer un énoncé des incidences que la sous-utilisation des fonds alloués à l'E&R aura sur la capacité du MDN et des FC de remplir leur mission, d'atteindre leurs objectifs et de se conformer aux normes d'occupation.

Mesure de la direction

Étant donné que les investissements dans l'acquisition et l'E&R des BI sont étroitement liés aux répercussions sur la pertinence et l'état des BI, la mesure de la direction à l'égard de cette recommandation est la même que pour la recommandation 3.

BPR : SMA(IE)

Date cible : Avril 2012

Économie

Recommandation du CS Ex

6. Examiner les RH afin de déterminer les compétences requises pour répondre aux besoins de la gestion moderne des BI.

Mesure de la direction

Le travail a déjà commencé afin de déterminer les compétences nécessaires à la gestion des BI. Un atelier a eu lieu en janvier 2010 pour cerner les lacunes dans les compétences du personnel de gestion des BI du MDN et des FC. Un rapport d'analyse des lacunes et des besoins a suivi. Ce rapport sur les besoins en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement en gestion des BI du MDN et des FC a fait correspondre les sous-compétences aux fonctions des BI remplies à tous les niveaux au sein du MDN et des FC (du QGDN jusqu'aux bases). Parallèlement, nous avons collaboré avec le Bureau de la gestion des collectivités des acquisitions, de la gestion du matériel et des biens immobiliers du SCT afin de mettre au point les compétences fonctionnelles en gestion des BI du gouvernement fédéral, qui ont été publiées par l'Office des normes générales du Canada (ONGC) en décembre 2010. La prochaine étape consiste pour le SMA(IE) à établir des correspondances entre, d'une part, les sous-compétences en gestion des BI et, d'autre part, les compétences fonctionnelles en gestion des BI et les indicateurs de comportement de l'Office des normes générales du Canada. Cette mesure est liée à la recommandation 7.

BPR : SMA(IE)

Date cible : Avril 2013

Recommandation du CS Ex

7. Examiner la classification des postes civils des BI au niveau du commandement/de la formation/de la base/de l'escadre afin de s'assurer qu'elle est uniforme dans l'ensemble du pays et que les postes sont classifiés au niveau approprié.

Mesure de la direction

Avec l'aide du Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils), le SMA(IE) rassemblera les descriptions de travail relatives aux BI pour les analyser et les comparer aux compétences fonctionnelles de l'Office des normes générales du Canada et aux sous-compétences indiquées dans le rapport sur les besoins en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement en gestion des BI du MDN et des FC. L'analyse permettra de cerner les lacunes possibles à la fois sur le plan individuel et sur le plan organisationnel. Elle révélera également les incohérences possibles entre des postes similaires. Lorsque l'analyse et la comparaison seront terminées, le SMA(IE) dressera un plan d'action en compagnie du Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) et des gestionnaires de N1 afin d'éliminer les incohérences sur le plan individuel et/ou sur le plan organisationnel.

BPR : SMA(IE)

Date cible : Avril 2014



Efficiences

Recommandation du CS Ex

8. Poursuivre la mise en œuvre d'un seul système de GI (SAP) pour la gestion et la comptabilité des BI qui répond aux besoins de tout le personnel des BI au sein du MDN et des FC.

Mesure de la direction

Le programme de MAIE a été établi en vue de moderniser la gouvernance, les processus et les outils connexes de TI qui permettent de remplir la fonction de l'IE. L'approche du programme, qui comporte quatre volets de travail, a été présentée au CGP le 15 septembre 2011. Elle offrira un seul système de gestion de l'IE entièrement intégré au système financier du Ministère. Le premier volet consistera à transférer les activités du portefeuille des BI et de l'environnement et de gestion de projets au système SAP (SIGRD) du Ministère. Dans le deuxième volet, on tirera parti des licences du gouvernement du Canada pour élargir la portée du SIGRD et permettre ainsi aux bases/escadres d'effectuer des transactions. Le troisième volet consistera à mettre en œuvre une capacité en matière de données spatiales intégrée au SIGRD. Enfin, dans le quatrième volet, un vaste programme de collecte de données fera en sorte que l'information soit disponible pour la prise de décisions éclairées à tous les niveaux.

BPR : SMA(IE), SMA(GI)

Date cible :

Volet 1 : Octobre 2012

Volets 2 et 3 : Avril 2014

Volet 4 : Avril 2015

Recommandation du CS Ex

9. Faire rapport de la capacité du MDN et des FC de respecter la politique du CT selon laquelle ils sont tenus, d'ici l'AF 2015-2016, de démontrer l'existence d'un processus et de contrôles internes qui permettent d'être parfaitement au courant des actifs et de confirmer leur valeur, ainsi que d'assurer un contrôle et une surveillance efficaces des BI.

Mesure de la direction

Le programme de MAIE en cours modernisera la fonction de l'IE selon une démarche progressive. Le premier volet entraînera la mise à jour des politiques et des processus et le remplacement du SCEBI et du SIBI, qui reçoivent tous deux leurs données du SGGFC. Ce volet prendra fin d'ici septembre 2012 et permettra au Ministère de transférer la comptabilité, les rapports et la capitalisation des BI et de l'actif environnemental au nouveau système intégré.

En guise de préparation, le DCIE effectue un exercice de validation des biens pour les données contenues dans le SCEBI et le SIBI. Ce travail sera terminé d'ici le 31 janvier 2012. De plus, un cadre de contrôle financier des BI est en voie d'élaboration pour faire en sorte que les contrôles voulus soient intégrés dans les processus qui seront nécessaires au soutien du programme d'IE modernisé. Un cadre de contrôle financier entièrement documenté sera établi d'ici le 31 janvier 2012.

BPR : SMA(IE), SMA(Fin SM)

Date cible : Avril 2013

Recommandation du CS Ex

10. Mettre sur pied un programme de formation national sur les BI destiné aux titulaires des postes militaires et civils et établir des normes communes pour les postes équivalents dans l'ensemble du MDN et des FC.

Mesure de la direction

Il est important que les recommandations 6 et 7 précèdent l'établissement d'un programme de formation national parce que, pour être efficace, la formation doit être directement liée aux compétences et aux connaissances requises. L'actuel projet de Cadre de formation sur l'infrastructure et l'environnement (CFIE) posera les fondements nécessaires à la gouvernance, à la planification, à la prestation et à la surveillance de l'AFP ainsi qu'à la présentation des rapports connexes. Ces fondements rendront possible l'élaboration d'un programme de formation national. Le CFIE sera établi d'ici avril 2014. S'appuyant sur une évaluation des besoins d'apprentissage effectuée en 2010, le DGBI est en train de concevoir des cours qui feront partie de ce programme national. Le premier cours d'introduction à la gestion des BI au sein du MDN et des FC à l'intention des agents/officiers des BI sera élaboré d'ici mars 2012; il sera suivi d'un cours d'introduction destiné aux OGCB/Ere qui sera terminé d'ici décembre 2012. Les efforts se poursuivront en vue d'instaurer un programme de formation national sur les BI. Il convient également de noter que pour établir et maintenir un programme de formation de cette envergure, il faudra du personnel supplémentaire possédant des compétences et une expérience spécifiques dans le domaine de l'AFP.

BPR : SMA(IE)

Date cible :

Cours d'introduction à la gestion des BI – Mars 2012

Cours d'introduction pour les OGCB/Ere – Décembre 2012

CFIE – Avril 2014

Recommandation du CS Ex

11. Élaborer une stratégie nationale qui permet de mesurer l'efficacité du Programme des BI et de surveiller le rendement de l'ensemble des BI de manière uniforme.

Mesure de la direction

Malgré l'absence d'une stratégie nationale précise de mesure du rendement, il existe de nombreuses mesures de rendement qui indiquent comment le Programme des BI est exécuté. Ces mesures sont fondées sur des objectifs qui découlent de plans, de politiques et de directives comme le Plan de campagne de l'IE et l'AAP. Bon nombre des mesures de rendement du Programme des BI sont intégrées dans le Tableau de bord de l'IE du Ministère et mises à jour de façon cyclique en fonction du type de données mesurées. Les documents fondamentaux évoluent, et il en va de même pour les mesures de rendement. On continue d'élaborer et de préciser les indicateurs, dont certains comportent des objectifs et des seuils pour mesurer le rendement, tandis que d'autres impliquent des tendances et des résultats. On s'attend à ce que la mesure du rendement demeure un processus dynamique étant donné la révision et la mise à jour constantes des documents de base sur les BI.

À ce jour, aucun travail n'a été accompli en vue d'élaborer une stratégie de mesure du rendement; or, une telle stratégie offrirait un cadre pour l'évaluation globale du Programme des BI. Elle ferait fond sur les travaux réalisés jusqu'à maintenant et continuerait de regrouper les exigences de divers plans, politiques et directives en ce qui a trait à la mesure du rendement des BI, ce qui donnerait une meilleure idée du rendement global. Une stratégie officielle renforcera la mesure du rendement à titre d'élément clé du Programme des BI.

BPR : SMA(IE)

Date cible : Mars 2013

Annexe B – Modèle logique

Activités

- Les plans de gestion et de développement sont établis et tenus à jour.
- Les diverses approbations sont obtenues.
- Les politiques sont harmonisées avec celles du SCT.
- Les agents/officiers des BI des bases suivent un programme de formation et de perfectionnement.
- L'infrastructure excédentaire est déterminée et éliminée (démolition, vente ou transfert – PAI).

Acquisition des BI

- Les besoins des intervenants sont définis.
- Les études de marché sont effectuées et leurs résultats sont obtenus.
- Les analyses des options sont effectuées.
- Les analyses environnementales sont effectuées.
- Les évaluations des risques liés aux enjeux autochtones sont effectuées et leurs résultats sont obtenus.
- Les valeurs sont évaluées.
- Les évaluations patrimoniales sont effectuées.
- Les études de titres fonciers sont effectuées et leurs résultats sont obtenus.
- Les diverses négociations ont lieu avec les intervenants.
- Les diverses approbations sont obtenues aux niveaux ministériel et interministériel.

Aliénation des BI

- Le CT détermine si la transaction est de nature « stratégique » ou « courante ».
- L'intervenant détermine si le BI est excédentaire.
- Les processus en matière de diligence raisonnable sont suivis.
- Les évaluations environnementales sont effectuées.
- Les évaluations des risques liés aux enjeux autochtones sont effectuées.
- Les évaluations patrimoniales sont effectuées.
- Les études de titres fonciers sont effectuées.
- Si le terrain est « stratégique », on négocie le montant de la transaction d'aliénation.



Extrants

- Plan de gestion des BI
- Plan de développement des BI
- Consultation et participation des intervenants
- Contrats d'achat et de location de BI
- Permis en matière de BI
- Rapports au besoin
- Ventes de BI
- Résiliation de contrats de location de BI
- Politiques et lignes directrices ministérielles harmonisées
- Manuel de formation
- Programmes de formation élaborés et exécutés dans divers endroits
- Disponibilité et utilisation appropriée des fonds du PAI

Résultats

- Augmentation ou réduction de l'inventaire de BI
- Diminution du risque de déclarations environnementales et de revendications autochtones
- Utilisation de la valeur marchande dans les transactions relatives aux BI
- Satisfaction des besoins des intervenants
- Transactions de BI ouvertes et transparentes
- Respect des désignations patrimoniales à l'échelle nationale/provinciale

Résultats à long terme

- Les BI répondent aux besoins et aux opérations du MDN et des FC.
- Le MDN et les FC administrent les BI conformément à la LIFBRF et aux politiques du CT.
- Les BI excédentaires ne sont ni conservés ni administrés ni entretenus par le Ministère.

Annexe C – Matrice d'évaluation

Pertinence

Besoin continu

- **Questions d'évaluation**
 - Une fonction des BI au sein du MDN et des FC répond-elle à un besoin continu?
 - Les états-majors maritime, terrestre, aérien et interarmées ont-ils des portefeuilles de BI appropriés?
 - Dans quelle mesure les besoins spécifiques auxquels une fonction des BI devait répondre existent-ils toujours?
 - Ce programme sera-t-il nécessaire dans l'avenir?
 - Comment ce besoin se compare-t-il à celui du gouvernement?
- **Indicateurs de rendement**
 - Preuve que les besoins spécifiques auxquels une fonction des BI devait répondre existent toujours
 - Preuve que les états-majors maritime, terrestre, aérien et interarmées ont des portefeuilles de BI appropriés
 - Taux annuel d'acquisition, de réinvestissement et d'aliénation au cours des 20 dernières années
 - Cadres législatifs du gouvernement
 - Tendances sociopolitiques (celles qui touchent l'aliénation des BI, c.-à-d. les revendications territoriales des Premières Nations, le patrimoine et l'environnement)
 - Pratiques exemplaires
- **Sources des données**
 - Entrevues menées auprès des intervenants clés
 - Entrevues avec des représentants d'autres ministères fédéraux (p. ex., TPSGC)
 - Examen de documents/dossiers
 - Rapports ministériels, p. ex., AAP, Cadre de gestion du rendement, Rapport ministériel sur le rendement, bulletins, Rapport sur les plans et les priorités
 - Analyse comparative (autres ministères fédéraux et gouvernements étrangers).
 - Examen de documents (relatifs aux BI)

Conformité aux priorités du gouvernement

- **Questions d'évaluation**
 - Le rôle du MDN et des FC qui consiste à assurer l'acquisition et l'aliénation des BI est-il conforme aux politiques et aux priorités du gouvernement?
 - Les priorités du gouvernement et les résultats stratégiques du Ministère ont-ils changé depuis la création de la fonction des BI et cette dernière les appuie-t-elle?
 - Le rôle du MDN et des FC est-il conforme aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques du Ministère?
- **Indicateurs de rendement**
 - Preuve que les objectifs du programme sont étroitement liés aux priorités du gouvernement fédéral et aux objectifs stratégiques du MDN (p. ex., le Rapport sur les plans et les priorités du MDN)
- **Sources des données**
 - Entrevues menées auprès des intervenants clés
 - Examen et comparaison des objectifs du programme
 - Examen de documents
 - Rapport sur les plans et les priorités
 - Politique du CT sur la gestion des BI

Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement

- **Indicateur de rendement**
 - Évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'exécution du programme

Obtention des résultats escomptés

- **Questions d'évaluation**
 - Le MDN et les FC obtiennent-ils les résultats escomptés dans l'exercice de la fonction des BI?
 - Les états-majors maritime, terrestre, aérien et interarmées ont-ils des portefeuilles de BI adaptés à leurs besoins?
 - Le programme respecte-t-il les pratiques exemplaires applicables à la gestion du cycle de vie des biens?
 - Les terrains, les ouvrages et les bâtiments permettent-ils au MDN et aux FC d'exécuter les opérations (p. ex., pertinence et durabilité)?
 - Le MDN et les FC se conforment-ils aux exigences de la LIFBRF et à d'autres lois, politiques et procédures pertinentes?

- **Indicateurs de rendement**
 - Preuve que les extraits du programme donnent les résultats attendus (appuient l'exécution des opérations de défense grâce à un vaste portefeuille de terrains, d'ouvrages et de bâtiments)
 - Preuve qu'un cadre de gestion des BI appuie la prise de décisions opportunes et éclairées sur la gestion des BI (c.-à-d. gouvernance, instruments de politique du Ministère, mesures de rendement, systèmes d'information, gestion des sites contaminés, etc.)
 - Preuve du respect des pratiques exemplaires et du principe de diligence raisonnable en ce qui touche la gestion du cycle de vie des biens (p. ex., décisions conformes à la Feuille de route des capacités stratégiques et aux principes de gestion du cycle de vie et de développement durable)
 - Preuve de la conformité aux politiques et procédures en vigueur (p. ex., Politique du CT sur la gestion des BI, LIFBRF, DOAD, etc.)
 - Preuve que les normes sont observées en matière de BI durables

- **Sources des données**
 - Entrevues menées auprès des informateurs clés
 - Examen de documents
 - LIFBRF
 - Politique du CT sur la gestion des BI
 - DOAD 4001-0/4001-1
 - CRG du programme
 - Plan d'investissement/Stratégie immobilière du Ministère
 - MGBI
 - Directive de planification fonctionnelle de l'infrastructure et de l'environnement
 - Normes fonctionnelles en matière de BI durables
 - Dossiers pertinents du programme

Démonstration d'efficience et d'économie

- **Questions d'évaluation**
 - Le MDN et les FC utilisent-ils les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour assurer l'acquisition et l'aliénation des BI?
 - Y a-t-il d'autres façons de fournir ces services?
 - Le MDN et les FC utilisent-ils des processus et des procédures (p. ex., le processus d'approbation) appropriés à l'acquisition et à l'aliénation des BI?
 - La fonction des BI au sein du MDN et des FC crée-t-elle des chevauchements avec d'autres programmes, politiques ou initiatives des BI mis en œuvre par d'autres intervenants?

- **Indicateurs de rendement**
 - Preuve qu'une diligence raisonnable est exercée dans le processus de prestation des services (c.-à-d. intégrité des données sur les dépenses)
 - Preuve que les fonds sont dépensés de manière responsable
 - Preuve que les fonds du PAI ont été utilisés à bon escient (pour aider à appliquer la stratégie d'acquisition, de réinvestissement et d'aliénation)
 - Similitudes et différences (p. ex., certains résultats) par rapport à d'autres programmes des BI
 - Chevauchements observés

- **Sources des données**
 - Entrevues menées auprès des informateurs clés
 - Examen de documents
 - DOAD 4001-0/4001-1
 - Examen de rapports d'évaluation et de vérification sur les programmes de subventions et de contributions du PAI
 - CRG du programme
 - Rapports annuels