



National  
Defence

Défense  
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Vérification de la gouvernance, de la  
gestion stratégique et de la planification  
des activités des Biens non publics  
(BNP)

Mai 2012

7055-21-16 (CS Ex)



Canada 

## Mise en garde

Les Biens non publics (BNP) sont créés en vertu de la *Loi sur la défense nationale* (LDN). Ils doivent être utilisés au profit des membres des Forces canadiennes (FC), anciens et actuels, et de leurs familles, ou à toute autre fin désignée par le Chef d'état-major de la Défense (CEMD). Les BNP de chaque unité sont dévolus au commandant de l'unité en question.

Les BNP constituent un type particulier de biens de l'État, dont la gouvernance est confiée au CEMD. Le ministre de la Défense nationale (min DN) est habilité à établir des règlements concernant la responsabilité et la compensation en cas de perte ou d'endommagement de BNP. Le min DN est également habilité à assurer une saine gouvernance et à faire en sorte que les BNP soient utilisés aux fins prévues.

Le paragraphe 38(1) de la LDN stipule que la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) ne s'applique pas aux BNP. Les recettes provenant des activités des BNP sont conservées à titre de fonds non publics.



## Table des matières

<b>Acronymes et abréviations .....</b>	<b>i</b>
<b>Sommaire des résultats .....</b>	<b>iv</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
Contexte .....	1
Objectifs .....	2
Portée.....	3
Méthodologie.....	3
<b>Constatations et recommandations .....</b>	<b>4</b>
Gouvernance des BNP.....	4
Gestion stratégique .....	15
Planification des activités .....	18
Gestion des risques.....	24
Gestion du rendement.....	26
<b>Annexe A – Plan d’action de la direction.....</b>	<b>A-1</b>
<b>Annexe B – Critères de vérification.....</b>	<b>B-1</b>
<b>Annexe C – Gouvernance versus gestion stratégique .....</b>	<b>C-1</b>
<b>Annexe D – Composition, rôle et fonctionnalité du Conseil des BNP .....</b>	<b>D-1</b>
<b>Annexe E – Proposition de programme de planification des réunions du Conseil des BNP .....</b>	<b>E-1</b>
<b>Annexe F – Éléments proposés pour le mandat du Conseil des BNP .....</b>	<b>F-1</b>
<b>Annexe G – Analyse des délégations de pouvoirs financiers .....</b>	<b>G-1</b>
<b>Annexe H – Lacunes de la Politique de passation de marchés des BNP ..</b>	<b>H-1</b>



## Acronymes et abréviations

AAP	Architecture d'activités de programme
Adjuc C	Adjudant-chef du Commandement
Adjuc	Adjudant-chef
AF	Année financière
AG	Administrateur général
ASPFC	Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes
BEMM	Bien-être et maintien du moral
BNP	Biens non publics
BPR	Bureau de première responsabilité
C de C	Chaîne de commandement
C Rés et Cad	Chef – Réserves et cadets
CANEX	Économats des Forces canadiennes
CDir	Chef de la direction
CEMAT	Chef d'état-major de l'Armée de terre
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CEMFA	Chef d'état-major de la Force aérienne
CEMFM	Chef d'état-major de la Force maritime
CFA	Conseil des Forces armées
CGR	Comité de gestion des ressources
CJ MDN/FC	Conseiller juridique du MDN et des FC
CPM	Chef – Personnel militaire
CRD	Compte rendu de décisions
CRHC	Comité des ressources humaines civiles
CS Ex	Chef – Service d'examen
CT	Conseil du Trésor
DEM EMIS	Directeur d'état-major – État-major interarmées stratégique
DGSSPF	Directeur général – Services de soutien au personnel et aux familles
DMPS	Diversification des modes de prestation des services
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense
DPF	Dirigeant principal des finances
DPI	Dirigeant principal de l'information



DSO	Directeur – Stratégie organisationnelle
EM	Expert en la matière
ERA	Évaluation des répercussions sur les activités
FC	Forces canadiennes
FCFC	Fonds central des Forces canadiennes
FNP	Fonds non publics
G	Groupe
JAG	Juge-avocat général
LDN	<i>Loi sur la défense nationale</i>
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
Min DN	Ministre de la Défense nationale
N1	Niveau 1
N2	Niveau 2
N3	Niveau 3
PA	Planification des activités; plan d'activités
PCA	Plan de continuité des activités
PF&E	Personnel, fonctionnement et entretien
PFC	Politique des Forces canadiennes
PM C	Premier maître du Commandement
PM	Premier maître
Prés	Président
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
RH	Ressources humaines
SCEMD	Sous-chef d'état-major de la Défense
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SF RARM	Services financiers du Régime d'assurance-revenu militaire
SGRR	Structure de gestion, des ressources et des résultats
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère)
SMA(RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils)
SMA(RH-Mil)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Militaires)



VCEMD

Vice-chef d'état-major de la Défense

VP RH

Vice-président des ressources humaines



## Sommaire des résultats

Conformément à son plan de travail du Groupe de vérification des Biens non publics (BNP) pour l'année financière (AF) 2009-2010, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué une vérification de la gouvernance et de la gestion stratégique des BNP.

Cette vérification visait à donner au CEMD l'assurance de l'efficacité de la structure de gouvernance et de la gestion stratégique des BNP. Elle a permis d'évaluer le cadre de gouvernance, la gestion des risques et les contrôles de gestion des BNP, qui influent sur la pertinence et l'efficacité de l'information disponible pour la prise de décision.

Les BNP constituent une forme distincte de biens de l'État, créés en vertu de la *Loi sur la défense nationale* (LDN). Ils sont utilisés au profit de tous les officiers et militaires du rang, anciens et actuels, ou des personnes à leur charge<sup>1</sup>. L'organisation chargée d'administrer les activités des BNP et d'exécuter les programmes de conditionnement physique, d'entraînement et de sport financés par l'État est celle du Directeur général – Services de soutien au personnel et aux familles (DGSSPF). Cette organisation a subi plusieurs changements au cours de la dernière décennie, avec l'ajout de nouveaux programmes et services, notamment ceux qui appuient les militaires déployés et leurs familles. Le changement le plus important est survenu en 2008 lorsque l'Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes (ASPF), qui avait été établie en 1996, est devenue le DGSSPF.

Étant donné la nature harmonisée du financement des programmes et de la prestation des services de BEMM, il existe de solides liens entre le processus de planification des activités (PA) de l'État, c.-à-d. le gouvernement du Canada/Conseil du Trésor (CT), et celui des BNP. Le DGSSPF utilise deux types de financement : fonds publics et fonds non publics (FNP). Ces deux sources de financement sont contrôlées au moyen de cadres différents.

### Principales constatations

#### Gouvernance

- Tous les niveaux de la chaîne de commandement (C de C) des FC doivent être mis au courant de leurs rôles et responsabilités concernant les programmes et services des BNP et de BEMM.

<sup>1</sup> LDN, partie II, paragraphe 38(1).

#### Évaluation globale

Les mécanismes de prestation des programmes et services de bien-être et de maintien du moral (BEMM) ont subi de nombreux changements au cours des quinze dernières années. Ces changements, conjugués à l'expansion des services de BEMM dans de nouveaux secteurs, ont réduit l'efficacité des cadres de gouvernance et de planification stratégique déjà en place. Cette situation présente des risques pour les BNP.

Il faudrait renforcer sans délai des outils clés tels que le Conseil des BNP, les documents de base et les règlements pertinents.



- Il faut réexaminer le rôle et la participation des membres du Conseil des BNP, y compris le mandat.
- Il faut renforcer les instruments de délégation en matière de ressources financières et humaines et d'autres documents constitutifs.

### Gestion stratégique

- L'organisation travaille à la réalisation d'une vision à long terme qui a été approuvée uniquement à l'état de concept; l'absence de stratégie à long terme pourrait présenter un risque pour les BNP.
- Les plans stratégiques sont périmés ou dépourvus d'éléments clés.

### Planification des activités

- La PA de l'État assurée par le DGSSPF est d'excellente qualité et pourrait servir de point de référence que les autres organisations s'efforcent d'atteindre.
- Il faut renforcer le processus de PA des BNP afin de mieux refléter l'esprit et l'objet des normes de l'État.
- La politique et les procédures contractuelles des BNP ne protègent pas les ressources des BNP à un niveau équivalent à celui dont jouissent les ressources publiques.

### Gestion des risques

- Le Sommaire de gestion des risques organisationnels du DGSSPF donne des détails sur l'identification et l'évaluation des risques. Ce document pourrait être la base d'un profil de risque de l'organisation dont les BNP ont grandement besoin et qui renfermerait des stratégies d'atténuation des risques.

### Gestion du rendement

- L'élaboration de mesures de rendement pertinentes à l'échelle de l'organisation représente un défi constant pour le DGSSPF. Les mesures qui ont été élaborées au niveau opérationnel pour certains secteurs d'activité devraient être validées et intégrées dans un cadre de gestion du rendement des BNP.

---

**Nota :** Une liste plus détaillée des recommandations du CS Ex et des réponses de la direction figure à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction.

---



## Introduction

### Contexte

#### Contexte historique

Les programmes de soutien du personnel font partie intégrante de la vie militaire canadienne depuis plus d'un siècle. Le financement public a permis de fournir des ressources pour assurer le bien-être et le maintien du moral (BEMM) des militaires canadiens, depuis le premier rassemblement de personnel militaire à Camp Niagara en 1871, en passant par la Grande Guerre (1914-1918) et la Seconde Guerre mondiale. Des services étaient offerts par le biais de divers mécanismes et organisations, notamment l'Armée du Salut, les Chevaliers de Colomb, le YMCA et la Légion canadienne; en 1939, l'État a conclu des ententes avec ces organismes de bienfaisance. Au cours des premières années, les dons privés, désignés « fonds non publics » pour les différencier des fonds provenant de l'État, c.-à-d. du gouvernement, ont constitué la majeure partie du financement des services sociaux; toutefois, à la fin des années 1940, le gouvernement de l'époque a déterminé que les fonds publics serviraient à financer toutes les activités des services sociaux. Un comité a été mis sur pied sous l'égide du Conseil consultatif du Fonds des Services nationaux de guerre afin de superviser l'utilisation des fonds publics et des fonds non publics. Les trois services – l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne – et les quatre organisations bénévoles susmentionnées étaient représentées au sein de ce comité. Après la Seconde Guerre mondiale, lorsque les forces militaires actives ont été démobilisées, l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne sont devenues les seules responsables de leurs propres activités à fonds non publics. En 1950, le Parlement a codifié le régime de financement et d'exploitation des services de BEMM en ajoutant de nouvelles dispositions sur les BNP dans la LDN.

Tout au long des années 1950, les FC ont de nouveau augmenté leurs effectifs, ce qui a nécessité l'expansion des services de BEMM. Cette croissance a donné lieu à un changement dans le mode d'administration des BNP. En effet, une nouvelle organisation appelée « Services Feuille d'érable » a été créée en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes* pour remplir les fonctions qui étaient auparavant assurées par l'entremise des trois services.

À la fin des années 1960, juste avant l'intégration des trois services, une équipe d'étude a été formée afin d'élaborer un système commun d'activités des BNP. Le rapport Dillon, fruit de l'étude, a signalé que le ministère de la Défense nationale (MDN) s'acquittait rarement de sa responsabilité de « bon employeur », forçant ainsi les militaires à utiliser leurs propres fonds, y compris les bénéfices des BNP, pour fournir des installations qui étaient clairement une obligation gouvernementale. Le rapport a abouti à la création des Économats des Forces canadiennes (CANEX), l'organisation de vente au détail des BNP. En 1968, le DGSSPF a vu le jour pour administrer les activités des BNP et les programmes de conditionnement physique, d'entraînement et de sport financés par l'État; les FNP ont tous été regroupés en un seul fonds appelé Fonds central des Forces canadiennes (FCFC).



L'année suivante, le CT a approuvé un outil clé du régime de BEMM, à savoir la Directive 689194, « Guiding Principles for the Provision of Services and Recreational Facilities at CF Establishments and the Provision of Support to CANEX and associated Non-Public Fund Organizations ». Cette directive énonçait les obligations que le MDN devait remplir pour veiller à ce qu'un « niveau raisonnable de biens, de services et d'installations récréatives soit mis à la disposition des militaires dans les régions où ils servent, comme les installations et les services qu'on trouve habituellement dans des collectivités canadiennes comparables » [traduction]<sup>2</sup>.

## Contexte juridique

Les BNP représentent une catégorie particulière de biens de l'État définis dans la LDN. Ils sont souvent qualifiés de « fonds » non publics, ou FNP, mais les FNP ne désignent réellement que l'argent réservé aux programmes ou services des BNP et ne tiennent pas compte du fait que les BNP englobent non seulement l'argent, mais aussi d'autres types de biens, comme les biens corporels, les biens immobiliers et les droits.

Les pouvoirs relatifs aux BNP sont conférés au CEMD et aux commandants des bases, escadres et unités, au profit des membres des FC, anciens et actuels, et des personnes à leur charge.

Même si les BNP sont des biens de l'État, ils ne sont pas assujettis aux règles et règlements qui régissent l'administration des biens publics, notamment la LGFP, en raison d'une disposition spéciale de la LDN. Toutefois, étant donné que le CEMD et les commandants des bases, escadres et unités agissent toujours à titre officiel lorsqu'ils exercent leurs responsabilités à l'égard des BNP, et que le min DN est en définitive responsable des BNP, la responsabilisation envers l'État (le Parlement) est toujours présente quant à l'administration des BNP.

Le « Personnel des Fonds non publics, Forces canadiennes » (désigné ci-après personnel des FNP, FC), qui fait partie de l'organisation du DGSSPF, exécute la plupart des programmes et activités des BNP. Ces personnes sont plus communément appelées des employés des FNP. En 1978, le min DN a délégué au CEMD les pouvoirs liés au personnel. Les 5 400 employés des FNP à temps plein, à temps partiel et occasionnels sont des fonctionnaires au service d'un organisme distinct en vertu de l'annexe V de la LGFP, et ils ne sont pas assujettis aux politiques du CT en matière de ressources humaines (RH). Les employés des FNP doivent respecter les politiques et les procédures approuvées par le CEMD ou son délégué<sup>3</sup>.

## Objectifs

La présente vérification vise à donner au CEMD l'assurance de l'efficacité de la structure de gouvernance et de la gestion stratégique des BNP, ainsi qu'à évaluer le cadre de gouvernance, la gestion des risques et les contrôles de gestion des BNP, qui influent sur la pertinence et l'efficacité de l'information disponible pour la prise de décision.

<sup>2</sup> Délibération 689194 du Conseil du Trésor, 20 juin 1969.

<sup>3</sup> Non-Public Property: Unravelling the Mystery, par Mary Turner, article publié dans le bulletin *Apropos*, automne 2005.



## Portée

La vérification a couvert la période allant de janvier 2011 à octobre 2011. Étant donné la nature harmonisée des programmes de BEMM, elle a englobé les cadres de responsabilisation public (État) et non public (BNP), là où c'était justifié. Cinq grands thèmes ont été examinés :

- les politiques, les procédures et la structure organisationnelle;
- les processus de PA;
- la gestion des risques;
- la gestion des projets d'immobilisations;
- la gestion du rendement.

La vérification a inclus un examen et une analyse de la structure de gouvernance et de l'orientation stratégique des BNP (c.-à-d. le mandat, la structure, les processus clés et les politiques), de la gestion des risques, des contrôles de gestion, de la responsabilisation et de la gérance. L'[annexe C](#) indique l'élargissement de la portée de la vérification ainsi que la répartition des rôles et des responsabilités des principaux intervenants. La « Directive d'étude sur le nouveau pacte 2008 » fera entièrement l'objet d'une vérification future du CS Ex mais, le cas échéant, la présente vérification fera référence à certaines initiatives du nouveau pacte qui touchent la gouvernance et la gestion stratégique et qui ont progressé suffisamment pour permettre une évaluation.

## Méthodologie

- Réunion préalable à la phase d'exécution avec les principaux intervenants, dont le DGSSPF associé, le chef de cabinet du CEMD, ainsi que certains membres du personnel du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) et du Chef – Personnel militaire (CPM).
- Recherche préliminaire, y compris un examen de la structure de gouvernance, du mandat et des comptes rendus de décisions (CRD) du Conseil des BNP, ainsi que des processus, lois, politiques, procédures et structures de gouvernance applicables.
- Examen et évaluation de l'harmonisation stratégique du DGSSPF avec les buts et objectifs du MDN et des FC.
- Exposé à l'intention du DGSSPF et entrevues préliminaires avec la direction, le personnel et les intervenants clés du DGSSPF.
- Examen et évaluation du processus de PA et de l'enveloppe budgétaire de l'organisation.
- Examen de la Politique de passation de marchés des BNP et des documents échantillonnés.
- Examen et évaluation de la documentation et des pratiques ayant trait à la gestion des risques organisationnels.
- Examen et évaluation du régime de gestion du rendement.
- Questions et entrevues de suivi.
- Mises à jour périodiques de la vérification et réunion après la phase d'exécution avec le DGSSPF, le DGSSPF associé et d'autres intervenants compétents.



## Constatations et recommandations

### Gouvernance des BNP

Le cadre de gouvernance actuel des BNP ne permet pas au CEMD de démontrer qu'il gère les BNP en exerçant le même niveau de surveillance et de contrôle que ses homologues de l'État, c.-à-d. les administrateurs généraux (AG).

#### Structure de gouvernance

Le chapitre N-5 de la LDN définit les BNP et les responsabilités connexes. Le paragraphe 41(1), partie II, stipule : « Le chef d'état-major de la défense exerce son autorité en conformité avec les paragraphes 38(1) et (2) et 39(1) et sous réserve des instructions que peut lui donner le ministre en vue de l'application du présent article et des articles 38 à 40. » À l'instar du Sous-ministre (SM), le CEMD rend compte au Parlement, par le biais du min DN, de sa surveillance des BNP.

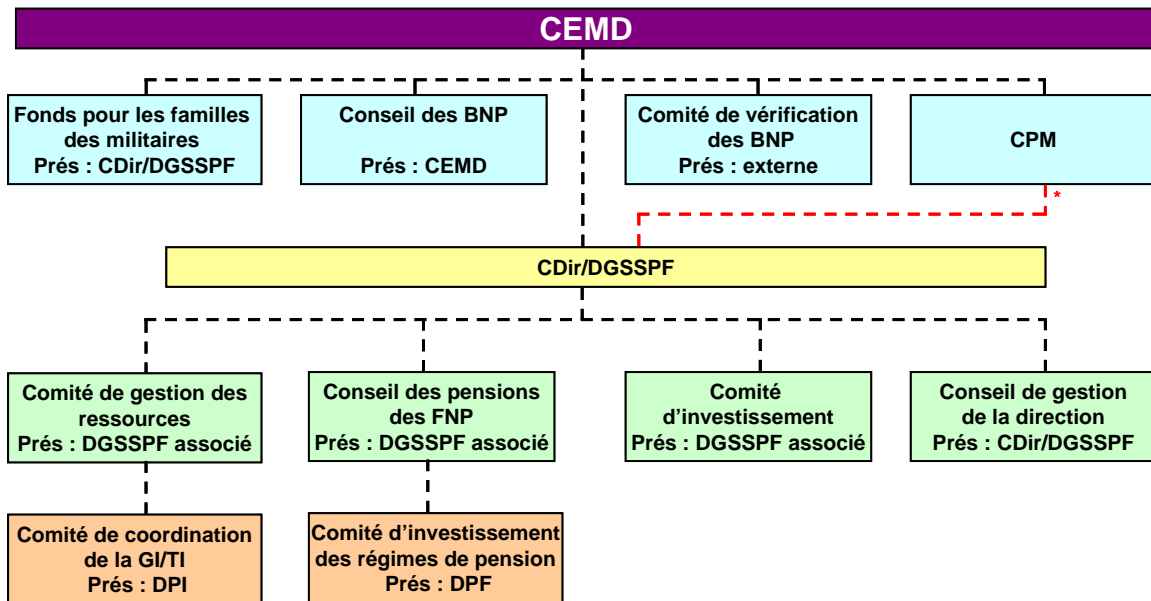
Le paragraphe 38(1), partie II, de la LDN précise que les pouvoirs liés aux BNP sont conférés au CEMD et aux commandants des bases, escadres et unités, au profit des membres des FC, anciens et actuels, et des personnes à leur charge. Au fil du temps, on l'a interprété au sens où la C de C des FC n'a aucun rôle à jouer dans l'administration et la surveillance des BNP. Cette opinion peut être due au fait que la connaissance globale des BNP au sein des FC s'est effritée, surtout depuis l'initiative de diversification des modes de prestation des services (DMPS) de 1996, dans le cadre de laquelle des fonctions clés qui étaient auparavant remplies par du personnel militaire (officiers comptables des FNP, officiers et moniteurs d'éducation physique et de loisirs, nombreux postes de stewards de mess, commis à la gestion des ressources formés dans le domaine des FNP, etc.) étaient désormais exécutées par des employés civils des FNP. Durant cette période, les établissements d'instruction des FC ont cessé de donner la formation sur les BNP à l'intention des groupes professionnels militaires susmentionnés et des chefs supérieurs.

Dans sa directive de 2004 sur les programmes de bien-être et de maintien du moral des Forces canadiennes, le CEMD a insisté sur le fait que le BEMM était une responsabilité fondamentale de la C de C et que l'ASPFC (appelée maintenant DGSSPF) avait pour raison d'être d'aider les commandants de tous les niveaux à remplir ce rôle. De récentes décisions locales prises en vue de construire des installations ou de s'engager dans de nouvelles entreprises commerciales, parfois en dehors du mandat des BNP ou en l'absence d'une solide analyse de rentabilisation, au su ou à l'insu des experts en la matière (EM) du DGSSPF, ont servi à démontrer l'incidence de l'effritement de la connaissance des BNP au sein de la C de C. Dans certains cas, ces entreprises se sont avérées très coûteuses. En 2010, le CEMD a ordonné que le Directeur général des BNP prenne des mesures pour accroître la connaissance des principes fondamentaux des BNP au sein des FC, ce qui a été réalisé en partie grâce à l'élaboration d'un cours d'accréditation sur les BNP; or, il faudra faire connaître davantage cet outil des BNP dans l'ensemble de la C de C des FC afin d'en généraliser l'intégration.

Le fait de renouveler l'intérêt de la C de C des FC pour les questions liées aux BNP permettrait au CEMD de profiter de l'expérience, de la connaissance de la situation, de l'expertise et du savoir collectifs que possède sa C de C, au même titre que les ressources mises à sa disposition lorsqu'il prend des décisions stratégiques concernant les activités ou fonds publics. Les décisions sur les ressources de BEMM relèvent d'un comité de gestion des ressources (CGR) récemment formé, dont le mandat définit sa responsabilité envers le Directeur général des BNP pour ce qui est d'élaborer les plans, d'établir les priorités, de cerner et de confirmer les contraintes en matière de ressources, et de faire en sorte que les projets soient conformes aux priorités des BNP. Un examen des ordres du jour et des CRD des premières réunions indique que ce comité remplit son mandat. Toutefois, une préoccupation connexe réside dans le fait que le comité n'est composé que de membres du personnel du DGSSPF et que les commandants des bases/escadres/unités (en tant que membres de la C de C) n'y sont pas représentés. Sans la participation du Conseil des BNP à l'établissement de l'orientation stratégique et à l'exercice de la surveillance financière, la source de contrôle du cadre de gouvernance actuel se situe principalement au niveau du personnel du DGSSPF.

Il sera question des pouvoirs délégués en matière de ressources financières et humaines plus loin dans le présent rapport.

La figure 1 indique comment l'équipe de vérification a interprété le cadre de gouvernance actuel des BNP en regroupant divers documents constitutifs. Cette structure comme telle n'est consignée dans aucun document officiel.



**Figure 1. Cadre de gouvernance des BNP.** Cet organigramme montre les rapports de responsabilisation entre le CEMD, le Conseil des BNP, la direction du DGSSPF et les divers sous-comités. \*À noter que le CPM est l'autorité fonctionnelle dans le cas des programmes et services publics offerts par le personnel des FNP.

## Recommandation

1. Faire en sorte que tous les niveaux de la C de C des FC connaissent parfaitement leurs rôles et leurs responsabilités à l'égard des programmes et services des BNP et de BEMM en général. Offrir des cours de sensibilisation aux BNP dans les établissements de formation en leadership et d'instruction appropriés des FC.

**BPR : CEMD**

## Conseil des BNP

La gouvernance est l'ensemble de processus et de contrôles de gestion visant à établir l'orientation stratégique, les plans opérationnels, les objectifs et les priorités d'une organisation, et à fournir des directives claires sur la façon dont les ressources devraient être affectées pour atteindre les objectifs définis. Dans le cas des BNP, l'organe directeur devrait déterminer les résultats souhaités et en superviser la réalisation. Le CEMD assume ce rôle avec l'aide du Conseil des BNP. Les éléments stratégiques clés qui relèvent de l'organe directeur et du Conseil des BNP comprennent les suivants :

- définir et approuver la vision de l'organisation;
- appuyer la mission de l'organisation;
- établir l'orientation stratégique;
- assurer la surveillance financière;
- approuver les politiques en général.

Les résultats ou « fins » déterminés par le CEMD, avec la collaboration du Conseil du BNP, devraient ensuite être développés, mis en œuvre et gérés par les cadres de direction du DGSSPF, c.-à-d. les moyens pour obtenir l'effet souhaité. L'[annexe C](#) donne des précisions sur ce concept de processus et explique le partage des responsabilités des deux niveaux du cadre de gouvernance et de gestion stratégique : le CEMD, avec l'aide du Conseil des BNP, et le Directeur général des BNP/les cadres de direction du DGSSPF.

Au cours des dix dernières années ou plus, la composition, le rôle et la fonctionnalité du Conseil des BNP ont subi de nombreux changements. L'[annexe D](#) les décrit en détail. Durant les premières années, le mandat du Conseil des BNP, énoncé dans la Directive et Ordonnance administrative de la Défense (DOAD) 9003-1, définissait le Conseil des BNP comme un mécanisme consultatif visant à aider le CEMD dans son rôle d'organe directeur des BNP. Même si les éléments spécifiques du mandat étaient axés sur l'orientation stratégique et la prise de décision, le Conseil des BNP fonctionne en réalité à un niveau opérationnel ou de gestion, comme en témoigne une analyse des ordres du jour, des procès-verbaux et des CRD des réunions. À mesure que la responsabilité du secrétariat du Conseil des BNP a été transférée du Secrétariat du Quartier général de la Défense nationale (QGDN) à la

### Surveillance et orientation stratégique

Vu l'absence de surveillance et d'orientation stratégique du Conseil, ainsi que l'effritement général de la connaissance des politiques et enjeux des BNP au sein de la C de C des FC, les ressources des BNP risquaient et risquent toujours d'être mal utilisées.





section d'administration du DGSSPF (ou de son précurseur, l'ASPFC<sup>4</sup>), les ordres du jour ont mis de moins en moins l'accent sur les questions stratégiques. En réaffectant cette responsabilité au Secrétariat du QGDN, et en utilisant un outil de planification des réunions, dont un exemple se trouve à l'[annexe E](#), on devrait atténuer le risque que l'ordre du jour du Conseil des BNP perde son orientation stratégique.

Pendant la même période, le niveau des membres du Conseil des BNP, alors présidé par le CEMD, est passé du niveau 1 (N1), qui relève directement du CEMD et comprend les chefs d'état-major des armées, au niveau 2 (N2) ou au niveau 3 (N3). De fait, le Conseil est devenu en 2008 un comité consultatif présidé par le Directeur général des BNP. Désormais, seules les questions exceptionnelles seraient soumises à l'attention du Conseil des Forces armées (CFA), dont les représentants occupaient un niveau très similaire à celui des membres du Conseil des BNP présidé par le CEMD. En outre, un rapport annuel préparé par le personnel du DGSSPF serait présenté à la réunion du CFA. Même si le Conseil des BNP avait pour but d'offrir une source de conseils stratégiques au Directeur général des BNP, sa fonction a été rendue encore plus difficile par le fait que plusieurs réunions ont dû être annulées faute de quorum. La raison invoquée pour justifier ces annulations était l'existence de plus grandes priorités opérationnelles des FC. La diminution de l'importance perçue du Conseil des BNP était évidente. En l'absence d'orientation stratégique et de surveillance, des documents de base cruciaux sont devenus périmés. Par exemple, en mars 2011, le CFA a donné son aval au thème « Forte d'un million de membres »; or, le Conseil des BNP n'a ni examiné ni approuvé l'énoncé de vision connexe des BNP, et il n'a avalisé aucun plan stratégique à long terme depuis 2006 (plan stratégique 2006-2009 de l'ASPFC).

Le CEMD s'est engagé à appuyer les programmes et activités qui augmentent la qualité de vie des militaires et de leurs familles, car cela favorise la disponibilité et l'efficacité opérationnelles des FC. Le Conseil des BNP peut et devrait jouer un rôle essentiel en conseillant le CEMD sur l'orientation stratégique des BNP. À cette fin, le CEMD doit préciser davantage la structure et les responsabilités du Conseil des BNP. En juillet 2011, il a signalé son intention de donner un nouveau souffle au Conseil en haussant la participation au niveau 1 et en présidant lui-même la réunion de ce mois-là, assurant ainsi la participation directe des hauts dirigeants. Le CEMD a envoyé une lettre confirmant ces changements en octobre 2011<sup>5</sup>.

Pour garantir l'engagement de la C de C, il est nécessaire que les commandants des armées appuient la vision, la mission et les objectifs stratégiques des BNP et approuvent les politiques en général. Il est tout aussi important que les intervenants soient représentés et que les compétences et l'expertise des membres correspondent au mandat du Conseil des BNP et des BNP eux-mêmes. En juillet 2011, pour la première fois, les militaires retraités étaient représentés au sein du Conseil des BNP. À l'heure actuelle, on a peut-être trop recours à des EM internes, à savoir les personnes qui assurent la gestion ou la prestation du programme ou du service. Il pourrait être nécessaire de faire appel périodiquement à des EM indépendants ou de convoquer des sous-comités auxquels

<sup>4</sup> Dans le cadre d'un exercice de transformation, l'ASPFC a été réorganisée et est devenue le DGSSPF en 2008.

<sup>5</sup> Note de service du CEMD sur la gouvernance des Biens non publics, 31 octobre 2011.



participeraient ces EM. Le Comité d'investissement, qui donne des conseils sur un portefeuille totalisant plus de 500 M\$, relève actuellement du Directeur général des BNP. Lors de sa deuxième réunion de l'AF 2011-2012, le Comité de vérification des BNP a fait remarquer que le CEMD et/ou le Conseil des BNP avaient besoin d'une capacité consultative stratégique en matière d'investissement; il était d'avis que le Comité d'investissement devrait être un sous-comité du Conseil des BNP et avoir accès à des EM de l'extérieur. Ces EM devraient faire rapport au Conseil des BNP et au CEMD au moins deux fois par année, ou plus fréquemment selon la conjoncture.

### Recommandation

2. Pour assurer un mécanisme de surveillance efficace et axé sur la stratégie, il faudrait clarifier le rôle, la portée et le mandat du Conseil des BNP, en s'employant toujours à déterminer les résultats souhaités et à en superviser la réalisation. Les éléments clés qui devraient être pris en compte sont énumérés à l'[annexe F](#).

**BPR : CEMD**

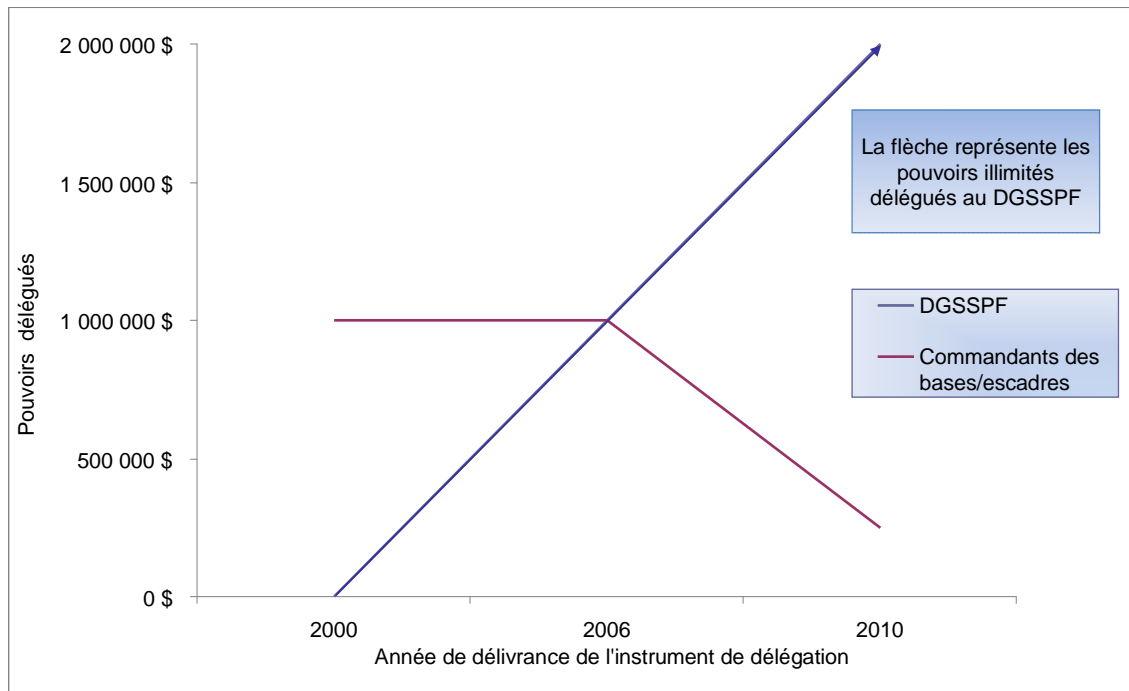
### Délégation de pouvoirs – Ressources financières et humaines

Au fil du temps, le Directeur général des BNP a obtenu d'importants pouvoirs de signature en matière financière. Avec la délégation du CEMD de janvier 2009, les pouvoirs financiers ont été presque entièrement délégués au DGSSPF; peu après, ceux des commandants des bases/escadres ont été réduits. Cette dernière mesure visait à atténuer le risque engendré par l'effritement de la connaissance que les gestionnaires supérieurs locaux des FC avaient des BNP, ainsi que le risque de décisions opérationnelles inappropriées touchant les BNP. Toutefois, en ce qui concerne les pouvoirs délégués au DGSSPF, il ne semble pas y avoir de stratégie connexe d'atténuation des risques<sup>6</sup>. La figure 2 montre l'évolution des niveaux d'autorisation de dépenses attribués au DGSSPF et aux commandants des bases/escadres au cours d'une période de dix ans.

<sup>6</sup> L'ébauche du Profil de risque de l'organisation des BNP a été présentée lors de la réunion du Comité de vérification des BNP tenue le 18 novembre 2011. Ce document n'a pas été évalué, car la réunion en question a eu lieu après la vérification.







**Figure 2. Autorisation de dépenses d'immobilisations.** Ce graphique indique la tendance relative à l'importance de l'autorisation de dépenses d'immobilisations. Pour le DGSSPF, il s'agit d'une tendance à la hausse étant donné que l'autorisation est passée de 0 \$ à illimitée. Quant aux commandants des bases/escadres, la tendance est à la baisse puisque leur autorisation est passée de 1 M\$ à 25 000 \$ dans certains cas. Avant 2000, l'autorisation de dépenses appartenait au Conseil des BNP, et la délégation de pouvoirs de 2000 excluait le Directeur général des BNP si l'unité n'était pas redevable au CFCF. Les données sont résumées dans le tableau 1.

Année de délivrance de l'instrument de délégation	DGSSPF	Commandants des bases/escadres
2000	0 \$	1 000 000 \$
2006	1 000 000 \$	1 000 000 \$
2010	Illimitée	250 000 \$

**Tableau 1. Délégation de l'autorisation de dépenses d'immobilisations des BNP locaux dans le cas des unités non redevables au CFCF.**

Compte tenu du fait que les activités des BNP sont sensiblement différentes de celles des autres organisations du MDN et que, dans certains cas, elles correspondent davantage à celles du secteur privé, les pouvoirs délégués actuellement au Directeur général des BNP dépassent de loin ceux des gestionnaires supérieurs de niveau comparable, c.-à-d. les sous-ministres adjoints (SMA). En outre, cette délégation ne respecte pas l'esprit ou l'objet de la directive antérieure du CEMD qui préconisait le respect ou le dépassement des normes de l'État. Étant donné les quasi pleins pouvoirs du Directeur général des BNP, la répartition des responsabilités au sein de l'organe de surveillance, c.-à-d. entre le CEMD, le Conseil des BNP et la direction, est absente, ce qui pourrait donner lieu à des résultats non voulus.

L'[annexe G](#) offre une analyse de l'évolution des niveaux d'autorisation accordés et les compare à ceux de gestionnaires supérieurs de niveau équivalent des FC ou du MDN. Avec le concept de gouvernance actuel, le CEMD aurait de la difficulté à démontrer que les BNP sont gérés au même niveau de gérance que les ressources publiques dont le SM assure la gestion<sup>7</sup>.

En 1978, le min DN a délégué au CEMD les pouvoirs liés au personnel des FNP, FC. Ces pouvoirs ont été officiellement délégués au DGSSPF en janvier 2009. Avant 2006, le Conseil des BNP avait un sous-comité responsable de formuler des recommandations sur les RH, la rémunération et les avantages sociaux. Or, le mandat subséquent n'englobait pas cette capacité. Le rôle du CEMD à l'égard du personnel des FNP semble se limiter à des discussions ponctuelles. Comparativement au MDN, le personnel des FNP, FC, qui regroupe 5 400 employés à temps plein, à temps partiel et occasionnels, peut sembler restreint, mais la nature de la majorité des postes, qui sont axés sur le service (c.-à-d. interface directe avec le client), le fait que le personnel travaille dans un milieu non syndiqué ou dans un milieu syndiqué comptant 23 conventions collectives, et l'amalgame de personnel des FNP, de fonctionnaires et de membres des FC au sein des unités de travail du BEMM, tous assujettis à des politiques d'emploi distinctes, augmentent les risques inhérents à la gestion de ce personnel. Comparativement à d'autres ministères fédéraux, un effectif de 5 400 personnes correspondrait à celui d'un ministère de taille moyenne. En revanche, l'horizontalité relative de la composante RH de l'organisation des FNP, qui entretient de solides liens avec son personnel sur le terrain, augmente la probabilité que le vice-président des ressources humaines (VP RH) et, en définitive, le Directeur général des BNP soient au courant des nouvelles tendances ou des nouveaux enjeux. Il n'existe cependant aucun mécanisme officiel pour veiller à ce que le CEMD soit également informé des préoccupations stratégiques. De plus, aucun représentant d'organismes indépendants, comme le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), n'est disponible pour donner des conseils ou des directives.

Le SM est responsable d'environ 29 000 membres du personnel aux termes de 18 conventions collectives. Sous sa responsabilité, des membres du MDN et des FC œuvrent côte à côte dans la plupart des unités de travail<sup>8</sup>. Le SM a accès à beaucoup plus de RH pour obtenir avis et conseils; il préside le Conseil des SMA ainsi que le Comité des RH civiles (CRHC) et veille à être tenu au courant des enjeux stratégiques et des nouvelles tendances en matière de RH. Le CRHC a pour mandat de fournir au SM un organe d'élaboration de politiques et de prise de décision ayant trait aux RH civiles. Étant donné son obligation de rendre des comptes à la Commission de la fonction publique et au SCT, le MDN dispose de mécanismes de contrôle rigoureux pour atténuer le risque de non-conformité aux règlements prescrits, ainsi que d'une capacité externe en matière de RH pour obtenir avis et conseils. On peut parfois considérer que cela contribue à la bureaucratie de certaines fonctions des RH, comme la dotation, mais la plupart des processus de contrôle visent à remédier aux risques reconnus.

<sup>7</sup> Dans ce contexte, le terme gérance désigne la gestion prudente et responsable d'une chose dont on a la charge.

<sup>8</sup> Plan d'activités du SMA(RH-Civ), AF 2011-2012.



Des ressources importantes, internes et externes, sont offertes au SM pour l'aider à remplir ses responsabilités. Afin d'atténuer les risques, le CEMD – en tant que chef du personnel des FNP, FC – devrait avoir accès à des ressources ou mécanismes comparables qui font rapport au Conseil des BNP un certain nombre de fois par année.

### Recommandation

3. Il faudrait examiner les instruments de délégation, et les processus connexes, afin de s'assurer que le CEMD peut démontrer qu'il gère ses ressources financières et humaines au même niveau de gérance qu'un AG de ministère. Plus précisément :

- le cas échéant, les pouvoirs du Directeur général des BNP devraient s'aligner plus étroitement sur ceux d'autres gestionnaires de N1;
- des mécanismes et processus devraient être établis pour faire en sorte que le CEMD exerce une surveillance appropriée sur le personnel des FNP, FC.

**BPR : CEMD**

### Documents constitutifs

Des documents de base cruciaux, notamment celui qui établissait l'ancienne ASPFC à titre d'initiative de DMPS visant à offrir des programmes et services de BEMM publics et non publics par le biais d'employés civils des FNP, sont nettement périmés. Au cours des dix dernières années ou plus, d'autres programmes ont été délégués au DGSSPF en vertu de la DMPS, mais le cadre de celle-ci n'a pas été officiellement mis à jour depuis ses débuts en 1996. En 2003, le VCEMD et le CPM (à l'époque le SMA(RH-Mil)) ont coparrainé un examen de l'Instruction 3/96 du VCEMD par suite des changements survenus dans les programmes, les responsabilités, la gestion, les rapports, les niveaux de ressources et les mécanismes de financement depuis la création de l'ASPFC. Le mandat initial de l'examen prévoyait trois livrables :

- un rapport sur les liens hiérarchiques supérieurs (exigé en septembre 2003);
- un rapport de constatations et de recommandations dans 17 domaines (exigé en décembre 2003);
- un document remplaçant l'Instruction 3/96 du VCEMD (exigé en mars 2004).

Au bout de presque 21 mois, l'examen n'avait pas produit les livrables demandés dans le mandat et le travail en vue de remplacer l'Instruction 3/96 du VCEMD n'avait pas commencé, car l'achèvement des autres priorités du personnel avait entraîné des retards. Selon le calendrier révisé, la nouvelle instruction devait être prête en juin 2005, mais d'autres événements ont aussi pris le pas sur cette échéance et le projet n'a en fait jamais progressé.

L'A-PS-110-001/AG-002, intitulé *Soutien public des programmes de bien-être et de maintien du moral et des Biens non publics* (aussi communément appelé Politique des Forces canadiennes, ou « PFC » 110), est un outil clé des programmes des BNP, car ce document fait autorité pour le soutien public des programmes des BNP. La dernière version, publiée en 2007 après un processus d'examen de plus de cinq ans, était accompagnée en préface d'une lettre signée par le SM et le CEMD de l'époque. Le manuel révisé tenait compte des changements survenus dans les bases, les escadres et les formations au cours des 20 années précédentes, du rôle joué par l'ASPFPC depuis 1996 et des ajouts au programme de BEMM. La question du soutien public des programmes et services des BNP est fréquemment controversée et mal comprise, souvent en raison des diverses interprétations touchant la quantité de soutien public qui devrait être offert et sa destination. La lettre qui accompagnait la politique précisait que :

### Documents constitutifs

Des documents de politique périmés ou imprécis ont contribué au manque de compréhension ou à l'interprétation fautive des BNP au sein des FC et de la collectivité du BEMM.

« ... le manuel offre les niveaux maximums d'appui public qui peuvent être autorisés par l'autorité approbatrice en appui aux programmes de BEMM et des BNP et reconnaît que le niveau maximal d'appui public n'est pas un droit... À titre d'employeur, l'État accorde un niveau précis de soutien aux programmes de BEMM des BNP afin de s'assurer que les membres des FC et leurs familles ont accès à des commodités semblables à ceux qui sont fournis (sic) dans les municipalités. Le niveau de soutien public fourni aux programmes de BEMM des BNP peut varier d'une année à l'autre et selon les emplacements, compte tenu des ressources disponibles et de l'évaluation par le commandant des besoins relatifs aux programmes de BEMM des BNP comparativement à d'autres priorités. »<sup>9</sup>

Le plus souvent, la cause de frictions entre les gestionnaires des activités ou des programmes des BNP et de l'État est liée à l'interprétation de la phrase qui précède les tableaux de pourcentages : « ... le niveau **maximum** de soutien public qui **peut** être autorisé... » [les caractères gras sont de nous] À l'occasion, le pourcentage maximal permis de soutien public à l'égard d'un programme ou d'un service précis est considéré comme un droit par les gestionnaires des BNP, donc établi comme montant à recevoir de l'État. Les programmes et activités des BNP connaissent des difficultés lorsque le soutien public attendu n'est pas accordé, d'où la nécessité d'une réduction du niveau de service ou d'une compensation des BNP, ce que le personnel du DGSSPF considère comme une mauvaise utilisation des BNP. En revanche, les niveaux de soutien indiqués, c.-à-d. les échelles prescrites allant de zéro jusqu'au pourcentage de soutien maximal indiqué, n'étaient jamais censés servir de mécanisme permettant à l'État de se soustraire à ses obligations de bon employeur en réduisant le soutien à zéro. Les difficultés d'interprétation du manuel ont également influé sur la façon dont la PA des BNP est effectuée. Cette question sera traitée plus à fond sous la rubrique Planification des activités du présent rapport.

<sup>9</sup> A-PS-110-001/AG-002, *Soutien public des programmes de bien-être et de maintien du moral et des Biens non publics*, mars 2007 (paragraphe 3 de la lettre d'accompagnement et chapitre 1 du manuel, page 9).



En mars 2011, le Directeur général des BNP a publié un document sur la voie à suivre (cadre de financement public, remaniement de la PFC 110 et accréditation sur les BNP) précisant l'intention d'élaborer un « cadre de DMPS » afin d'officialiser la relation entre les responsabilités et les ressources publiques qui ont été officiellement attribuées au DGSSPF par le biais d'un processus de DMPS. Ce document interne (qui n'a pas reçu l'aval du Conseil des BNP) marquait l'intention de remédier au manque de pertinence de l'Instruction 3/96 du VCEMD, ainsi que de réviser la PFC 110 et de produire un programme d'accréditation sur les BNP. Les échéances des livrables n'étaient pas indiquées, et les entrevues menées auprès des personnes responsables ont révélé des retards dans les échéances qu'elles s'étaient fixées, retards dus à des conflits de priorités. En outre, les entrevues laissent supposer qu'on a l'intention de resserrer le libellé de la PFC 110 afin d'éliminer la question du « peut » et du « doit »<sup>10</sup> qui, de l'avis du personnel du DGSSPF, contribue à la réduction du soutien public, c.-à-d. qu'elle ne favorise pas l'obtention du niveau maximum. Étant donné que le financement public influe sur les budgets de fonctionnement et les plans d'activités des organisations à l'extérieur du DGSSPF, ce changement et d'autres propositions de changements pourraient être difficiles à faire avancer.

Le travail relatif au cadre de DMPS et la révision de la PFC 110 n'avaient pas assez progressé pour permettre aux vérificateurs d'évaluer l'efficacité des documents; toutefois, vu la nature cruciale de ces documents de base, l'absence de participation du Conseil des BNP à leur élaboration est préoccupante. Compte tenu du temps et des efforts qu'ont exigés d'autres exercices de révision, le personnel du DGSSPF risque de consacrer beaucoup de temps et ses ressources limitées à la production de documents qui ne répondront peut-être pas aux attentes du CEMD et de son Conseil des BNP. Dans l'intervalle, il faut prendre des mesures pour atténuer les risques associés à des lignes directrices périmées et imprécises.

D'autres documents de politique clés des BNP sont périmés ou absents. Cette situation est peut-être due au fait que le DGSSPF ne dispose pas d'un processus documenté d'élaboration et d'approbation des politiques à l'échelle de l'organisation. En effet, chacun des chefs de division est responsable d'élaborer les politiques dans son secteur fonctionnel. Le Directeur général des BNP et/ou le DGSSPF associé donnent l'approbation finale des politiques importantes. Par exemple, l'A-FN-105, *Politique et procédures pour la comptabilisation des BNP*, contient de nombreux chapitres qui ont besoin d'être révisés – thème soulevé dans des vérifications antérieures du CS Ex. Le dirigeant principal des finances (DPF)/DGSSPF a indiqué que les priorités ont été établies et qu'un processus est en place pour mettre à jour le manuel de politique financière, mais ce plan de révision n'a pas été officiellement documenté et aucune échéance précise n'a été fixée. D'autres politiques du DGSSPF se trouvent dans une situation analogue.

Dans sa directive de décembre 2004 sur l'ASPFC, le CEMD a stipulé que les politiques et les directives régissant l'administration financière des BNP devaient être fidèles à l'esprit des règlements de l'État et respecter les dispositions publiques dans la mesure du possible. Les politiques concernant les secteurs de dépenses de nature délicate ont été

<sup>10</sup> Dans ce contexte, « doit » implique un niveau fixe de soutien public qu'il faut respecter.



précisées : autorisations de voyager, accueil, cotisations, parrainage de conférences et participation à celles-ci, et passation de marchés. La politique d'autorisation de voyager des BNP est claire, exhaustive et conforme à l'esprit et au but des directives du CT et du MDN sur les voyages. Le DGSSPF n'a pas établi de politiques ou de directives précises sur l'accueil ou les conférences (parrainage et participation) relativement aux BNP; or, certaines données semblent indiquer que l'accueil pose problème, c.-à-d. par le biais de l'aliénation de BNP. La Politique de passation de marchés des BNP a été examinée sous la rubrique Planification des activités, où figurent les observations et recommandations pertinentes.

Un projet antérieur du CS Ex, la *Vérification de la rationalisation de la gestion de l'information/technologie de l'information des Biens non publics : Phase 1 – Gouvernance*, a révélé que la Division des services d'information avait élaboré et documenté un processus d'élaboration de politiques officiel très complet qui pourrait être adapté à l'échelle de l'organisation du DGSSPF. La Division des RH possède aussi un processus d'élaboration et d'approbation de politiques bien documenté qui figure dans la première section du *Manuel des politiques en matière de ressources humaines des FC – Personnel des FNP*.

#### **Recommandation**

4. Pour faire en sorte que les documents de base cruciaux soient révisés et/ou élaborés rapidement, il faudrait :

- documenter un processus d'élaboration, de modification et d'approbation des politiques des BNP et le soumettre à l'aval du Conseil des BNP;
- présenter au Conseil des BNP l'approche proposée du DGSSPF pour réviser le « cadre de DMPS » et les modifications à la PFC 110, ainsi que préciser les livrables et les échéances;
- élaborer sans retard les politiques des BNP mentionnées dans la directive du CEMD de 2004.

**BPR : CEMD**





## Gestion stratégique

Une stratégie à long terme est absente depuis plusieurs années, car le personnel du DGSSPF s'est principalement employé à devenir une organisation souple et allégée. Cette vision à court terme pourrait compromettre les futurs programmes et services des BNP.

## Planification stratégique

Comme il est indiqué sous la rubrique « Documents constitutifs », le plan stratégique 2006-2009 de l'ASPF est le plus récent plan stratégique des BNP approuvé par le Conseil des BNP. Depuis cette approbation, les procès-verbaux ou CRD du Conseil des BNP ne font état d'aucun travail relatif à des plans stratégiques ni d'aucune demande à ce sujet. Le groupe de la haute direction du DGSSPF a effectué de nombreux exercices internes de planification stratégique; dans une note de service sur la Stratégie 2030 du DGSSPF, datée du 12 mai 2010, le DGSSPF associé a annoncé que le DGSSPF s'affairait à élaborer un plan stratégique à long terme en vue de tracer l'avenir de l'organisation au cours des 20 prochaines années. Cette note de service visait également à demander des listes d'activités des divisions pour faciliter l'élaboration du plan stratégique.

Le DGSSPF a récemment ajouté deux directeurs à son groupe de gestion, le Directeur – Stratégie organisationnelle (DSO) et le Directeur – Relations externes et initiatives stratégiques. Le DSO a fait savoir que la « Stratégie 2030 » a été rebaptisée « Une communauté, forte d'un million de membres » – thème fondé en partie sur une nouvelle définition du mot « famille » –, et que cette vision stratégique va au-delà de 2030. Il s'agit en fait d'une vision pour les 50 prochaines années. Le personnel du DGSSPF reconnaît que la situation actuelle des FC est très différente de celle qui existait il y a 20 ans. Avant 1990, la majorité des familles des militaires vivaient dans les bases/escadres; aujourd'hui, la plupart habitent à l'extérieur des bases. Même si la « démographie » et les nécessités du service ont changé, les modèles de financement et de prestation reflètent encore les besoins d'avant 1990. La définition de « Forte d'un million de membres », qui précise les destinataires des programmes et services des BNP, varie en fonction de la source d'information; dans l'ébauche d'énoncé de vision des BNP, elle inclut les membres des FC, actuels et retraités, et leurs familles immédiates, ainsi que les militaires étrangers qui servent dans les FC au Canada et leurs familles (selon l'autorisation donnée dans la lettre du CEMD – Aliénation de BNP). La définition s'étend aux civils du MDN et aux employés des FNP et à leurs familles dans d'autres documents décrivant la « communauté des FC », c.-à-d. qu'elle ne se limite pas aux bénéficiaires indiqués dans la LDN.

### Approbation de niveau stratégique

Sans la participation des hauts dirigeants militaires, c.-à-d. le Conseil des BNP, l'avancement des initiatives liées au concept de vision « Forte d'un million de membres » risque de limiter les ressources des BNP consacrées à des programmes ou services qui pourraient finalement ne pas recevoir l'approbation du Conseil des BNP.

Le thème « Forte d'un million de membres » a été présenté au CFA en mars 2011, sous forme de vidéo accompagnée d'un exposé général, et le concept a reçu l'aval du CFA. Aucune analyse de rentabilisation sous-jacente n'a été présentée à l'égard d'aucune des nouvelles initiatives proposées.

Le DSO a terminé l'ébauche de l'énoncé de vision des BNP, dont une copie a été présentée au Comité de vérification des BNP, à sa demande, en août 2011. Ni l'énoncé de vision ni ses principes directeurs n'ont été soumis à l'approbation du Conseil des BNP.

Le DSO a signalé que lorsque cet énoncé de vision sera approuvé, un rapport sur les possibilités sera élaboré et présenté au CEMD afin d'offrir différentes directions que le DGSSPF pourrait prendre au cours des 50 prochaines années. Compte tenu de l'ampleur des changements démographiques que les FC ont connus durant les 20 dernières années, et des progrès technologiques, un plan d'une durée de 50 ans ne convient peut-être pas. L'élaboration du plan stratégique ne semble pas être une priorité du DGSSPF, car le travail n'a pas progressé au cours des derniers mois.

### **Planification de l'infrastructure (immobilisations)**

Les BNP n'ont établi aucun plan de remplacement de l'infrastructure à long terme. L'absence de plan a été soulevée en 2007 dans le cadre de l'élaboration de la « Directive d'étude sur le nouveau pacte »; une approche conceptuelle visant à restructurer le financement et la gestion des programmes, des activités et des immobilisations des BNP a été présentée au Conseil des BNP en septembre de cette année-là<sup>11</sup>. Un document de proposition a été distribué aux commandements des armées et à d'autres intervenants aux fins de commentaires; puis, le CEMD a publié une nouvelle « Directive d'étude sur le nouveau pacte » en octobre 2008. Les événements ont toutefois éclipsé les échéances des livrables (cinq des sept initiatives du nouveau pacte, y compris un plan d'immobilisations national des BNP, devaient prendre fin d'ici avril 2010; à ce jour, seulement trois initiatives sont terminées ou presque). Le nouveau pacte fera entièrement l'objet d'une vérification future du CS Ex mais, le cas échéant, la présente vérification fera référence à certaines initiatives du nouveau pacte qui touchent la gouvernance et la gestion stratégique et qui ont progressé suffisamment pour permettre une évaluation.

Le DSO a été chargé de l'une des initiatives du nouveau pacte, à savoir l'élaboration de la politique et du programme des biens immobiliers. En septembre, un courriel a été envoyé à tous les commandants des bases/escadres leur demandant d'indiquer tous les projets d'immobilisations des BNP et partagés (État/BNP) pour les quatre prochaines AF. L'ébauche de la politique des biens immobiliers a été acheminée au Directeur général des BNP. À cette politique sera annexé un modèle d'analyse de rentabilisation qui constituera une version modifiée du modèle et du guide du CT.

#### **Plan d'infrastructure des BNP**

Un cadre de gestion d'un plan d'infrastructure des BNP qui répond aux besoins nationaux et locaux doit être mis en place pour éviter que des décisions ponctuelles n'exposent les BNP à des risques.

<sup>11</sup> 7331-1 (CDir ASPFC), Le nouveau pacte – propositions concernant une nouvelle approche pour les ententes de financement et de gestion des programmes, activités et immobilisations des BNP, 16 novembre 2007.





Dans le passé, des décisions en matière d'infrastructure prises à l'échelle locale en l'absence d'un cadre stratégique global ont donné lieu à des situations intenable, c.-à-d. lorsque des prêts des BNP devaient être amortis ou radiés. Un plan ou processus de gestion provisoire, c.-à-d. l'approbation du Conseil des BNP à l'égard des projets qui respectent ou dépassent les critères établis (portée et importance relative), devrait être mis en place afin de réduire au minimum les risques pour les BNP et de protéger les intérêts des intervenants. Le mandat du CGR indique que ce comité est chargé de dresser un plan d'investissement en immobilisations (notamment d'établir les coûts complets des projets) et d'en surveiller l'avancement. Étant donné les préoccupations soulevées dans la section « Structure de gouvernance » au sujet de la participation minimale de la C de C des FC au processus décisionnel stratégique des BNP, le fait que le Conseil des BNP ne soit pas mis à contribution avant que le CGR élabore un plan d'investissement pourrait entraîner des résultats non voulus, y compris des investissements dans des infrastructures qui ne répondent pas aux besoins de la collectivité des BNP.

### Recommandation

5. Il faudrait prévoir systématiquement à l'ordre du jour des réunions la participation du Conseil des BNP à l'établissement de l'orientation stratégique et à l'exercice de la surveillance financière, notamment en ce qui a trait aux plans d'immobilisations. Le recours à un outil de planification des réunions, dont un exemple se trouve à l'[annexe E](#), peut faciliter ce processus. Une fois l'orientation stratégique établie, le Conseil des BNP devrait fixer des échéances concernant la réalisation des plans suivants :

- plan stratégique détaillé à moyen terme (de 3 à 5 ans) et à long terme (de 5 à 10 ans);
- plan d'immobilisations des BNP qui répond aux besoins nationaux et locaux et renvoie à l'orientation stratégique approuvée et aux priorités du Conseil des BNP.

**BPR : CEMD**

## Planification des activités

Bien que les PA de l'État présentés par le DGSSPF soient systématiquement jugés d'excellente qualité, le manque d'harmonisation dans le développement et la planification de la capacité de l'État et des BNP risque de donner lieu à des engagements et à des insuffisances imprévus en matière de financement public.

### Processus de PA de l'État et des BNP

Étant donné la nature harmonisée du financement des programmes et de la prestation des services de BEMM, il existe de solides liens entre le processus de PA de l'État et celui des BNP. Le DGSSPF utilise deux types de financement : fonds publics et FNP. Ces deux sources de financement sont contrôlées au moyen de cadres différents.

La convocation du CGR a grandement amélioré la surveillance que le DGSSPF exerce sur ses PA annuels de l'État et des BNP; un processus d'examen trimestriel a été mis en œuvre afin de surveiller les dépenses par rapport aux budgets et de cerner les possibilités de réaffecter des fonds durant l'année. Ce comité sert également à surveiller les dépenses en regard des affectations budgétaires; les excédents ou les manques à gagner sont déterminés aux fins de réaffectation de fonds, le cas échéant.

En ce qui a trait au cadre public, le CPM est l'organisation de N1 qui assume la responsabilité globale de la PA, le DGSSPF étant l'une de ses organisations de N2. Le processus de PA de l'État est bien documenté sur le site Web du VCEMD et complété par les lignes de conduite figurant dans les Ordres du Commandement du personnel militaire et d'autres directives précises du CPM.

D'après l'information recueillie, les entrevues menées auprès d'intervenants clés dans les organisations du CPM et du DGSSPF et l'évaluation de la description des processus, les PA de l'État présentés par le DGSSPF sont conformes aux directives du CPM, et leur qualité globale a été jugée excellente; le personnel du CPM a d'ailleurs laissé entendre que certaines sections du plan du DGSSPF pourraient facilement servir d'exemple ou de « point de référence » à d'autres organisations.

#### PA de l'État

Le personnel de PA du CPM a constaté l'excellente qualité du PA de l'État élaboré par le DGSSPF, dont certaines sections pourraient facilement servir de « point de référence » que d'autres organisations s'efforcent d'atteindre.

Pour ce qui est des parties des PA du DGSSPF qui touchaient les BNP, le problème résidait dans le manque de preuve documentaire officialisée pour étayer les processus de contrôle décrits aux vérificateurs. Les PA sont élaborés au niveau de la division, et la source de financement des BNP est déterminée à l'aide d'une base de référence qui est établie en vertu des dispositions prescrites dans la PFC 110, une fois les budgets publics approuvés. Cet exercice de « rétroingénierie » ne tient pas compte des programmes ou des activités qui sont entièrement financés par les BNP. D'autres demandes de renseignements présentées au personnel du DPF/DGSSPF n'ont pas permis de clarifier le processus de PA relatif à ces activités. Tous les budgets sont examinés par le CGR,



y compris les nouvelles demandes de programmes ou de financement, qui sont soumises à un exercice d'établissement des priorités. Avant l'existence du CGR, il semble que les demandes de ressources suivaient la méthode du « premier entré, premier sorti », et qu'elles reposaient parfois sur des justifications ou des évaluations ponctuelles des risques.

Les processus actuels de PA de l'État et des BNP présentent deux risques clés. D'abord, les processus de gestion et de gouvernance de l'État et des BNP ne sont pas aussi harmonisés qu'ils pourraient l'être, notamment dans les domaines liés au développement, à la planification et à la mesure du rendement d'une capacité de services partagés<sup>12</sup>. Par exemple, des décisions concernant de nouvelles initiatives ou infrastructures des BNP pourraient être demandées au Conseil des BNP et, en raison des interprétations actuelles de la PFC 110, elles pourraient rendre l'État responsable des frais relatifs à l'entretien et aux services publics ou d'autres coûts « partagés », en dehors du processus décisionnel de PA de l'État. La conséquence pourrait être une responsabilité financière de l'État qui n'est pas assujettie au même niveau d'examen que celui auquel d'autres organisations de N2 doivent se soumettre. On pourrait améliorer ce processus afin de s'assurer que les décideurs comprennent mieux les exigences publiques liées aux initiatives des BNP durant le processus de développement de la capacité, et que des analystes de la PA sont mis à contribution avant la présentation des demandes d'approbation au Conseil des BNP. L'absence de mesure empirique du rendement est traitée plus loin dans le présent rapport.

Le deuxième risque pour la PA concerne les interprétations variées des niveaux de financement dans la PFC 110 et la façon dont elles peuvent influencer sur la PA. Comme nous l'avons indiqué sous la rubrique Documents constitutifs, le personnel du DGSSPF interprète la PFC 110 comme si elle prescrivait des niveaux plutôt que des échelles (c.-à-d. jusqu'à un niveau maximum) en ce qui a trait aux activités et programmes partagés. Or, cette interprétation pourrait compromettre la notion de force des BNP – leur souplesse. Le personnel financier des BNP a décrit le processus utilisé pour établir les niveaux de financement des BNP et précisé que si les fonds publics sont réduits, les BNP sont réduits proportionnellement, c.-à-d. que la quote-part de l'État par rapport à celle des BNP ne s'écarte pas du maximum prescrit. Bien que cet argument puisse avoir une certaine validité dans le contexte des responsabilités de l'État qui ont été déléguées au DGSSPF dans le cadre de la DMPS, il n'en a aucune pour les activités et programmes des BNP qui sont partagés. Dans ce cas particulier, en effet, les niveaux maximums de soutien public (c.-à-d. octroi de subventions) à l'égard des programmes et activités des BNP sont établis dans la PFC 110. Si les fonds publics disponibles au cours d'une année donnée sont insuffisants pour assurer les niveaux maximums prescrits dans la PFC 110, le recours aux BNP pour financer les besoins qui ne sont pas subventionnés constitue-t-il alors une mauvaise

### Interprétations des politiques

Les processus de PA qui s'appuient sur des politiques périmées ou des interprétations strictes du soutien public autorisé pourraient nuire à la souplesse opérationnelle de la direction des BNP.

<sup>12</sup> Dans ce contexte, l'expression « services partagés » désigne les programmes et les services qui sont financés à la fois par les BNP et les ressources publiques.



utilisation des FNP? Dans le cas des activités partagées de l'État et des BNP, avec le « niveau maximum » défini dans la PFC 110 à l'égard du soutien public, cela ne devrait pas constituer une mauvaise utilisation des FNP. Les fondements de la politique ont peut-être changé, ou il pourrait y avoir de véritables insuffisances de financement public qui ont besoin d'être rééquilibrées à court terme. En ce qui concerne les programmes et services de BEMM qui ont été délégués au DGSSPF dans le cadre de la DMPS, le fait de combler une insuffisance de financement public constituerait une mauvaise utilisation des BNP si l'on n'obtenait pas l'approbation du CEMD au préalable. En vertu de la LDN, les BNP peuvent servir à toute autre fin approuvée par le CEMD, de la manière et dans la mesure autorisées par lui.

Dans le processus de PA, il devrait y avoir un mécanisme, c.-à-d. inclusion d'un point à l'ordre du jour du Conseil des BNP, visant à demander des directives quant à savoir s'il est approprié pour les BNP de financer des programmes publics de DMPS, ou à obtenir des décisions sur l'utilisation des BNP pour fournir un programme ou un service qui ne fait pas expressément partie des programmes de BEMM.

### Recommandation

6. Afin de mieux harmoniser les processus de PA de l'État et des BNP et de conserver la souplesse opérationnelle des BNP, nous formulons les recommandations suivantes :

- pour toutes les demandes d'approbation présentées au Conseil des BNP en vue du financement de nouveaux programmes ou services partagés ou de nouvelles infrastructures pour lesquelles un soutien public peut être justifié, il faudrait documenter et mettre en œuvre un processus officialisé faisant appel à la participation d'analystes de la PA du CPM ou d'autres intervenants financiers du MDN;
- le processus de PA des BNP doit être documenté au même niveau que le processus de PA de l'État;
- il faudrait déterminer un processus assurant la participation systématique du Conseil des BNP à l'établissement de la stratégie et des priorités des BNP qui exigent l'autorisation du CEMD en vue de dépenser des BNP dans le cadre d'initiatives de BEMM qui ne font pas expressément partie des programmes de BEMM.

**BPR : CEMD**

### Passation de marchés

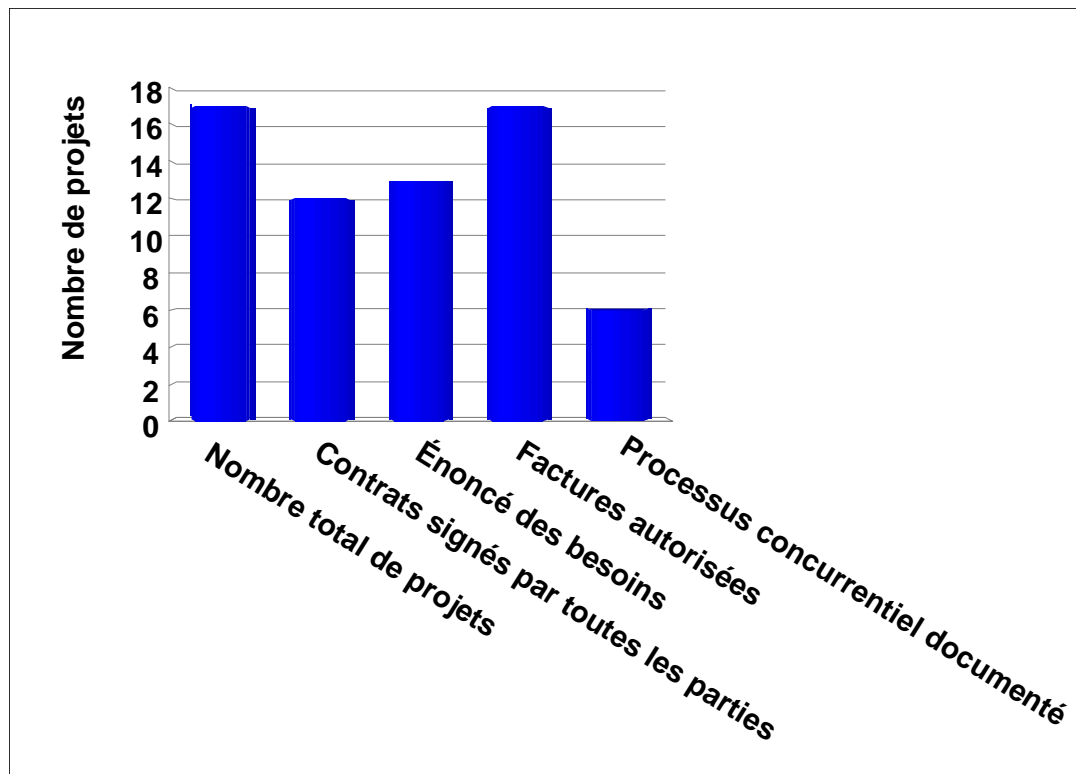
Dans sa directive de 2004 sur l'ASPFC, le CEMD a stipulé que les politiques et les directives régissant l'administration financière des BNP devaient être fidèles à l'esprit des règlements de l'État et respecter les dispositions publiques dans la mesure du possible. Cette directive a abouti à la création de la Politique de passation de marchés des BNP, dont la dernière version remonte à juillet 2011.

En général, la Politique de passation de marchés des BNP reflète certains éléments du règlement sur les marchés de l'État; toutefois, contrairement au cadre des marchés publics, le cadre des BNP n'offre pas le même niveau de surveillance et de contrôle à l'égard des pratiques d'approvisionnement.



Dans la politique sur les marchés de l'État, la section qui énonce les exceptions permettant de se soustraire à l'obligation de lancer un appel d'offres renferme cinq autres paragraphes explicatifs qui font en sorte que ces exceptions ne soient pas simplement interprétées de manière à autoriser le recours à un fournisseur unique. Par exemple, la politique de l'État est très restrictive au sujet de ce qui constitue une « urgence » justifiant l'annulation de l'obligation de lancer un appel d'offres. En outre, le Manuel d'administration des achats du MDN contient un chapitre entier sur les exigences en matière de procédures et de documentation pour les achats de faible valeur, c.-à-d. inférieurs à 25 000 \$. À l'exception de produits et de besoins très spécifiques, tous les marchés de biens supérieurs à 5 000 \$ doivent émaner de l'autorité adjudicatrice centrale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le nombre minimum d'offres de prix documentées à l'égard des achats de faible valeur, c.-à-d. pour des montants variés se situant sous le seuil de 25 000 \$, est également indiqué. En l'absence de directives analogues concernant les achats de BNP, le seuil « inférieur à 25 000 \$ » donne presque toujours lieu à des contrats à fournisseur unique, ce qui nuit à la réputation des programmes et services de BEMM à cause de la perception de favoritisme et augmente le risque de conclure des contrats qui n'offrent pas le meilleur rapport qualité-prix. La dernière version de la Politique de passation de marchés des BNP, qui n'était pas en vigueur lorsque les contrats échantillonnés aux fins d'examen ont été conclus, n'énonce plus le seuil « inférieur à 25 000 \$ » comme critère possible pour se soustraire à l'obligation de lancer un appel d'offres. La politique exige maintenant que tout marché non conforme aux exemptions permettant de se soustraire à l'obligation de demander des soumissions qui dépassent la délégation des pouvoirs du CEMD pour l'administration financière des BNP, dans le cas de marchés prescrits ou non concurrentiels, reçoive l'approbation écrite préalable du Directeur général des BNP et que, dans tous les cas, les raisons justifiant la décision de ne pas lancer d'appel d'offres soient bien indiquées dans les dossiers.

Un échantillon de contrats a été choisi afin d'évaluer l'efficacité de la Politique de passation de marchés des BNP (voir la figure 3). Ce travail s'est avéré difficile, car il n'existe aucun référentiel ni codage financier pour les documents contractuels dans les systèmes d'information ou de comptabilité des BNP. L'échantillon englobait des projets de BNP dans l'ensemble des divisions et incluait certains projets locaux, tous ayant une importance relative supérieure à 25 000 \$ (le seuil à ce moment-là, selon lequel il faut toujours un appel d'offres, sauf dans quelques cas prescrits).



**Figure 3. Analyse – Conformité à la Politique de passation de marchés des BNP.** Ce graphique à barres indique le nombre total de projets évalués en fonction des quatre principales exigences de conformité de la *Politique de passation de marchés des BNP*. Les données sont résumées comme suit :

- Nombre total de projets : 17
- Contrats signés par toutes les parties : 12
- Énoncé des besoins : 13
- Factures autorisées : 17
- Processus concurrentiel documenté : 6

En ce qui a trait aux contrats de BNP, le problème réside dans la fréquence à laquelle on privilégie le recours à un fournisseur unique – méthode qui contrevient à la politique –, non seulement selon l’analyse de l’échantillon mais aussi selon les données empiriques tirées d’autres projets de vérification.

Le libellé de la Politique de passation de marchés des BNP prévoit l’utilisation du cadre contractuel des BNP lorsque des fonds publics servent à payer des biens ou des services liés aux programmes publics mis en œuvre par les BNP. Le CT exige que tous les contrats de plus de 10 000 \$ soient rendus publics par le biais de rapports trimestriels et affichés sur les sites Web des ministères et du SCT. Essentiellement, le cadre contractuel des BNP pourrait permettre de contourner l’obligation de divulguer les dépenses publiques à l’égard des contrats de plus de 10 000 \$. En ce sens, la politique des BNP n’est pas conforme à l’esprit et à l’objet des règlements de l’État. La divulgation des contrats sur le site Web des BNP (encore appelé site de l’ASPFC) atténuerait cette préoccupation, et la position concurrentielle de l’organisation serait protégée par les règlements sur l’accès à l’information et la protection des renseignements personnels.

Le personnel du DGSSPF a dit craindre que le fait de répéter les procédures très strictes régissant les marchés publics n'entrave les activités des BNP et ne limite leur souplesse. Toutefois, le risque de ne pas respecter les normes publiques plus rigoureuses doit être comparé aux risques réels d'un tel non-respect, et non aux risques perçus.

La directive de 2004 du CEMD précisait certains contrôles qui n'ont pas été intégrés dans la Politique de passation de marchés des BNP et dont l'absence individuelle ou collective pourrait présenter des risques pour les BNP. L'[annexe H](#) donne des précisions à ce sujet.

### Recommandation

7. Afin de respecter la directive du CEMD concernant l'esprit et l'objet des règlements de l'État, il faudrait réviser la Politique de passation de marchés des BNP afin de clarifier ou d'expliquer les processus d'appel d'offres, notamment les exemptions, et de préciser les documents nécessaires à l'appui de ces décisions. Il faut mettre en place des outils comme une base de données sur les contrats pour renforcer la responsabilisation et la conformité à la politique.

**BPR :** Directeur général des BNP



## Gestion des risques

Pour les BNP, la gestion des risques est considérée comme une activité quotidienne plutôt que comme un élément d'une stratégie de gestion des risques globale qui inclut des stratégies prédéterminées de réaction aux risques ou d'atténuation des risques.

Le risque exprime la probabilité et l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation. Les organisations qui gèrent bien les risques ont plus de chances d'atteindre leurs objectifs. La gestion des risques consiste à déterminer la tolérance de l'organisation à l'égard du risque, à évaluer et à classer les risques plus élevés, à relier les risques aux objectifs stratégiques et aux priorités générales, ainsi qu'à élaborer des réactions aux risques.

### État de la gestion des risques

Les risques touchant les programmes et services de BEMM sont cernés dans de nombreux documents, dont les plans d'activités, les résumés des évaluations des risques et les exposés présentés à la haute direction.

Le DGSSPF a élaboré un sommaire de gestion des risques organisationnels qui décrit les programmes et les processus, précise les incidences possibles et évalue la probabilité de chaque risque cerné de même que l'incidence ou les conséquences qui en découlent. L'incidence et la probabilité ayant trait à la « gestion des possibilités » sont également évaluées. L'évaluation de la gestion des possibilités n'est toutefois pas décrite avec clarté.

Dans le sommaire, l'identification et l'évaluation des risques sont relativement détaillées et englobent les cadres de direction, les programmes de soutien du personnel, CANEX, les Services financiers du Régime d'assurance-revenu militaire (SF RARM), la gestion du soutien aux blessés, la fonction de contrôle, les finances, la comptabilité, les RH et la gestion de l'information/technologie de l'information. Bien que des réactions aient été mises en place pour gérer certains des risques cernés, ces réactions, ou réactions proposées, n'ont pas été officiellement intégrées dans un plan de gestion des risques. Or, un tel plan permettrait de formuler clairement chaque risque et ses incidences possibles et de prévoir la réaction de la direction. Il s'agirait d'un outil efficace pour faire savoir aux intervenants du DGSSPF que l'organisation a établi un plan pour traiter les risques cernés et un échéancier à cette fin<sup>13</sup>.

Comme l'indique le Sommaire de gestion des risques organisationnels, les principales menaces pour les BNP comprennent la difficulté des relations stratégiques avec d'autres intervenants des FC, notamment le risque que le régime de responsabilisation public soit appliqué par erreur aux BNP, que le « contrat » périmé de DMPS précise les modalités de la prestation des services, que des fonds insuffisants soient générés à l'interne par le biais de CANEX ou d'investissements visant à financer les programmes des BNP, et que la hausse des coûts de réassurance pour l'assurance-vie en zone de guerre offerte par les SF RARM nuise à la disponibilité des fonds des BNP pour d'autres fins. Parmi les

<sup>13</sup> L'ébauche du Profil de risque de l'organisation des BNP a été présentée lors de la réunion du Comité de vérification des BNP tenue le 18 novembre 2011. Ce document n'a pas été évalué, car la réunion en question a eu lieu après la vérification.





risques cernés, on ne retrouve pas la contestation dont l'exemption des BNP relativement à la LGFP fait l'objet de la part du personnel du Bureau du vérificateur général et du Bureau du contrôleur général. Malgré une opinion juridique favorable à l'exemption spéciale accordée aux BNP, ces deux organisations exercent des pressions afin que les BNP soient assujettis aux Comptes publics du Canada, ce qui limiterait essentiellement la souplesse dont jouit le CEMD pour administrer les BNP. Ces démarches pourraient faire augmenter les coûts des biens et des services et, en définitive, les coûts salariaux liés aux programmes et services des BNP. Les économies découlant de l'initiative de DMPS pourraient s'en trouver grandement réduites, peut-être au point où il ne serait plus justifié de diversifier les modes de prestation des services par le biais du DGSSPF.

### Plan de continuité des activités (PCA)

Le dernier PCA du DGSSPF date de 2009. Les documents connexes, y compris les chaînes téléphoniques, sont à jour et détaillés. Le PCA du DGSSPF précise les incidents/événements qui nécessiteraient sa mise en œuvre, comme la perte de personnel (grosse tempête ou inondation, pandémie de grippe, etc.), de services (électricité, eau, télécommunications, etc.) et d'installations (incendie, séisme, inondation, attentat terroriste, etc.). Ce plan garantit au DGSSPF que l'organisation est prête à fonctionner et à réagir efficacement face à un événement ayant une grande incidence sur les installations, les services ou le personnel requis pour mener à bien sa mission.

L'un des éléments du PCA est l'évaluation des répercussions sur les activités (ERA), qui vise à déterminer les menaces susceptibles d'interrompre les services ou les activités. L'ERA du DGSSPF décrit en détail les répercussions des interruptions sur les activités et services essentiels. Elle permet aussi de déterminer les services et biens essentiels, ainsi que les outils et/ou dépendances internes, et de les classer par ordre de priorité. Plus précisément, l'ERA :

- détermine les services essentiels et les répercussions/effets des interruptions;
- fournit une évaluation des services essentiels afin de déterminer leur degré d'importance;
- indique le temps d'arrêt maximal admissible et le niveau de service maximal;
- indique les interdépendances;
- indique les besoins en ressources;
- indique les lacunes dans les capacités de rétablissement actuelles;
- établit l'ordre de priorité des procédures de rétablissement.

L'exhaustivité de l'ERA montre que la direction du DGSSPF possède une très bonne compréhension des niveaux de risque relatifs à la continuité des activités, des incidences possibles et des degrés de perte probables. Pour rendre le PCA plus utile, il faudrait en vérifier l'efficacité.

### Recommandation

8. Il faudrait établir sans retard un profil de risque de l'organisation des BNP, comprenant des stratégies de gestion des risques, des seuils de risque et des échéances à l'égard des mesures de la direction, et le présenter au Conseil des BNP.

**BPR** : Directeur général des BNP



## Gestion du rendement

De solides mesures de rendement empiriques sont des éléments clés d'un cadre de responsabilisation, mais elles n'existent qu'au niveau opérationnel pour certains aspects des BNP.

### Biens non publics – Architecture d'activités de programme (AAP)

En 2004, le CEMD a publié des instructions stipulant que, en pratique, les politiques et directives régissant l'administration financière des BNP devaient être fidèles à l'esprit des règlements de l'État et respecter les dispositions publiques dans la mesure du possible. En conséquence, les BNP ont élaboré une structure de gestion, des ressources et des résultats (SGRR) analogue à celle du SCT. La SGRR comporte trois principaux éléments : 1) des résultats stratégiques clairement définis et mesurables, 2) une AAP et 3) une description de la structure de gouvernance actuelle qui énonce les mécanismes décisionnels, les responsabilités et la responsabilisation.

Selon la définition des BNP qui figure dans la LDN, les cinq résultats stratégiques suivants ont été établis pour le DGSSPF :

- programmes, activités et services qui reflètent la **bienveillance** et la **compassion** envers la collectivité militaire;
- programmes, activités et services qui contribuent à la **sécurité financière** des membres de la collectivité militaire et qui peuvent produire des recettes pour financer d'autres éléments des BNP;
- programmes, activités et services qui offrent des **possibilités sociales** à la collectivité militaire;
- programmes, activités et services qui garantissent à la collectivité militaire l'accès à une vaste gamme de **biens et services au détail**, qui lui offrent un bon rapport qualité-prix et qui produisent des recettes pour financer d'autres éléments des BNP;
- programmes, activités et services qui contribuent à un **mode de vie actif et sain**.

À l'heure actuelle, le DGSSPF suit les affectations et dépenses budgétaires au moyen d'un système centralisé de comptabilité nationale appelé ABACIS. L'idéal serait d'avoir une AAP selon laquelle il pourrait gérer ses activités à l'aide d'outils comme un cadre de présentation de rapports et de mesure du rendement. Pour ce faire, le DGSSPF devra planifier, budgéter, suivre et déclarer les dépenses en fonction de la structure de l'AAP. Or, étant donné la structure comptable qui existe dans ABACIS, ce ne sera pas facile à accomplir; il faudra rattacher les comptes à la structure de l'AAP. En outre, la haute direction des BNP a l'intention de voir à ce qu'ABACIS appuie la capacité de comptabilité par activités qui inclut l'affectation des services internes à des secteurs d'activité et intègre des techniques de calcul des coûts réciproques, et qui appuiera la SGRR/l'AAP<sup>14</sup> des BNP.

<sup>14</sup> Architecture d'activités de programme des BNP présentée au Comité de vérification des BNP, février 2011.

Le CGR du DGSSPF constitue la structure intégrée de prise de décision et de surveillance en matière de gestion des ressources qui est responsable de certaines activités de mesure du rendement, dont les suivantes :

- approuver le plan d'activités annuel du DGSSPF (public et non public) et suivre le rendement en fonction des plans;
- dresser un plan d'investissement en immobilisations (BNP) et en surveiller l'avancement;
- surveiller les plans de ressources en cours d'exercice (y compris les examens trimestriels des BNP et de l'État) et formuler des recommandations concernant la réaffectation des ressources;
- suivre l'avancement des projets.

Les résultats financiers des BNP font l'objet de rapports mensuels, et les états annuels sont vérifiés et soumis à l'approbation du Comité de vérification des BNP. Certaines divisions des BNP suivent le rendement au niveau opérationnel en fonction de critères qu'elles définissent elles-mêmes, c.-à-d. que les résultats de CANEX sont mesurés en fonction du volume des ventes, des marges brutes et de la rotation des stocks, et que les SF RARM suivent le nombre de clients des services d'assurance, de planification financière et de conseils financiers. Avec le nouveau modèle de répartition du financement des BNP, les commandants des bases/escadres doivent effectuer une évaluation des besoins communautaires avant de recevoir les fonds, puis certifier l'utilisation de ceux-ci au moyen d'une attestation annuelle des BNP. On s'attend à ce qu'ils rationalisent leur utilisation des fonds supplémentaires pouvant provenir de la nouvelle formule de financement, c.-à-d. que les fonds ne devraient pas rester inutilisés mais plutôt être affectés à des programmes actuels ou futurs. L'efficacité de ces deux outils de mesure du rendement sera évaluée dans le cadre du suivi de la vérification.

Il manque une stratégie de mesure du rendement pour l'ensemble de l'organisation. L'un des domaines d'étude de la stratégie du nouveau pacte de 2007 s'intitulait « Rapports et mesures de rendement ». En 2010, on a formé un groupe de travail qui a adopté la méthode du tableau de bord prospectif en vue d'élaborer des indicateurs de rendement applicables à CANEX, aux mess, aux loisirs, aux SF RARM et aux activités d'intérêt particulier. La feuille de calcul résultante a été présentée, à des fins de discussion seulement, au Forum des commandants des bases/escadres tenu en avril 2010. Elle a été jugée inadéquate, puis rejetée.

L'intention est de développer ou de rationaliser les indicateurs de rendement à mesure que chaque domaine d'étude du nouveau pacte sera traité. Cette approche soulève deux préoccupations : d'abord, étant donné que les sept initiatives du nouveau pacte n'englobent pas tout le modèle de gestion et de prestation du DGSSPF, le cadre risque d'être incomplet s'il continue d'être élaboré de façon fragmentée; deuxièmement, puisque l'élaboration et la mise en œuvre des sept initiatives du nouveau pacte prendront sans doute deux ou trois années de plus, les mesures de rendement connexes ne seront pas élaborées avant au moins 2014-2015. Comment le rendement sera-t-il mesuré dans l'intervalle? L'utilisation des ressources des BNP risque de manquer d'efficacité ou d'efficacité en l'absence d'un régime concret de mesure du rendement.



L'équipe de vérification reconnaît que l'élaboration de solides mesures de rendement empiriques représente également un défi constant dans le secteur public.

### **Recommandation**

9. L'élaboration d'un cadre de gestion du rendement des BNP à l'échelle de l'organisation, qui englobe tout le modèle de gestion et de prestation du DGSSPF, devrait constituer une priorité. Dans l'intervalle, il faudrait consulter le Conseil des BNP afin d'évaluer ses exigences minimales en matière de rapports sur le rendement.

**BPR :** Directeur général des BNP

## Annexe A – Plan d'action de la direction

### Gouvernance des BNP

#### Recommandation du CS Ex

1. Faire en sorte que tous les niveaux de la C de C des FC connaissent parfaitement leurs rôles et leurs responsabilités à l'égard des programmes et services des BNP et de BEMM en général. Offrir des cours de sensibilisation aux BNP dans les établissements de formation en leadership et d'instruction appropriés des FC.

#### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- Le Directeur général des BNP produira un programme ou plan général de formation pour veiller à ce que les commandants soient convenablement préparés à assumer leurs responsabilités à l'égard des BNP.
- Le Directeur général des BNP a commencé à donner un atelier sur les BNP aux nouveaux commandants des bases/escadres en août 2011. L'atelier fait actuellement l'objet d'une validation auprès des participants qui l'ont suivi. Il continuera d'être amélioré. La prochaine séance est prévue pour juin 2012.
- Le Directeur général des BNP a conçu et mis en œuvre deux cours d'accréditation en ligne en novembre 2011; il s'agit de conditions préalables à l'obtention et au maintien des pouvoirs de signature délégués pour l'administration financière des BNP.
- Le Directeur général des BNP continuera d'améliorer le cours sur les principes fondamentaux des BNP afin de renforcer la responsabilisation dans l'administration financière des BNP.
- Le Directeur général des BNP a proposé à l'Académie canadienne de la Défense certaines modifications aux descriptions des exigences militaires fondamentales applicables aux officiers et aux militaires du rang, afin d'enseigner les BNP aux niveaux appropriés dans les FC.
- On s'affaire à élaborer un module sur les BNP pour les Directives du CEMD aux commandants.

**BPR : CEMD**

**Date cible : Avril 2013**



### Recommandation du CS Ex

2. Pour assurer un mécanisme de surveillance efficace et axé sur la stratégie, il faudrait clarifier le rôle, la portée et le mandat du Conseil des BNP, en s'employant toujours à déterminer les résultats souhaités et à en superviser la réalisation. Les éléments clés qui devraient être pris en compte sont énumérés à l'[annexe F](#).

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- Le Directeur général des BNP a élaboré un document sur les pouvoirs, les responsabilités et la responsabilisation du Conseil des BNP aux fins d'examen par le CEMD.

**BPR :** CEMD

**Date cible :** Juillet 2012

### Recommandation du CS Ex

3. Il faudrait examiner les instruments de délégation, et les processus connexes, afin de s'assurer que le CEMD peut démontrer qu'il gère ses ressources financières et humaines au même niveau de gérance qu'un AG de ministère. Plus précisément :
  - le cas échéant, les pouvoirs du Directeur général des BNP devraient s'aligner plus étroitement sur ceux d'autres gestionnaires de N1;
  - des mécanismes et processus devraient être établis pour faire en sorte que le CEMD exerce une surveillance appropriée sur le personnel des FNP, FC.

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- La délégation de pouvoirs pour l'administration financière des BNP sera examinée dans le contexte de l'examen du rôle, de la portée et du mandat du Conseil des BNP.
- Le chef de la direction (CDir) du personnel des FNP, FC, présentera un rapport sur les ressources humaines stratégiques au Conseil des BNP au moins une fois l'an et lui demandera conseil au sujet des priorités futures.

**BPR :** CEMD

**Date cible :** Novembre 2012

### Recommandation du CS Ex

4. Pour faire en sorte que les documents de base cruciaux soient révisés et/ou élaborés rapidement, il faudrait :
  - documenter un processus d'élaboration, de modification et d'approbation des politiques des BNP et le soumettre à l'aval du Conseil des BNP;
  - présenter au Conseil des BNP l'approche proposée du DGSSPF pour réviser le « cadre de DMPS » et les modifications à la PFC 110, ainsi que préciser les livrables et les échéances;
  - élaborer sans retard les politiques des BNP mentionnées dans la directive du CEMD de 2004.

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- Le Directeur général des BNP élaborera un cadre du cycle de vie des politiques des BNP et le soumettra à l'approbation du Conseil des BNP.
- Le Directeur général des BNP présentera un plan pour l'élaboration du « cadre de DMPS » et les révisions à la PFC 110 et les soumettra à l'approbation du Conseil des BNP.
- Le Directeur général des BNP examinera les exigences mentionnées dans la lettre du CEMD de décembre 2004 intitulée « Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes » et remédiera aux autres lacunes dans l'élaboration des politiques.

**BPR : CEMD**

**Date cible : Septembre 2012**

---

## Gestion stratégique

### Recommandation du CS Ex

5. Il faudrait prévoir systématiquement à l'ordre du jour des réunions la participation du Conseil des BNP à l'établissement de l'orientation stratégique et à l'exercice de la surveillance financière, notamment en ce qui a trait aux plans d'immobilisations. Le recours à un outil de planification des réunions, dont un exemple se trouve à l'[annexe E](#), peut faciliter ce processus. Une fois l'orientation stratégique établie, le Conseil des BNP devrait fixer des échéances concernant la réalisation des plans suivants :

- plan stratégique détaillé à moyen terme (de 3 à 5 ans) et à long terme (de 5 à 10 ans);
- plan d'immobilisations des BNP qui répond aux besoins nationaux et locaux et renvoie à l'orientation stratégique approuvée et aux priorités du Conseil des BNP.

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- Un cycle de planification de l'ordre du jour sera instauré pour les réunions du Conseil des BNP.
- Une stratégie des BNP à court, moyen et long terme sera entièrement élaborée. La mise en œuvre du concept « Une communauté, forte d'un million de membres » exige un horizon de planification à court, moyen et long terme qui s'échelonne sur plus de dix ans.
- Les thèmes stratégiques qui sous-tendent le programme d'immobilisations des BNP ont été approuvés lors de la réunion du Conseil des BNP tenue le 27 février 2012. La politique sur l'investissement dans les biens immobiliers des BNP et le plan quinquennal d'immobilisations des BNP sont en voie d'élaboration. La politique expliquera la nécessité de coordonner les approbations des BNP et de l'État à l'égard de tous les plans concernant des infrastructures partagées (État/BNP).

**BPR : CEMD**

**Date cible : Décembre 2012**



### Recommandation du CS Ex

6. Afin de mieux harmoniser les processus de PA de l'État et des BNP et de conserver la souplesse opérationnelle des BNP, nous formulons les recommandations suivantes :
- pour toutes les demandes d'approbation présentées au Conseil des BNP en vue du financement de nouveaux programmes ou services partagés ou de nouvelles infrastructures pour lesquelles un soutien public peut être justifié, il faudrait documenter et mettre en œuvre un processus officialisé faisant appel à la participation d'analystes de la PA du CPM ou d'autres intervenants financiers du MDN;
  - le processus de PA des BNP doit être documenté au même niveau que le processus de PA de l'État;
  - il faudrait déterminer un processus assurant la participation systématique du Conseil des BNP à l'établissement de la stratégie et des priorités des BNP qui exigent l'autorisation du CEMD en vue de dépenser des BNP dans le cadre d'initiatives de BEMM qui ne font pas expressément partie des programmes de BEMM.

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- Le Directeur général des BNP préparera le plan d'activités des BNP et le soumettra à l'approbation du Conseil des BNP.
- Les questions d'intérêt commun (État/BNP), comme les dépenses d'immobilisations, seront coordonnées avec les autorités compétentes, du niveau stratégique au niveau tactique, par le biais de la C de C.
- Le Directeur général des BNP fournira au Conseil des BNP une mise à jour semestrielle sur le plan d'activités.
- Le Directeur général des BNP déterminera les possibilités importantes d'investissement en immobilisations qui se présenteront entre les cycles de PA et les soumettra à l'approbation du Conseil des BNP.

**BPR :** CEMD

**Date cible :** Novembre 2012

### Recommandation du CS Ex

7. Afin de respecter la directive du CEMD concernant l'esprit et l'objet des règlements de l'État, il faudrait réviser la Politique de passation de marchés des BNP afin de clarifier ou d'expliquer les processus d'appel d'offres, notamment les exemptions, et de préciser les documents nécessaires à l'appui de ces décisions. Il faut mettre en place des outils comme une base de données sur les contrats pour renforcer la responsabilisation et la conformité à la politique.

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- On modifiera la Politique de passation de marchés des BNP en vigueur afin d'y inclure le processus d'appel d'offres, les exemptions et les outils décisionnels.
- Par souci de clarté, on rédigera un document plus détaillé sur les procédures contractuelles des BNP.
- Les documents nécessaires seront confirmés de nouveau, et les options relatives à un utilitaire de base de données interne sur les contrats seront examinées en fonction des ressources disponibles.

**BPR :** Directeur général des BNP

**Date cible :** Avril 2013

---

### Gestion des risques

#### Recommandation du CS Ex

8. Il faudrait établir sans retard un profil de risque de l'organisation des BNP, comprenant des stratégies de gestion des risques, des seuils de risque et des échéances à l'égard des mesures de la direction, et le présenter au Conseil des BNP.

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- La stratégie d'atténuation des risques des BNP a été documentée et présentée au Comité de vérification des BNP.

**BPR :** Directeur général des BNP

**Date cible :** Juillet 2012

---

## Gestion du rendement

### Recommandation du CS Ex

9. L'élaboration d'un cadre de gestion du rendement des BNP à l'échelle de l'organisation, qui englobe tout le modèle de gestion et de prestation du DGSSPF, devrait constituer une priorité. Dans l'intervalle, il faudrait consulter le Conseil des BNP afin d'évaluer ses exigences minimales en matière de rapports sur le rendement.

### Mesure de la direction

Recommandation acceptée.

- Un cadre de mesure du rendement des BNP sera élaboré conformément à une exigence minimale en matière de rapports qui sera déterminée par le Conseil des BNP.

**BPR** : Directeur général des BNP

**Date cible** : Avril 2013

## Annexe B – Critères de vérification

### Objectif

1. S'assurer qu'une structure de gouvernance organisationnelle appropriée est en place.

### Critères

- Les processus décisionnels du DGSSPF comprennent une surveillance efficace exercée par les organes directeurs compétents et un cadre de responsabilisation transparent.
  - Le DGSSPF fixe des buts, des objectifs et des priorités réalisables qui appuient l'ensemble de son mandat et de sa mission.
  - Le DGSSPF a établi une approche structurée pour l'élaboration et la gestion des politiques et des programmes.
  - La structure organisationnelle du DGSSPF favorise l'atteinte de ses buts et objectifs et l'exécution de son mandat.
  - Le DGSSPF a mis en place un mécanisme approprié pour surveiller efficacement ses responsabilités prévues par la loi.
- 

### Objectif

2. Déterminer si le DGSSPF a établi un processus efficace de planification des activités et de gestion stratégique qui intègre les ressources et les besoins publics et non publics.

### Critères

- Le DGSSPF a établi un cadre ou processus efficace de planification stratégique au niveau de l'organisation (planification à moyen et long terme).
  - Le DGSSPF a établi un processus efficace de planification des activités et de gestion stratégique (planification et gestion à court terme).
  - Le DGSSPF a établi un processus adéquat de planification des immobilisations.
  - Le DGSSPF a élaboré des politiques et des procédures pour faire en sorte que la passation de marchés des BNP soit conforme à l'esprit et à l'objet des règlements régissant la passation de marchés du gouvernement fédéral, de la Directive du CT sur les marchés, des politiques d'approvisionnement de l'État, de la LGFP et des DOAD connexes.
  - Le DGSSPF a établi une stratégie et un processus de planification des RH adéquats.
-

### Objectif

3. Faire en sorte que le DGSSPF ait établi une approche exhaustive et documentée pour la gestion des risques organisationnels.

### Critères

- Le DGSSPF a établi une approche exhaustive pour la gestion des risques organisationnels.
  - Le DGSSPF a élaboré un processus de PCA et mis en place un PCA adéquat.
- 

### Objectif

4. Faire en sorte que le DGSSPF ait mis en place un cadre structuré de gestion des projets d'immobilisations qui fonctionne de manière efficace.

### Critère

- Le DGSSPF a mis en place un cadre de gestion des projets d'immobilisations.
- 

### Objectif

5. Faire en sorte que le DGSSPF ait établi un régime structuré de gestion du rendement.

### Critère

- Le DGSSPF a mis en place des procédures et des outils appropriés de mesure du rendement pour fournir à la direction une information opportune, exacte et pertinente.

## Annexe C – Gouvernance versus gestion stratégique

### CEMD (Conseil des BNP)

#### Rôles

Déterminer les résultats souhaités, les « fins », et en superviser la réalisation.

#### Responsabilités

- Définir la vision globale
- Appuyer la mission globale
- Établir et examiner l'orientation stratégique (à long terme)
- Assurer la surveillance financière
- Approuver les politiques en général
- Choisir le Directeur général des BNP et déterminer les niveaux de rémunération et d'avantages sociaux (le cas échéant)

### CDir et cadres de direction

#### Rôles

Élaborer, mettre en œuvre et gérer les « moyens » nécessaires pour arriver aux fins souhaitées.

#### Responsabilités

- Élaborer et mettre en œuvre le cadre de responsabilisation des BNP
- Élaborer la planification stratégique (à moyen et long terme)
- Élaborer et gérer les programmes
- Élaborer les processus de planification et de budgétisation des immobilisations
- Surveiller la gestion des projets
- Assurer la PA et l'affectation des ressources (à court terme)
- Gérer les risques
- Mettre au point des outils de gestion du rendement et faire rapport du rendement au Conseil des BNP

## Annexe D – Composition, rôle et fonctionnalité du Conseil des BNP

N°	Membres du Conseil des BNP DOAD 9003-1 2000-04-27	Membres du Conseil des BNP DOAD 9003-1 2006-10-06	Membres du Conseil des BNP 7331-0 (DGSSPF) 2009-01-06
1	Président – CEMD	Président – CPM	Président – Directeur général des BNP
2	VCEMD	VCEMD ou officier général désigné	VCEMD ou officier général désigné
3	SCEMD	CEMFM <sup>15</sup> ou officier général désigné	CEMFM ou officier général désigné
4	SMA(RH-Mil)	CEMAT ou officier général désigné	CEMAT ou officier général désigné
5	CEMFM	CEMFA ou officier général désigné	CEMFA ou officier général désigné
6	CEMAT	SMA(Fin SM) ou officier général désigné	DEM EMIS ou officier général désigné
7	CEMFA	DEM EMIS ou officier général désigné	C Rés et Cad ou officier général désigné
8	SMA(Fin SM)	C Rés et Cad ou officier général désigné	SMA(Fin SM) ou officier général désigné ou colonel/capitaine de vaisseau
9	JAG	CDir ASPFC ou civil désigné au niveau approprié	Adjudant FC
10	C Rés et Cad	CJ MDN/FC ou civil désigné au niveau approprié	PM CEMFM
11	CJ MDN/FC	JAG	Adjudant CEMAT
12	Prés et CDir de l'ASPFC <sup>16</sup>	Adjudant FC	Adjudant CEMFA
13	Adjudant FC	PM CEMFM	Adjudant CPM ou Adjudant DGSSPF
14	PM C CEMFM	Adjudant CEMAT	Représentant des militaires retraités
15	Adjudant C CEMAT	Adjudant CEMFA	Représentant des membres des familles des militaires
16	Adjudant C CEMFA	Adjudant CPM	
17	Adjudant C SMA(RH-Mil)		
18	Adjudant G SCEMD		

**Tableau 2. Composition, rôle et fonctionnalité du Conseil des BNP.** Ce tableau présente l'évolution et la composition du Conseil des BNP entre 2000 et 2009.

<sup>15</sup> Les titres suivants ont changé après le travail de vérification sur le terrain : CEMFM est devenu Chef d'état-major de la Marine (CEMM) et CEMAT est devenu Chef d'état-major de l'Armée (CEMA).

<sup>16</sup> Président et CDir de l'ASPFC et CDir de l'ASPFC sont les anciens titres du poste de Directeur général des BNP.





## Fonctionnalité du Conseil des BNP

Les analyses ont été fondées sur les CRD du Conseil des BNP allant du 10 mai 2000 au 24 janvier 2011. Durant cette période, le Conseil a été présidé à différents moments par le CEMD, le CPM et le DGSSPF en sa qualité de Directeur général des BNP.

### **DOAD 9003-1 (2000-04-27 – date de première publication) – CEMD à titre de président**

De mai 2000 à octobre 2006, le Conseil des BNP a eu pour tâche de se réunir trois fois par année. Il était composé de 18 membres permanents et avait besoin d'au moins sept membres permanents pour constituer le quorum. Les membres du Conseil des BNP ne devaient pas être représentés par d'autres personnes agissant en leur nom, à l'exception du fait que le VCEMD était autorisé à agir à titre de président en l'absence du CEMD. Le Secrétariat du QGDN assurait le soutien administratif. D'après l'analyse de 25 réunions, le taux de présence moyen des membres était de 73 p. 100.

### **DOAD 9003-1 (2006-10-06 – date de modification) – CPM à titre de président**

D'octobre 2006 à janvier 2009, des changements ont été apportés concernant le quorum du Conseil des BNP. Ce dernier a été chargé de se réunir trois fois par année et était composé de 16 membres permanents. Le nombre minimal acceptable de membres pour constituer le quorum n'a pas été communiqué. Les membres militaires pouvaient désigner un remplaçant au niveau de l'officier général. Quant aux membres civils, ils pouvaient désigner un remplaçant au niveau civil approprié. L'ASPFC assurait le soutien administratif. D'après l'analyse de trois réunions, le taux de présence moyen des membres était de 79 p. 100.

### **7331-0 (DGSSPF) (2009-01-06 – date de distribution) – Directeur général des BNP – Président**

**Nota :** Cette directive a été transmise au moyen d'une lettre signée par le CEMD, puis distribuée aux intervenants. Elle n'a pas reçu la même diffusion à l'échelle des FC qu'une DOAD. De janvier 2009 à juillet 2011, le Conseil des BNP a eu pour tâche de se réunir deux fois l'an. Il était composé de 15 membres permanents et avait besoin d'au moins 50 p. 100 des membres pour tenir une réunion. S'ils ne pouvaient pas assister à une réunion du Conseil des BNP, les membres étaient autorisés à désigner un officier du grade de colonel/capitaine de vaisseau pour les représenter. Si le SMA(Fin SM) ne pouvait pas assister à une réunion du Conseil des BNP, un officier du grade de lieutenant-colonel/capitaine de frégate était désigné pour le remplacer. Toutefois, le nom de ce représentant figurait sous la rubrique « Participants » et ne comptait pas pour le quorum. Le DGSSPF assurait le soutien administratif. D'après l'analyse de quatre réunions, le taux de présence moyen des membres était de 55 p. 100.



## Rôle du Conseil des BNP

Un conseil d'administration des BNP est censé examiner et établir les « fins » et surveiller le rendement du directeur général quant à l'atteinte des « fins » prescrites. Le Directeur général des BNP est responsable d'élaborer et de mettre en œuvre les « moyens » nécessaires pour atteindre les « fins » souhaitées. Le rôle d'un conseil consiste à diriger et à surveiller les activités d'une organisation. Dans les deux cas, il s'efforcera de représenter les intérêts des membres et de la collectivité en général. Le Conseil des BNP doit assumer des responsabilités en matière de gouvernance, de leadership et de gérance et d'autres responsabilités spécifiques pour représenter ces intérêts.

L'évaluation globale de la fonctionnalité du Conseil des BNP indique que, depuis 2000, le Conseil a systématiquement perdu son rôle véritable d'organe directeur qui agissait à titre de ressource « consultative » auprès du CEMD. Plus précisément, entre 2006 et 2009, le Conseil des BNP a agi comme organe consultatif pour le CPM, et non pour le CEMD, dans l'exercice des responsabilités du CPM à l'égard des BNP, c.-à-d. l'administration et la gestion, au lieu des responsabilités de gouvernance. En 2009, ce rôle s'est effrité davantage, le Conseil des BNP étant devenu un mécanisme pour la participation des intervenants auprès du Directeur général des BNP dans l'exercice de ses pouvoirs délégués en matière de BNP.

L'analyse a également révélé que le mandat du Conseil des BNP était inexistant ou qu'il n'avait pas été élaboré explicitement en vue de la version de 2006 de la DOAD 9003-1 et de la version de 2009 du Conseil des BNP, comme l'indiquait la lettre 7331-0 (DGSSPF) datée du 16 janvier 2009. Le mandat décrit l'objet et la structure du Conseil des BNP et s'avère crucial, car il définit les rôles, les responsabilités, les attentes et les limites des membres.

## Annexe E – Proposition de programme de planification des réunions du Conseil des BNP

Thème/secteur de responsabilité du Conseil des BNP	Avril	Juillet	Octobre	Janvier
<b>1. Questions organisationnelles</b>	N/I	N/I	N/I	N/I
<b>Première réunion du Conseil</b>	I	N/I	N/I	N/I
<b>Orientation et formation des membres du Conseil :</b>	I	N/I	N/I	N/I
<ul style="list-style-type: none"> <li>Examiner les rôles et responsabilités du Conseil ainsi que les dispositions législatives habilitantes et pertinentes en matière de BNP/BEMM.</li> <li>Exigences structurelles du rôle – approbation relativement aux conflits d'intérêts, normes régissant les mandats et leur durée, indemnisation et protocoles en cas de désaccord.</li> </ul>				
<b>Président du Conseil.</b> Confirmer le plan de l'année, en tenant compte des responsabilités annuelles et courantes.	I	N/I	N/I	N/I
<b>Dresser le calendrier des réunions et leur ordre du jour</b> (un an à l'avance). Distribuer.	I	N/I	N/I	N/I
<b>Auto-évaluation du Conseil</b>	N/I	N/I	N/I	I
<b>2. Rapports financiers</b>	N/I	N/I	N/I	N/I
<b>Rapports financiers :</b>	N/I	I	I	I
<ul style="list-style-type: none"> <li>Examiner les états financiers vérifiés à l'externe, y compris les estimations et jugements comptables importants, et l'information à fournir.</li> <li>Rapport du Comité d'investissement/conseiller financier.</li> </ul>				
<b>3. Gouvernance</b>	N/I	N/I	N/I	N/I
<b>Vision.</b> Examiner l'énoncé de vision.	I	N/I	N/I	N/I
<b>Mission.</b> Examiner l'énoncé de mission.	I	N/I	N/I	N/I
<b>Politique.</b> Examiner la politique stratégique et fournir les approbations.	I	I	I	I
<b>Orientation stratégique :</b>	I	I	N/I	N/I
<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen du plan stratégique à long terme en vigueur, y compris les investissements en immobilisations; déterminer s'il est toujours pertinent ou s'il a besoin d'être révisé.</li> <li>Approbation des modifications apportées aux plans stratégiques en vigueur.</li> </ul>				

**Légende :**

I – Inclus

N/I – Non inclus

**Tableau 3. Proposition de programme de planification des réunions du Conseil des BNP.** Ce tableau indique le thème ou secteur de responsabilité du Conseil à inclure lors de la réunion trimestrielle en question.



## Annexe F – Éléments proposés pour le mandat du Conseil des BNP

- Définir la participation des membres et les limites.
- Établir les exigences en matière de quorum.
- Déterminer et tenir à jour la vision et la mission des BNP.
- Fournir une orientation stratégique pour toutes les activités des BNP, y compris les activités partagées (BNP/État).
- Exercer une surveillance financière sur toutes les activités des BNP, y compris les activités partagées (BNP/État).
- Évaluer les activités et le rendement du Directeur général des BNP.
- Procéder à une auto-évaluation du Conseil.
- Approuver les principales politiques liées aux BNP.
- Assurer une surveillance et une orientation stratégiques à l'égard de la gestion des investissements des BNP.
- Approuver les cadres de gestion des risques organisationnels et de gestion du rendement des BNP.
- Choisir et nommer le Directeur général des BNP (si ce poste devait redevenir un poste civil).
- Établir et tenir à jour un programme de planification des réunions pour faire en sorte que les principales responsabilités soient remplies chaque année<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Extraits de plusieurs versions de la DOAD 9003-1.



## Annexe G – Analyse des délégations de pouvoirs financiers

### Délégation de pouvoirs en matière d'administration financière

Le portefeuille des BNP est évalué à plus d'un demi-milliard de dollars. En ce qui a trait aux dépenses des BNP, le niveau d'exposition aux risques pourrait mettre le CEMD dans une position où il serait incapable de démontrer qu'il gère les BNP au même niveau de gérance que tout autre AG (niveau 0).

Nous avons comparé les délégations de pouvoirs afin de déterminer si la hiérarchie prévue pour l'engagement de diverses dépenses était adéquate. La comparaison a été effectuée entre des organisations publiques et non publiques, puis divisée entre différentes personnes qui occupent divers niveaux hiérarchiques de délégation de pouvoirs. Des dépenses importantes comme les frais de personnel, de fonctionnement et d'entretien (PF&E), les immobilisations, les radiations, l'aliénation de BNP, les cotisations, le soutien des commanditaires et la réinstallation ont été comparées.

Catégories de dépenses	MDN/FC		BNP
	CEMD	Conseillers de N1 (militaires et civils)	DGSSPF (en tant que Directeur général des BNP)
PF&E	X	P	X
Immobilisations	X	S/O	X
Radiation de dettes	X	S/O	X
Radiation de matériel	X	500 000	X
Aliénation de BNP	X	S/O	100 000
Cotisations professionnelles	X	R	X
Soutien de commanditaires et dons	X	S/O	X
Réinstallation	X	R	X

#### Légende :

- X – Le titulaire du poste exerce les pleins pouvoirs de signature dans les limites de son secteur de responsabilité et du budget approuvé, tandis que les limites financières sont indiquées par des montants précis.
- P – Pleins pouvoirs dans les limites budgétaires, sous réserve des plafonds de dépenses du CT et du Ministère et des limites des autorisations en vigueur et du secteur de responsabilité.
- R – Les pouvoirs comportent certaines restrictions.
- S/O – Sans objet.

**Tableau 4. Délégation de pouvoirs en matière d'administration financière.** Ce tableau compare les délégations de pouvoirs entre des entités publiques et non publiques.

Le tableau 4 compare les pouvoirs délégués au DGSSPF en tant que Directeur général des BNP avec ceux de ses homologues publics. Après avoir examiné à fond les pouvoirs de signature du DGSSPF, nous avons déterminé que les différences de pouvoirs entre ce poste et celui du CEMD sont négligeables étant donné que les deux entités ont des délégations de pouvoirs similaires. Cette situation est due en partie au document 7331-0



**Annexe G**

(DGSSPF) diffusé le 6 janvier 2009 (approuvé le 16 janvier 2009), dans lequel le CEMD a délégué tous les pouvoirs liés à l'administration et à la gestion des BNP au DGSSPF en tant que Directeur général des BNP. Compte tenu du fait que le CEMD agit à titre de niveau hiérarchique 0 selon l'organigramme du MDN, le DGSSPF, en tant que N1, est théoriquement au même niveau hiérarchique que les conseillers de N1 (militaires et civils), et l'on devrait raisonnablement s'attendre à ce qu'il ait une délégation de pouvoirs similaire. Or, ce n'est pas le cas; les niveaux d'autorisation supérieurs attribués au Directeur général des BNP ne semblent pas être reliés à une stratégie précise d'acceptation des risques.



## Annexe H – Lacunes de la Politique de passation de marchés des BNP

Le 15 décembre 2004, le CEMD a envoyé une directive au CDir/ASPFC (maintenant le DGSSPF) au sujet des contrôles qui devraient être adoptés par l'organisation des BNP. Dans ce document, il ordonnait l'élaboration de politiques et de procédures visant à faire en sorte que les contrats des BNP soient conformes à l'esprit et à l'objet du règlement sur les marchés de l'État, des directives du CT sur les marchés, des politiques d'approvisionnement du gouvernement, de la LGFP et des DOAD connexes. L'[annexe D](#) de cette directive énonçait trois grandes exigences, dont la troisième comportait sept sous-exigences à inclure dans la Politique de passation de marchés des BNP.

En réponse à cette directive, l'ASPFC a élaboré la Politique de passation de marchés des BNP et la Délégation des pouvoirs du CEMD pour l'administration financière des BNP. Avec ces deux documents, une seule des trois principales exigences a été remplie : la délégation de pouvoirs de 2006. La deuxième exigence a été remplie en 2011 à l'égard de la formation, et la troisième ne l'a été qu'en partie.

La troisième exigence comporte sept sous-exigences, dont seulement deux ont été remplies par l'ASPFC (maintenant le DGSSPF) avec la version de 2011 de la Politique de passation de marchés des BNP. Bien que la nouvelle version soit plus facile à comprendre et donne une meilleure explication des éléments traités dans la version antérieure, il reste encore du travail à faire pour répondre à toutes les attentes du CEMD.

Les contrôles suivants demandés par le CEMD dans sa directive de 2004 n'ont pas été précisés dans la Politique de passation de marchés des BNP :

- Aucun travail ne doit être approuvé ou entrepris avant qu'un contrat des BNP n'ait été établi par une autorité compétente.
- Les exigences contractuelles doivent décrire clairement le travail à effectuer, les objectifs à atteindre et les délais à respecter.
- Il faut éviter de créer une relation employé-employeur lorsqu'on conclut des marchés de services avec des particuliers.
- Il faut respecter les lignes directrices de l'État pour ce qui est de limiter la durée des marchés de services avec des particuliers.
- Même si les qualités requises peuvent être indiquées, il ne faut pas dire à l'entrepreneur, directement ou indirectement, quelle personne doit être embauchée ou affectée à une tâche donnée.

Les contrôles énoncés dans la Politique de passation de marchés des BNP de 2011 sont les suivants :

- Les honoraires versés ne doivent pas dépasser le taux du marché en vigueur pour le service fourni.
- Les contrats ou les modifications de contrat ne doivent pas être fractionnés pour éviter d'obtenir les approbations requises.

