



National  
Defence

Défense  
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

## Vérification de la gérance financière du portefeuille de logements des FC

Mars 2010

7053-50-4 (CS Ex)



Canada 

## Table des matières

<b>Acronymes et abréviations .....</b>	<b>i</b>
<b>Synopsis.....</b>	<b>ii</b>
<b>Sommaire des résultats .....</b>	<b>iii</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
Contexte.....	1
Objectifs .....	2
Portée.....	2
Méthodologie.....	3
<b>Constatations et recommandations .....</b>	<b>4</b>
Programme de réfection.....	4
Gestion des logements dans les sites de l'ALFC .....	8
Rapports financiers .....	12
<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 – Codes et normes de planification de l'ALFC .....</b>	<b>C-1</b>
<b>Annexe D – Mécanismes d'établissement de rapports .....</b>	<b>D-1</b>



## Acronymes et abréviations

A de P	Autorisation de projet
AF	Année financière
ALFC	Agence de logement des Forces canadiennes
BPR	Bureau de première responsabilité
BVG	Bureau du vérificateur général
CDC	Construction de Défense Canada
CDSO	Comité de direction stratégique de la Défense
CEMD	Chef d'état-major de la Défense
CEOT	Comité d'évaluation opérationnelle et technique
CEP	Comité d'examen des projets
CFA	Conseil des Forces armées
CPM	Chef – Personnel militaire
CS Ex	Chef – Service d'examen
CT	Conseil du Trésor
EE	Évaluation de l'état
FC	Forces canadiennes
G\$	Milliards de dollars
IST	Infrastructure et services techniques
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MAF	Manuel d'administration financière
MDN	Ministère de la Défense nationale
MID	Manuel d'instructions et de directives
OSS	Organisme de service spécial
PFGR	Planification financière et gestion des ressources
PGCVB	Plan de gestion du cycle de vie des biens
SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SIGAL	Système d'information de gestion de l'Agence de logement
SM	Sous-ministre
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
VCN	Valeur comptable nette



## Synopsis

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué une vérification de la gestion financière du portefeuille de logements des Forces canadiennes (FC) durant la période allant d'octobre 2007 à avril 2009. Cette vérification a permis d'évaluer les pratiques de gestion touchant le programme de réfection des logements des FC, la gestion continue des logements et les rapports financiers.

Le ministère de la Défense nationale (MDN) n'atteindra pas les objectifs de Vision 2020 au chapitre du logement résidentiel. À cause de contraintes importantes comme les besoins précis en matière de logement et le manque de ressources, il est impossible d'améliorer le portefeuille de logements des FC en fonction de normes modernes dans les délais établis. Par conséquent, il faut évaluer la viabilité de la section de Logement 2020 qui porte sur le logement résidentiel, ainsi que d'autres moyens possibles de réaliser les objectifs fixés.

De solides pratiques et outils de gestion financière sont en place dans les divers sites pour appuyer la gestion des logements. Par exemple, un examen de certaines transactions gérées par l'Agence de logement des Forces canadiennes (ALFC) a indiqué que le traitement des dépenses est conforme à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Toutefois, d'autres éléments de la gestion des logements, comme la planification des projets de rénovation annuels, ont besoin d'être améliorés.

Quant aux rapports financiers, il existe des questions en suspens qui empêchent l'ALFC d'avoir des états financiers vérifiés, comme l'exige sa charte. Il faut déterminer la façon de communiquer les chiffres financiers et de faire en sorte que toute l'information pertinente soit consignée.

Le plan d'action de la direction est judicieux et permettra de résoudre les questions soulevées. Le Ministère surveillera les progrès de sa mise en œuvre et entreprendra un suivi au besoin.



## Sommaire des résultats

Durant les années 1990, il est devenu hautement prioritaire de fournir des logements convenables pour améliorer la qualité de vie des membres des FC et de leurs familles. En 1996, un organisme de service spécial (OSS) baptisé ALFC a été créé pour assurer l'exploitation et l'entretien des logements des FC dans l'ensemble du Canada. En 2002, le Sous-ministre (SM) et le Chef d'état-major de la Défense (CEMD) ont lancé Vision 2020<sup>1</sup>, se fixant clairement comme objectif de faire la transition des anciens logements militaires à des logements résidentiels plus modernes et bien entretenus; c'est ce qu'on a appelé le programme de réfection. La vérification visait à examiner la pertinence de certaines pratiques de gestion financière touchant le programme de réfection, la gestion continue des logements et les rapports financiers.

### Constatations et recommandations

**Programme de réfection.** Les contraintes de temps et de ressources et les besoins définis en matière de logement empêchent le MDN de respecter les délais souhaités afin de rendre le portefeuille de logements des FC conforme aux normes modernes qu'il a élaborées en 2007.

Il est recommandé que le Chef – Personnel militaire (CPM), en consultation avec le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA(IE)), réexamine la section de Logement 2020 qui porte sur le logement résidentiel afin d'évaluer sa viabilité continue, les risques de ne pas atteindre son objectif et les autres moyens possibles de faire en sorte que les normes modernes soient respectées dans les délais souhaités.

**Gestion des logements dans les sites de l'ALFC.** L'ALFC a amélioré la planification des projets d'habitation à court terme, mais il faut encore accroître la responsabilisation et la comptabilité des projets. En outre, l'ALFC a mis en place un deuxième cadre de contrôle pour gérer les comptes de loyers.

### Évaluation globale

Les contraintes de temps et de ressources et les besoins définis en matière de logement empêchent le MDN d'atteindre l'objectif de Vision 2020 au chapitre du logement résidentiel.

Des améliorations ont été apportées afin d'améliorer la planification et le suivi des projets. Toutefois, les priorités de la haute direction de l'ALFC doivent être mieux communiquées aux gestionnaires de sites.

L'ALFC doit accroître l'exactitude de son information financière afin d'assurer l'exhaustivité et la fiabilité de ses états financiers et de ceux du MDN.

<sup>1</sup> Logement 2020 est une vision d'avenir axée sur les besoins des membres des FC en matière de locaux d'habitation, favorisant par ce moyen la réalisation des buts et des objectifs de la Stratégie de défense 2020.

Il est recommandé que l'ALFC approuve officiellement les plans annuels initiaux des projets et les modifications subséquentes afin d'établir des jalons pour la surveillance des projets et du rendement des gestionnaires de sites. L'ALFC devrait également s'assurer que les transactions financières sont exactement et uniformément consignées dans son système financier et celui du MDN.

**Rapports financiers.** L'ALFC n'a pas produit d'états financiers vérifiés comme l'exige sa charte, et ce, principalement parce que des informations importantes ne figurent pas dans son système financier. Étant donné que ce système constitue aussi pour le MDN une base de données source<sup>2</sup> sur le logement résidentiel, il influe sur l'exactitude des rapports financiers du Ministère. À cette situation s'ajoutent les problèmes d'interface qui surgissent entre les deux bases de données lorsqu'on télécharge les transactions liées aux dépenses. L'ALFC devrait déterminer la façon de communiquer ses chiffres financiers et de s'assurer que les informations importantes sont consignées afin de produire chaque année les états financiers vérifiés. Par ailleurs, la direction doit s'assurer que la charte est conforme à la structure de rapport.

---

**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.

---

---

<sup>2</sup> Les données du système financier de l'ALFC sont entrées dans le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG) du MDN.



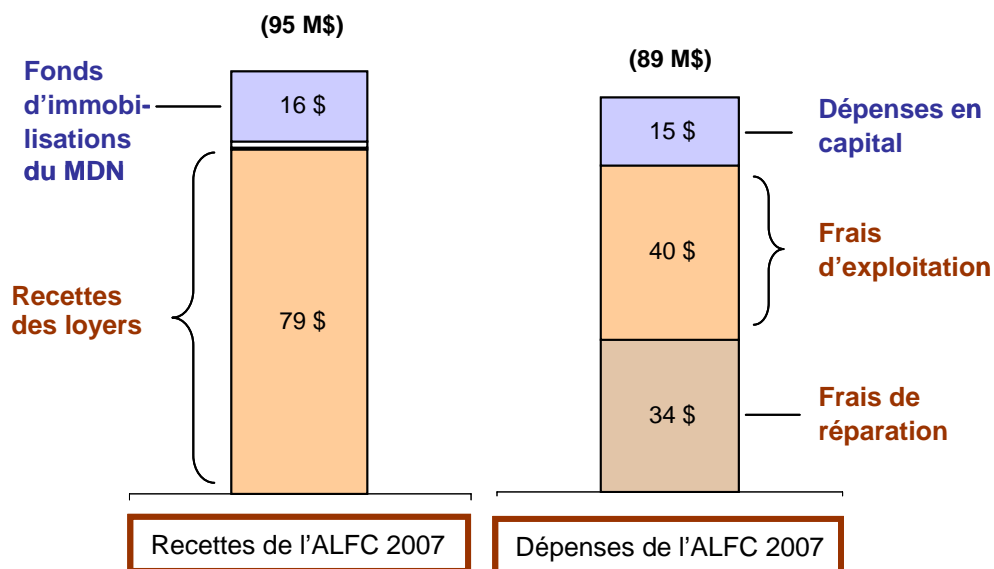
## Introduction

### Contexte

Le MDN est le gardien des logements de l'État dans les divers emplacements des FC au pays. Il continue d'assumer l'entière responsabilité de la politique sur le logement et les biens immobiliers. La responsabilité de l'exploitation du portefeuille de logements, dont la plupart ont été construits dans les années 1940 et 1950, a été déléguée à l'ALFC.

En 1996, l'ALFC a reçu le statut d'OSS. En 2002, le SM et le CEMD ont lancé Vision 2020 dans le but de faire la transition des anciens logements militaires à des logements rénovés d'ici 2020<sup>3</sup>.

Au moment de la vérification, l'ALFC était responsable de gérer un portefeuille de 14 000 unités de logement dans 26 endroits d'un bout à l'autre du Canada. Selon la charte de l'ALFC, ses activités reposent principalement sur les recettes provenant des loyers et des fonds d'immobilisations transférés du MDN. La figure 1 montre la ventilation des recettes et des dépenses de l'ALFC en 2007<sup>4</sup>.



**Figure 1. Ventilation des recettes et des dépenses de l'ALFC en 2007.** Les recettes de l'ALFC ont totalisé 95 M\$ et les dépenses, 89 M\$. Les données sont résumées dans les tableaux suivants :

<sup>3</sup> Le logement à l'appui des Forces canadiennes : Une vision pour 2020, *Appui au logement résidentiel*, page 8.

<sup>4</sup> Rapport annuel de l'ALFC, 2006-2007 – Nota : Ce rapport est la seule source de données financières annuelles, et il n'a pas été vérifié aux fins de fiabilité.

Recettes de l'ALFC	Recettes (\$)
Loyers	79 245 000 \$
Fonds d'immobilisations du MDN	16 416 000 \$
<b>Total</b>	<b>95 661 000 \$</b>

Tableau 1. Ventilation des recettes de l'ALFC en 2007.

Dépenses de l'ALFC	Recettes (\$)
Frais de réparation	34 408 000 \$
Frais d'exploitation	39 627 000 \$
Dépenses en capital	15 285 000 \$
<b>Total</b>	<b>89 320 000 \$</b>

Tableau 2. Ventilation des dépenses de l'ALFC en 2007.

## Objectifs

Cette vérification a permis d'évaluer la pertinence de certaines pratiques de gestion financière du portefeuille de logements des FC touchant :

- le programme de réfection;
- la gestion continue des logements, à savoir :
  - la planification et la comptabilisation des projets à court terme,
  - la qualité de l'information du portefeuille de logements dont l'ALFC se sert pour établir les rapports et prendre les décisions,
  - les processus de paiement et de recouvrement de l'ALFC conformément aux politiques du Conseil du Trésor (CT) et du MDN;
- les rapports financiers.

Les critères de vérification employés lors de ces évaluations figurent à l'[annexe B](#).

## Portée

Nous avons examiné le financement et les résultats des quatre premières années du programme de réfection (de l'année financière (AF) 2004-2005 à l'AF 2007-2008), les projets à court terme exécutés en 2007-2008, ainsi que le processus d'approbation des dépenses et la gestion des recettes de l'AF 2007-2008. Les activités de gestion de projets entreprises par Construction de Défense Canada (CDC) ont été exclues de la vérification.



## Méthodologie

Des entrevues ont été menées auprès de gestionnaires supérieurs et de gestionnaires de sites de l'ALFC, ainsi que de personnel des organisations du SMA(IE) et du Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère (SMA(Fin SM))). Nous avons analysé l'information contenue dans les bases de données auxquelles seule l'ALFC a accès et dans le système de gestion financière du MDN (SCFG). Les tests de conformité à la LGFP ont été basés sur un échantillon de transactions extraites du SCFG. L'analyse de la comptabilité des recettes a été effectuée à partir d'un échantillon de comptes et de rapports fournis par l'ALFC. Les sites visités ont été choisis en fonction de la taille du portefeuille. Nous avons visé des sites de diverses tailles afin de comparer le niveau de conformité et de gouvernance. Comme l'indique le tableau 3, les sites suivants ont été visités :

Nom du site	Taille du portefeuille de logements
Gagetown	1 614
Esquimalt	710
Trenton	649
Ottawa	587
Vancouver	110
Aldergrove	35

**Tableau 3. Sites visités.** Ces portefeuilles totalisent 3 705 unités de logement, soit 26 p. 100 des 14 236 unités du portefeuille global de l'ALFC au moment de la vérification.

## Constatations et recommandations

### Programme de réfection

Le portefeuille de logements des FC ne sera pas amélioré en fonction de normes modernes dans les délais souhaités.

Le programme de réfection, qui est géré par le siège social de l'ALFC, vise à la fois à rationaliser la taille du portefeuille de logements des FC et à assurer la réfection des logements nécessaires. Au moment de la vérification, la taille visée était d'environ 12 000 unités, et des normes modernes avaient été définies aux fins de réfection<sup>5</sup>.

L'objectif du programme de réfection ne sera pas atteint dans les délais souhaités par le MDN, principalement à cause de l'écart croissant entre le financement proposé et le financement réel du programme. Le plan initial selon lequel l'ALFC devait recevoir le statut d'OSS proposait d'investir 46 M\$ par année dans le programme de réfection au cours d'une période de 26 ans. Pour aider à démarrer le programme, le MDN et les FC ont fourni 15 M\$ par année pendant les cinq premières années (de 2004 à 2009), et l'ALFC devait affecter les 31 M\$ restants à même ses recettes. Or, l'ALFC n'est pas parvenue à produire assez de recettes pour remplir son obligation de 31 M\$, d'où un déficit de financement cumulatif de 155 M\$ en mars 2009<sup>6</sup>.

Le plan d'investissement en biens immobiliers confirme le niveau de financement proposé pour le programme de réfection (46 M\$). Il recommande que 2 p. 100 (46 M\$) de la valeur de remplacement estimative<sup>7</sup> des unités de logement soient affectés chaque année aux projets de réfection<sup>8</sup>. En outre, l'objectif d'investissement exige une affectation additionnelle de 2 p. 100 (46 M\$) pour les travaux d'entretien et de réparation. Selon les recettes courantes déclarées dans les états financiers de l'ALFC, si ces deux montants avaient été investis en 2006-2007, il ne serait resté pratiquement aucun financement pour couvrir les dépenses d'exploitation annuelles.

Comme l'indique l'Évaluation stratégique de niveau 1 du SMA(IE) pour l'AF 2009-2010 :

[traduction] « Le Plan de gestion du cycle de vie des biens (PGCVB) a permis de déterminer que l'ALFC n'avait assez de fonds provenant des recettes des loyers que pour couvrir les dépenses internes (...) et que les recettes actuelles des loyers étaient insuffisantes pour fournir une contribution à la réfection. »<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Ces normes sont définies dans les Directives sur les logements du MDN.

<sup>6</sup> 31 M\$/année x 5 ans = 155 M\$.

<sup>7</sup> Au début du programme de réfection, la valeur de remplacement estimative du portefeuille de logements des FC s'élevait à 2,3 G\$.

<sup>8</sup> Directive de planification fonctionnelle de l'infrastructure et de l'environnement, AF 2008-2009, paragraphe 32.

<sup>9</sup> Évaluation stratégique de niveau 1 du SMA(IE), AF 2009-2010.



D'autres facteurs qui influent sur le programme de réfection sont les recettes fixes prévues, un délai plus court (de 2030 à 2020<sup>10</sup>) pour satisfaire aux normes modernes, et une meilleure idée des coûts auxquels on s'attend pour améliorer ces logements afin que leur état passe de médiocre à bon. Un représentant de l'ALFC a indiqué que, vu l'état actuel des unités de logement, le plan d'investissement initial de 2 p. 100 (46 M\$) de l'actuelle valeur de remplacement estimative sur 26 ans est loin d'être suffisant pour faire en sorte que toutes les unités respectent les normes modernes requises d'ici l'échéance souhaitée de 2020.

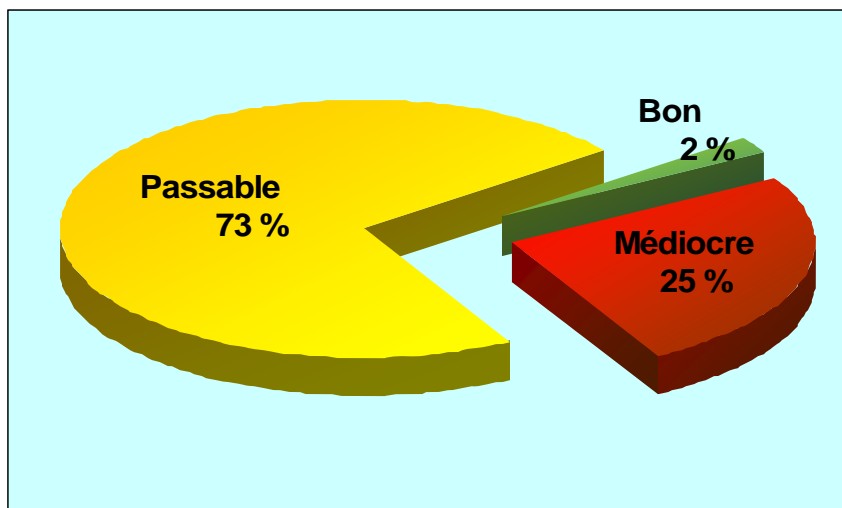
**Vision de Logement 2020**

« D'ici 2020, la transition entre le stock actuel d'anciens logements et casernes militaires à des logements résidentiels modernes, relevant du contrôle de l'État, sera terminée. »

### Progrès réalisés à ce jour

Au moment de la vérification, le programme de réfection était en place depuis quatre ans. Nous avons examiné ce qui avait été accompli grâce au financement reçu du MDN (c.-à-d. en moyenne 15 M\$ par année sur une période de quatre ans).

Pour mesurer les réalisations du programme de réfection, l'ALFC a commencé par évaluer l'état de chaque unité de logement dans le portefeuille de plus de 15 000 logements. L'étude du PGCVB a pris fin en 2006. Elle a été axée sur l'état sommaire des biens et n'a pas évalué les unités selon les normes modernes du MDN. Comme l'indique la figure 2, seulement 2 p. 100 des unités de logement exigeaient un entretien régulier (bon), 73 p. 100 nécessitaient certains travaux de rénovation (passable) et 25 p. 100 avaient besoin d'importants travaux de rénovation ou devaient être éliminés (médiocre).



**Figure 2. Évaluation de l'état du portefeuille de logements des FC (2006).** L'évaluation des unités de logement a été axée sur l'état sommaire des biens; elle ne visait pas à évaluer les unités en fonction des normes modernes du MDN. Les données sont résumées dans le tableau suivant :

<sup>10</sup> Le logement à l'appui des Forces canadiennes : Une vision pour 2020.

Évaluation	Pourcentage
Bon	2 %
Passable	73 %
Médiocre	25 %

Tableau 4. Évaluation de l'état du portefeuille de logements des FC (2006).

Au cours des quatre premières années, le programme a permis :

- de rénover 196 unités de logement dans 10 endroits;
- de commencer à rénover 312 autres unités;
- de construire 60 nouvelles unités de logement;
- d'éliminer les unités de logement jugées délabrées ou excédentaires par rapport aux besoins d'un site, pour ainsi réduire le portefeuille de 15 000 à 14 000 unités.

La combinaison de ces activités du programme de réfection a augmenté le pourcentage du portefeuille en « bon » état, qui est passé de 2 à 6 p. 100. À ce rythme (1 p. 100 par année), il n'y aurait que 16 p. 100 des unités en « bon » état d'ici 2020.

Nous avons aussi examiné l'utilisation des fonds reçus du MDN. Selon les données de l'ALFC, la majorité de ce financement a servi aux fins prévues. La figure 3 montre le financement réel reçu du MDN chaque année; ce n'était pas un montant constant de 15 M\$ par année mais, s'il est réparti sur les quatre ans, le total donne cette moyenne.

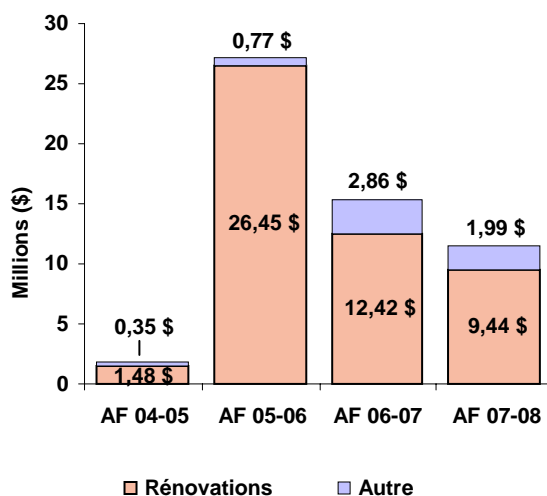


Figure 3. Financement annuel du MDN. Les fonds d'immobilisations ont été utilisés pour des rénovations résidentielles et autres dépenses comme la rénovation des bureaux de sites et l'achat de véhicules pour les inspecteurs des logements de l'ALFC. Les données sont résumées dans le tableau suivant :

Année financière	AF 2004-05	AF 2005-06	AF 2006-07	AF 2007-08
Rénovations (M\$)	1,48	26,45	12,42	9,44
Autre (M\$)	0,35	0,77	2,86	1,99

Tableau 5. Financement annuel du MDN.

### Recommandation

**Programme de réfection.** Réexaminer la section de Logement 2020 qui porte sur le logement résidentiel afin d'évaluer sa viabilité continue, les risques de ne pas atteindre son objectif et les autres moyens possibles de faire en sorte que les normes modernes soient respectées dans les délais souhaités.

**BPR :** CPM, en consultation avec le SMA(IE)



## Gestion des logements dans les sites de l'ALFC

Bien que de solides pratiques et outils de gestion financière soient en place, l'ALFC a besoin d'une information plus opportune, d'objectifs de rendement plus clairs et d'une comptabilité uniforme.

### Planification des projets de rénovation annuels

Les gestionnaires de sites entreprennent la phase de planification de projets tels que des réparations sommaires aux logements, des travaux d'entretien du cycle de vie et des petits projets d'immobilisations en examinant les besoins et les risques du portefeuille de logements de leur site. Pour renforcer la phase de planification de ces projets, l'ALFC a récemment mis en œuvre un PGCVB et élaboré des directives internes sur la planification des projets ainsi qu'un système d'information pour l'approbation des projets (voir l'[annexe C](#) pour de plus amples détails).

Le PGCVB permet de consigner l'âge et l'état des éléments d'habitation, la date à laquelle ils doivent être remplacés et l'état global de chaque unité de logement au Canada. Cette information est entrée et mise à jour dans la base de donnée de l'ALFC sur l'évaluation de l'état (EE) (voir l'[annexe D](#)). On craint que cette base de données ne soit pas mise à jour en temps opportun. En 2007, après l'avoir soumise à une vérification, l'ALFC a conclu que le siège social devait exercer une surveillance continue afin que l'Agence dispose d'une information fiable pour appuyer la prise de décision.

Les directives internes ont permis d'accroître l'uniformité des détails des projets et des analyses des risques dans les propositions annuelles présentées par les gestionnaires de sites. Un comité de surveillance au siège social examine les propositions, ainsi que la base de données sur l'EE, les recettes prévues, les besoins en logements des commandants de bases/d'escadres et le calendrier du programme de réfection. Après cet examen, des lettres précisant les budgets alloués sont envoyées aux gestionnaires de sites.

#### Propositions des sites

L'approbation des propositions des sites repose sur l'information financière et non financière qui est communiquée à un comité de surveillance.

Malgré l'examen auquel le comité soumet toutes les propositions des sites pour décider des projets à financer, par suite de l'établissement du Profil de risque de l'ALFC ([annexe C](#)), les lettres d'affectation budgétaire envoyées aux gestionnaires de sites pour l'AF 2007-2008 n'ont pas mentionné quelles propositions de projets avaient été approuvées ni la priorité de ces projets. Or, cette information est nécessaire pour établir les priorités des gestionnaires de sites. À l'heure actuelle, comme ils ne sont pas informés des projets les plus importants, les gestionnaires de sites ne peuvent pas être tenus responsables de ne pas avoir obtenu les résultats visés par la haute direction. La surveillance des projets constitue un autre élément clé de la responsabilisation. Au moment de la vérification, l'ALFC a créé un nouveau poste au siège social pour surveiller les budgets et l'état d'avancement des projets des sites.



## Comptabilité financière des rénovations et des réparations

Chaque projet de site est considéré soit comme une rénovation importante qui ajoute une valeur en capital à l'unité de logement (c.-à-d. des améliorations), soit une dépense d'entretien annuelle. La façon dont les projets sont classés est indiquée dans les états financiers de l'ALFC et du MDN. Un examen des dossiers de l'ALFC sur les projets des sites pour l'AF 2007-2008 a révélé des incohérences dans la comptabilisation de projets similaires. Les entrevues menées auprès de gestionnaires de sites ont fait ressortir diverses interprétations de ce qui constitue une amélioration versus une dépense. Par exemple, certains gestionnaires considèrent la rénovation de toute la cuisine d'une maison de 50 ans comme des travaux d'entretien du cycle de vie et la comptabilisent à titre de dépense de cette année-là; d'autres la considèrent comme une importante amélioration aux immobilisations et la comptabilisent comme telle. Le fait que les directives internes de l'ALFC ne sont pas claires contribue à cette situation. Les exemples suivants illustrent le manque d'uniformité dans la comptabilité des projets en 2007-2008 :

### Même projet, divers codes

- Amélioration des détecteurs de monoxyde de carbone dans toutes les unités de logement.
- Les coûts ont été consignés à titre de dépense d'exploitation, de réparation sommaire ou d'amélioration.

### Même codage, financement différent

- Des rénovations de cuisines dans différents sites ont été codées comme étant de petits projets d'immobilisations, mais un seul d'entre eux a été financé au moyen de fonds d'immobilisations.

### Projets de réfection gérés à titre de projets de sites non capitalisés

- Les travaux d'amélioration d'une maison en particulier étaient initialement prévus dans le programme de réfection, mais ils ont été gérés à titre de projet de site pour accélérer les choses et comptabilisés à titre de dépense d'exploitation.

Pour remédier à ces incohérences et accroître l'uniformité du traitement comptable, l'ALFC devrait clarifier les directives et les communiquer à tous les gestionnaires de sites.

Il semble également y avoir un manque de surveillance quant au codage des projets lors de leur mise en marche. L'autorisation d'engager des dépenses dans le cadre de projets de rénovation à court terme est obtenue électroniquement par le biais d'un système d'information de l'ALFC appelé Autorisation de projet (A de P)<sup>11</sup>. Afin d'obtenir l'autorisation financière voulue pour commencer un projet, les gestionnaires de sites entrent les détails qui permettent à l'A de P de créer automatiquement le codage financier du projet. Cette information est ensuite approuvée au siège social. Les discussions ont révélé que le codage financier n'est guère examiné lorsque les projets de sites sont approuvés.

<sup>11</sup> Une description plus détaillée figure à l'[annexe D](#) – Mécanismes d'établissement de rapports.



Les travaux de réparation courants sont entrés dans le Système d'information de gestion de l'Agence de logement (SIGAL). Divers travaux de réparation, comme la plomberie et la tonte du gazon, ont été correctement imputés aux comptes de dépenses correspondants dans la base de données de l'ALFC, mais ils ont été téléchargés vers le système de financier du MDN à tort comme travaux de voirie. Durant l'AF 2007-2008, un montant de 2,7 M\$<sup>12</sup> alloué aux réparations résidentielles dans le SIGAL a été imputé à tort aux travaux de voirie dans le SCFG, ce qui s'est reflété dans les états financiers du MDN. Ce montant représente près de 8 p. 100 des dépenses totales de réparation et d'entretien de l'ALFC pour cette année-là. Il s'agit du seul compte de dépenses que les vérificateurs ont examiné. L'Agence est consciente de ce problème d'interface et elle a déjà corrigé la correspondance de nombreux codes entre les deux bases de données.

### Processus d'approbation des paiements (transactions amorcées dans les sites de logements)

L'ALFC figure à l'annexe 1 de la LGFP et, conformément aux articles 33 et 34 de cette loi, elle doit donc faire attester tous les paiements par des agents dûment autorisés. Le processus de l'ALFC doit aussi être conforme au Manuel d'administration financière (MAF) du Ministère.

Les gestionnaires de sites traitent surtout deux types de transactions liées aux dépenses : les commandes de travail<sup>13</sup> et les services publics. Un examen du processus de paiement dans les sites visités, ainsi qu'une vérification de transactions de paiement choisies au hasard, a indiqué que le traitement de ces dépenses est conforme à l'article 34 de la LGFP.

L'examen du processus d'approbation des dépenses n'incluait pas les transactions gérées par CDC.

#### Traitement des dépenses

Les documents justificatifs des 223 transactions examinées ont été dûment autorisés aux fins de paiement.

Un examen de transactions durant trois mois de l'AF 2007-2008 a révélé que le bureau du contrôleur de l'ALFC avait effectué des examens aux fins de l'article 33 de la LGFP conformément à la politique ministérielle<sup>14</sup>.

### Gestion des recettes

Le SIGAL fournit aux gestionnaires de sites l'information et les contrôles nécessaires pour bien s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de la gestion de l'occupation et du recouvrement des loyers (voir l'[annexe D](#)).

Les bureaux des sites de l'ALFC visités ont démontré que des contrôles clés sont en place pour gérer les recettes, comme l'exige la politique du MDN. Par exemple, il y a une séparation des tâches entre la facturation et la réception, la protection des fonds publics et

<sup>12</sup> Huit pour cent des dépenses totales de réparation et d'entretien de l'ALFC pour l'AF 2007-2008.

<sup>13</sup> Une commande de travail est une commande subséquente pour laquelle un entrepreneur doit exécuter des travaux d'entretien en vertu d'une offre à commandes.

<sup>14</sup> MAF 1016-4 – Paiement – Article 33 de la LGFP, 1<sup>er</sup> avril 2001.





le rapprochement mensuel des comptes en souffrance. Un examen des comptes de loyers de 55 unités de logement a permis de constater que l'ALFC exigeait correctement les loyers auxquels les occupants avaient consenti, ou dont ils avaient été avisés après réévaluation, et que ces loyers étaient conformes aux tarifs déterminés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), comme l'exige la politique du MDN sur le logement.

Toutefois, des mesures de recouvrement ne sont pas prises promptement pour limiter le plus possible le nombre de comptes de loyers en souffrance. Cette responsabilité incombe au siège social de l'ALFC après que les gestionnaires de sites l'ont avisé que toutes les mesures réglementaires ont été prises pour recouvrer le solde impayé. En 2008-2009, l'ALFC avait un solde de comptes débiteurs de 1 M\$. Près de 40 p. 100 (359 875 \$<sup>15</sup>) étaient en souffrance depuis trois ans mais n'avaient pas été radiés. Certains soldes cumulés de comptes en souffrance dépassent le pouvoir de radiation du chef de la direction de l'ALFC à l'égard des comptes débiteurs et exigent l'approbation du comité de radiation du Ministère. La politique du MDN stipule qu'il faut limiter le plus possible ces montants<sup>16</sup>.

### Recommandations

**Surveillance des projets.** L'ALFC devrait approuver officiellement les plans annuels initiaux et les modifications des projets de sites afin d'établir des jalons pour la surveillance subséquente des projets et du rendement des gestionnaires de sites.

**BPR :** ALFC

**Codage financier.** L'ALFC devrait prendre des mesures afin de s'assurer que ses transactions financières sont exactement et uniformément consignées dans son système financier et celui du MDN. La tâche consistant à examiner le codage financier des projets annuels devrait être ajoutée au processus d'approbation des projets.

**BPR :** ALFC

<sup>15</sup> Il s'agit de la somme de 308 comptes.

<sup>16</sup> MAF 1018-2 – Comptabilité et contrôle des comptes débiteurs et des revenus publics, 15 septembre 2000.



## Rapports financiers

L'ALFC n'a pas résolu les questions en suspens qui l'empêchent de produire des états financiers vérifiés et complets comme l'exige sa charte.

La préparation d'états financiers vérifiés annuels et distincts était une exigence lors de la création de l'ALFC à titre d'OSS en 1996 et figure toujours dans la charte de l'Agence. Au moment de la vérification, l'ALFC n'avait pas produit d'états financiers vérifiés et complets. L'absence d'état de la situation financière et le caractère incomplet de l'état des résultats d'exploitation diminuent la crédibilité du rapport annuel de l'ALFC dans son ensemble.

De nouvelles lignes directrices du CT permettent à l'ALFC et au MDN de choisir d'inclure seulement les chiffres financiers de l'ALFC dans les rapports du Ministère ou, en plus, de rendre publics séparément les documents de planification et rapports de l'Agence. Si l'ALFC et le MDN sont disposés à ce que les systèmes de l'ALFC soient des bases de données source<sup>17</sup> – et à ce que leurs rapports soient intégrés dans ceux du MDN – il faudrait modifier la charte conformément à ces conditions.

La principale raison pour laquelle l'ALFC n'a pas encore produit d'états financiers est qu'il n'existe à ce jour aucune valeur comptable nette (VCN) exacte à l'égard du portefeuille de logements des FC. Lorsque l'ALFC a assumé la responsabilité de l'exploitation du portefeuille, le gouvernement canadien n'était pas tenu de suivre les principes de la comptabilité d'exercice. L'ALFC s'efforce de déterminer la VCN à partir de données antérieures incomplètes sur la construction et la rénovation de logements.

En outre, les capacités de l'actuel système d'information financière de l'ALFC sont limitées. En 2007-2008, ce système a indiqué un amortissement nul pour le portefeuille de logements alors que les dossiers faisaient état d'une VCN de 30,8 M\$. Cet amortissement nul a été déclaré dans les états financiers du MDN.

Pour avoir une VCN exacte, il faudrait ajouter toutes les améliorations à la valeur du portefeuille de logements. L'ALFC suit la définition que le MDN donne au terme « amélioration », qui exige une valeur minimale de 30 000 \$ par projet, par unité de logement<sup>18</sup>. Le CT accepte une limite minimale de 10 000 \$; le MDN a été autorisé à porter cette limite à 30 000 \$ pour tenir compte de la taille de nombreux projets qu'il exécute, comparativement à ceux d'autres ministères. Il faudrait également se demander si cette limite convient dans le cas des rénovations de logements. En effet, aucune des rénovations gérées par les gestionnaires de sites durant l'AF 2008-2009 n'a atteint 30 000 \$ par unité, de sorte qu'elles n'ont pas été comptabilisées à titre d'améliorations à la VCN du portefeuille. Une VCN croissante pourrait constituer un moyen de démontrer les résultats de l'ALFC concernant l'amélioration de l'état global du portefeuille de logements des FC.

<sup>17</sup> Base de données financières distincte dont l'information est téléchargée vers le SCFG du MDN.

<sup>18</sup> MAF 1020-4, Immobilisations, paragraphe 23.



Étant donné que l'ALFC est un OSS au sein du MDN, ces questions touchant les rapports financiers de l'Agence ont une incidence directe sur les états financiers du MDN.

### **Recommandation**

**États financiers.** L'ALFC devrait déterminer la façon de communiquer ses chiffres financiers et de s'assurer que les informations importantes sont consignées afin de produire chaque année les états financiers vérifiés. Par ailleurs, la direction doit s'assurer que la charte est conforme à la structure de rapport.

**BPR :** ALFC et SMA(IE)



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

### Programme de réfection

#### Recommandation du CS Ex

1. Réexaminer la section de Logement 2020 qui porte sur le logement résidentiel afin d'évaluer sa viabilité continue, les risques de ne pas atteindre son objectif et les autres moyens possibles de faire en sorte que les normes modernes soient respectées dans les délais souhaités.

#### Mesure de la direction

Construit principalement entre les années 1950 et 1960, le portefeuille de logements résidentiels du MDN arrive maintenant à la fin de son cycle de vie. Étant donné les modèles de prestation de services et de financement en vigueur, il est très clair que nous ne pourrions pas assurer la réfection de ce portefeuille de 2,3 G\$ en fonction de normes modernes d'ici 2020, comme le prévoyait la politique Logement 2020. Conformément aux directives du Conseil des Forces armées (CFA), le CPM et le SMA(IE) iront ensemble devant le Comité de direction stratégique de la Défense (CSDS) et proposeront qu'un tiers de l'extérieur du MDN effectue un examen indépendant d'ici l'été 2010, afin de concevoir d'autres méthodes novatrices de prestation de services et de nouveaux modèles de financement qui permettraient de s'attaquer à cette question complexe, tant du point de vue de la politique que de celui de la gestion du cycle de vie des biens immobiliers.

**BPR :** CPM, en consultation avec le SMA(IE)

**Date cible :** Automne 2010

---

### Gestion des logements dans les sites de l'ALFC

#### Recommandation du CS Ex

2. **Surveillance des projets.** L'ALFC devrait approuver officiellement les plans annuels initiaux et les modifications des projets de sites afin d'établir des jalons pour la surveillance subséquente des projets et du rendement des gestionnaires de sites.

#### Mesure de la direction

Depuis, l'ALFC a élaboré une structure et un cadre de gouvernance révisés qui englobent la mise sur pied d'un comité d'examen des programmes et d'un comité d'examen des projets (CEP) (qui remplacent le Comité d'évaluation opérationnelle et technique, ou CEOT) et qui se réunissent tous les trimestres pour examiner, approuver, surveiller et suivre tous les petits et grands projets d'immobilisations.



Les définitions sont en voie d'être clarifiées pour atténuer les incohérences actuelles dans les projets similaires considérés comme des travaux d'entretien du cycle de vie versus des améliorations. Ces définitions seront également publiées et communiquées pour favoriser une compréhension commune dans l'ensemble de l'Agence.

Le CEP examine tous les projets d'immobilisations, de même que les projets opérationnels classés dans des catégories de risque précises (coûts, patrimoine, environnement, domaine technique).

Par ailleurs, la gestion de tous les petits et grands projets de réfection a été centralisée dans la Division de l'infrastructure et des services techniques (IST) de l'ALFC. Le suivi de la mise en œuvre des projets liés au cycle de vie et des petits projets d'immobilisations qui sont exécutés au niveau du site est assuré par la Division de la gestion des logements de l'ALFC, sous la supervision du Directeur général de la gestion des logements, qui est responsable de gérer les bureaux de sites.

**BPR :** ALFC

**Date cible :** Mise en œuvre terminée

---

### Recommandation du CS Ex

3. **Codage financier.** L'ALFC devrait prendre des mesures afin de s'assurer que ses transactions financières sont exactement et uniformément consignées dans son système financier et celui du MDN. La tâche consistant à examiner le codage financier des projets annuels devrait être ajoutée au processus d'approbation des projets.

### Mesure de la direction

Le travail visant à cerner les problèmes de correspondance entre le SCFG et Oracle Financials était déjà en cours et a pris fin durant la vérification. Un examen de cette correspondance est effectué chaque année.

Depuis l'AF 2008-2009, tous les documents d'A de P du crédit 5 sont soumis à l'examen de la Division de la planification financière et de la gestion des ressources (PFGR) de l'ALFC, avant d'être approuvés par le chef de la direction. L'une des vérifications effectuées par la PFGR consiste à faire en sorte que le codage financier soit correctement indiqué, notamment la classification au titre du crédit 1 ou 5.

En outre, depuis l'AF 2009-2010, un rapprochement détaillé des dépenses est effectué entre le SCFG et Oracle Financials afin d'éliminer les irrégularités en matière de codage.

**BPR :** ALFC

**Date cible :** Mise en œuvre terminée

---



## Rapports financiers

### Recommandation du CS Ex

4. **États financiers.** L'ALFC devrait déterminer la façon de communiquer ses chiffres financiers et de s'assurer que les informations importantes sont consignées afin de produire chaque année les états financiers vérifiés. Par ailleurs, la direction doit s'assurer que la charte est conforme à la structure de rapport.

### Mesure de la direction

À compter de l'AF 2009-2010, le rapport annuel de l'ALFC renfermera un ensemble complet d'états financiers, dont l'état de la situation financière, l'état des résultats d'exploitation et les mouvements de trésorerie, conformément à la Norme comptable 1.2 du Conseil du Trésor sur les états financiers. Toutefois, compte tenu du fait que les activités financières de l'ALFC sont entièrement intégrées dans le périmètre comptable du MDN, l'Agence et le Ministère devraient mettre en balance les avantages d'élaborer des états financiers vérifiés au niveau de l'Agence et le coût du développement et du maintien de cette capacité au moyen de fonds qui pourraient être investis directement dans le portefeuille de logements.

Il est pris note que la charte exige des états financiers vérifiés. En 2009-2010, l'ALFC a présenté à la haute direction du MDN et des FC une révision administrative de sa charte afin de veiller à ce que cette dernière tienne compte de la structure de rapport et des changements mineurs apportés à la structure interne.

L'ALFC utilise le seuil de 30 000 \$ du MDN pour la capitalisation des biens et appuie les raisons pour lesquelles le Ministère a recours à ce seuil. Elle peut produire de l'information sur les dépenses en capital qui ne sont pas capitalisées si cette information est nécessaire à la prise de décision ou à la transparence des rapports. Parce que l'ALFC est tenue de produire des états financiers vérifiés, il faudra réexaminer ce seuil avec le MDN à l'égard de l'Agence, car il peut avoir un impact sur la capacité de celle-ci d'obtenir une opinion sans réserve sur ses états financiers.

**BPR :** ALFC et SMA(IE)

**Date cible :** Mise en œuvre partielle



## Annexe B – Critères de vérification

### Objectif

1. Évaluer les contrôles de gérance financière que l'ALFC exerce sur son programme et ses projets de réfection.

### Secteur évalué

- Programme de réfection.

### Critère

- Examiner la planification, la budgétisation, la comptabilité et les rapports du programme de réfection.

### Secteur évalué

- Projets gérés par les gestionnaires de sites.

### Critères

- La planification englobe la gestion des risques et une bonne communication.
  - La comptabilisation des divers types de projets est uniforme.
  - Les budgets sont surveillés de façon continue.
- 

### Objectif

2. Évaluer la qualité de l'information sur le portefeuille de logements.

### Secteur évalué

- Information pour les rapports.

### Critères

- Il existe une information fiable pour produire les états financiers complets de l'Agence.
- L'ALFC produit les états financiers demandés dans sa charte.

### Secteur évalué

- Information pour la prise de décision.



## Critère

- Les données qui figurent dans les systèmes d'information suivants sont opportunes, fiables, utiles et complètes :
    - SIGAL
    - Base de données sur l'EE
    - A de P
    - Oracle Financials
- 

## Objectif

3. Évaluer les processus de paiement et de recouvrement de l'ALFC conformément aux politiques du CT et du MDN.

## Secteur évalué

- Approbation des paiements.

## Critères

- Seule une personne ayant des pouvoirs délégués signe aux fins de l'article 34.
- Paiements exacts (la facture est un document original, les transactions correspondent aux modalités de la facture, et les bonnes dates sont consignées).
- Paiements légaux (les biens/services ont été reçus conformément aux stipulations du contrat, et le paiement n'est effectué que lors de la réception des biens ou de la facture, selon l'événement le plus tardif).
- Paiements opportuns (les paiements en retard ne sont pas systématiques).
- Aucun paiement en double.

## Secteur évalué

- Traitement des recettes.

## Critères

- Les loyers perçus sont équivalents aux tarifs acceptés par les occupants.
- Les loyers exigés correspondent au tarif indiqué dans l'évaluation la plus récente de la SCHL pour le modèle de logement correspondant.
- On limite le plus possible le nombre de comptes débiteurs en souffrance.





### Secteur évalué

- Établissement des loyers.

### Critère

- Les loyers établis pour les modèles de logement correspondent aux tarifs déterminés par la SCHL, avec déductions, le cas échéant, selon la politique du MDN sur le logement.



## Annexe C – Codes et normes de planification de l'ALFC

### Plan de gestion du cycle de vie des biens

Ce plan indique les principaux éléments dans chaque unité de logement, leur état actuel et la date où ils doivent être remplacés, selon leur durée de vie prévue. L'information sert de guide pour déterminer quand les projets d'entretien préventif devraient avoir lieu. Dans son rapport de 1994, le Bureau du vérificateur général (BVG) avait signalé que l'absence de ces renseignements ne permettait pas une gestion efficace du cycle de vie des biens<sup>19</sup>. L'ALFC a répondu à cette observation en définissant les principaux éléments d'une unité de logement et la durée estimative de chacun d'eux, en évaluant l'état actuel de tous les éléments dans le portefeuille de 14 000 logements au Canada, et en consignant cette information dans un système interne appelé base de données sur l'évaluation de l'état (EE). Cette base de données a été installée en 2005, et l'évaluation du portefeuille a pris fin en 2007.

### Directives internes sur la planification

Le siège social a publié un Manuel d'instructions et de directives (MID) sur la planification. Ce MID enjoint aux gestionnaires de sites de présenter chaque année un programme formaté traitant quatre sujets : les réparations, l'exploitation, le cycle de vie et les petits projets d'immobilisations. Les documents présentés renferment une liste des problèmes actuels, comme les risques pour la santé et la sécurité, une liste des projets proposés pour résoudre les problèmes et une estimation des fonds nécessaires pour réaliser ces projets. L'appui du bureau social est nécessaire à l'approbation du programme.

### Profil de risque

L'ALFC a élaboré et communiqué un profil de risque qui donne des directives pour établir l'ordre de priorité des propositions annuelles de projets d'habitation et déterminer l'affectation des ressources. Au premier rang viennent la santé et la sécurité des occupants; au deuxième, l'entretien régulier et la réparation des propriétés; au troisième, les rénovations importantes visant à améliorer l'état global des unités de logement; et, au quatrième, l'élimination.

---

<sup>19</sup> Rapport de 1994 du vérificateur général du Canada, chapitre 27 – Défense nationale – Gestion de l'infrastructure.



## Annexe D – Mécanismes d'établissement de rapports

### Système d'information de gestion de l'Agence de logement (SIGAL)

Le SIGAL fournit des renseignements utiles aux activités quotidiennes des gestionnaires de sites. Il crée des comptes pour les occupants et en suit l'état, perçoit automatiquement les loyers dans le système de solde militaire du MDN, fait le suivi des travaux de réparation, permet l'approbation électronique des travaux d'entrepreneurs pour indiquer qu'ils sont terminés, tient un historique de l'occupation et des réparations de chaque unité de logement depuis la création de l'ALFC, et produit des rapports pour la gestion des budgets locaux. Le SIGAL est muni de contrôles pour empêcher les utilisateurs d'entrer des renseignements erronés ou de contrevenir à la politique. Ces contrôles comprennent, par exemple, des prix fixes de travaux de réparation correspondant à des codes, l'incapacité de répéter des commandes de travail pour ainsi empêcher les paiements en double, et des déductions automatiques du système de solde militaire pour les loyers.

### Base de données sur l'évaluation de l'état

La base de données sur l'EE indique l'âge et l'état des éléments d'habitation, la date à laquelle ils doivent être remplacés et l'état global de chaque unité de logement. Il s'agit de l'information dont le BVG avait signalé l'absence quant à la gestion du cycle de vie des biens<sup>20</sup>. L'ALFC a réagi en créant la base de données sur l'EE pour fournir l'information requise sur une liste exhaustive d'éléments d'habitation. Elle a défini tous les éléments pertinents du cycle de vie d'une unité de logement ainsi que la durée de vie estimative de chacun d'eux, et elle a évalué l'état actuel de tous les éléments dans le portefeuille de 14 000 logements au Canada. Ce travail a pris fin en 2006 et le Conseil du logement du MDN a approuvé le PGCVB de l'ALFC le 30 janvier 2007. L'information contenue dans la base de données sur l'EE contribue donc à l'élaboration du PGCVB, qui constitue l'un des principaux moteurs du programme de réfection.

#### Base de données sur l'EE

La base de données sur l'EE contient l'information nécessaire à la gestion du cycle de vie, dont le BVG avait relevé l'absence dans les dossiers de l'ALFC.

### Autorisation de projet

Le processus d'A de P est un moyen qui permet aux gestionnaires de sites d'obtenir la bonne autorisation financière pour commencer un projet d'habitation. Ils entrent le site, le numéro du projet, le nombre d'unités de logement en cause et les coûts estimatifs. Dans une liste déroulante de descriptions de texte, ils choisissent la catégorie d'activité et le compte de dépenses les plus appropriés. À partir de cette information, l'A de P crée automatiquement le codage financier du projet, et ce codage est utilisé pour toutes les transactions de paiement du projet qui sont téléchargées vers le système financier du MDN.

<sup>20</sup> Ibid.



## Oracle Financials

Oracle Financials est la base de données source du SCFG pour les données financières sur les biens résidentiels. Cette information sert à préparer les états financiers du MDN, et plus précisément à déterminer les augmentations de la VCN des logements résidentiels, le coût d'amortissement et la valeur des dépenses annuelles liées à la réparation et à l'entretien du portefeuille de logements des FC.

