



**Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Renseignements NON CLASSIFIÉS.**

**Audit des travaux municipaux**



Mai 2016

7050-71 (SMA(Svcs Ex))

## Table des matières

|   |            |
|---|------------|
| <b>Acronymes et abréviations .....</b>                | <b>ii</b>  |
| <b>Sommaire des résultats.....</b>                    | <b>iii</b> |
| <b>1.0 Introduction .....</b>                         | <b>1</b>   |
| 1.1 Contexte .....                                    | 1          |
| 1.2 Objectif .....                                    | 4          |
| 1.3 Étendue .....                                     | 4          |
| 1.4 Méthodologie .....                                | 4          |
| 1.5 Critères d'audit .....                            | 5          |
| 1.6 Énoncé de conformité.....                         | 5          |
| <b>2.0 Constatations et recommandations .....</b>     | <b>6</b>   |
| 2.1 Gouvernance et gestion stratégique .....          | 6          |
| 2.2 Gestion de l'information.....                     | 9          |
| 2.3 Entretien, réparations et recapitalisation.....   | 12         |
| 2.4 Planification des exigences .....                 | 15         |
| <b>3.0 Conclusion générale .....</b>                  | <b>18</b>  |
| <b>Annexe A – Plan d'action de la direction .....</b> | <b>A-1</b> |
| <b>Annexe B – Critères d'audit .....</b>              | <b>B-1</b> |

## **Acronymes et abréviations**

|              |  |
|--------------|--|
| AF           | Année financière   |
| MAIE         | Modernisation des activités d'infrastructure et d'environnement    |
| MDN/FAC      | Ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes |
| SIGRD        | Système d'information de la gestion des ressources de la Défense   |
| SMA(Svcs Ex) | Sous-ministre adjoint (Services d'examen)                          |
| SMA(IE)      | Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)            |

## Sommaire des résultats

Le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (MDN/FAC), principaux détenteurs fédéraux de biens immobiliers au Canada, gèrent un portefeuille d'infrastructure essentiel à la mise en œuvre de leurs programmes et activités. La gestion du cycle de vie des biens immobiliers comprend la planification, l'acquisition, l'exploitation, l'entretien, la recapitalisation et les services d'aliénation pour veiller à la disponibilité continue du portefeuille du Ministère, à savoir les terres, les bâtiments, l'infrastructure opérationnelle et les travaux municipaux.

La composante des travaux municipaux de ce portefeuille est d'une importance particulière, puisqu'elle offre le soutien essentiel à l'exploitation d'autres biens immobiliers; les travaux municipaux ont aussi été ciblés lors d'évaluations ministérielles internes comme exigeant une attention supplémentaire. C'est la raison pour laquelle la gestion des travaux municipaux a été incluse dans le Plan d'audit interne axé sur les risques du Chef – Service d'examen<sup>1</sup> pour l'année financière (AF) 2015-2016 à 2017-2018.

Le sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA(IE)), le SMA(Svcs Ex) et le Bureau du vérificateur général ont étudié de façon approfondie la gestion du portefeuille de biens immobiliers du Ministère. Bon nombre des enjeux que ces entités avaient déjà relevés s'appliquent aussi aux travaux municipaux. Ceci comprend la durabilité du portefeuille face à un fonds de biens vieillissants et le déclin de l'adéquation à pertinence et de l'état des biens pendant une période où les ressources étaient limitées.

Un nombre d'initiatives importantes sont déjà en cours dans le Ministère pour transformer la gestion des biens immobiliers. D'abord, les responsabilités en matière de biens immobiliers sont en voie d'être centralisées sous une seule autorité, le SMA(IE). Des projets sont aussi en cours pour moderniser les systèmes d'information des biens immobiliers et pour apporter des améliorations ciblées aux travaux municipaux.

Dans le contexte de ces changements, le MDN et les FAC ont la possibilité de mettre en place un nouveau modèle organisationnel et d'apporter des améliorations aux processus opérationnels existants. Il sera important d'aborder ces changements de façon délibérée et coordonnée. Les constatations de l'audit et ses recommandations mettent en lumière les domaines dont on devra tenir compte pour soutenir le succès de ces initiatives.

### Évaluation globale

- Des processus structurés ne sont pas pleinement élaborés ou mis en œuvre pour soutenir la gestion cohérente des travaux municipaux.
- Le SMA(IE) reconnaît le besoin de changements en profondeur au niveau de la gestion des biens immobiliers, et les initiatives en cours présentent des possibilités d'aborder la durabilité du portefeuille des travaux municipaux.

<sup>1</sup> Le 13 mai 2015, le Chef – Service d'examen a été nommé sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA(Svcs Ex)).

## Constatations et recommandations

**Gouvernance et gestion stratégique.** La gestion des biens immobiliers, y compris celle des travaux municipaux, a été structurée en fonction d'un modèle de gestion décentralisé. En tant qu'autorité fonctionnelle, le SMA(IE) était responsable de fournir l'orientation stratégique, les politiques et des conseils et pour exercer une surveillance. Neuf organisations gardiennes étaient chargées de la gestion directe des biens dont ils avaient la responsabilité. Dans le cadre de ce modèle, la capacité du SMA(IE) à communiquer et à mettre en œuvre directement son orientation stratégique était limitée. Le contrôle décentralisé des sections de génie construction des bases a produit des pratiques et une gestion incohérentes.

En passant au modèle de gardien unique, le SMA(IE) aura une plus grande responsabilité et plus d'influence directe en ce qui concerne les opérations locales. Pour assurer le succès de ce renouvellement, on recommande que le SMA(IE) élabore et mette en œuvre un cadre de gestion pour articuler clairement la vision d'un état stable et pour coordonner et simplifier les nombreux programmes et initiatives qui sont entrepris. Ce cadre de travail devrait aussi comprendre la définition de nouveaux processus opérationnels dans le Groupe des opérations immobilières des Forces armées canadiennes afin de déterminer le niveau approprié de normalisation et la portée de l'influence en matière de gestion.

**Gestion de l'information.** En vue de soutenir une prise de décisions efficace en matière de gestion des travaux municipaux, le MDN et les FAC doivent avoir une bonne compréhension du portefeuille. Ils auront besoin d'information fiable qui leur offre une description détaillée de l'inventaire, de son état et de son adéquation, et du rendement de l'organisation pour leur permettre de déterminer les priorités en matière de gestion.

On recommande que le SMA(IE) continue de poursuivre le renouvellement des systèmes d'information afin d'acquérir des capacités modernes en matière de gestion des biens immobiliers. Pour assurer une mise en œuvre réussie de ce projet, le SMA(IE) devra clairement établir ses besoins en matière d'information et devra élaborer, communiquer et veiller à l'application d'une norme en matière de processus de collecte de données, tout en tenant compte des coûts et des avantages connexes.

**Entretien, réparations et recapitalisation.** Le portefeuille de biens immobiliers du MDN et des FAC fait l'objet de sous-investissement chronique depuis les années 1990, et ses objectifs en matière d'entretien, de réparations et de recapitalisation n'ont pas été atteints. Ceci s'est traduit par un déclin de l'état du portefeuille qui augmente le risque de perturbation des services.

Le SMA(IE) s'efforce d'aborder la durabilité à long terme du portefeuille sur plusieurs fronts. En communiquant avec la haute direction, il devra démontrer clairement les risques associés à l'inaction pour veiller à ce que des décisions éclairées soient prises. À l'avenir, afin d'optimiser les ressources à sa disposition, le SMA(IE) devra tenir compte des priorités en matière d'investissement et de repenser la façon dont les services peuvent être offerts.

**Planifier en fonction des exigences.** La vision limitée du Ministère en ce qui concerne la gestion du cycle de vie des travaux municipaux a eu des répercussions sur la planification à long terme de l'entretien préventif et de la recapitalisation. Parallèlement, les besoins futurs en matière de services municipaux n'ont pas été tenus en ligne de compte lors la planification du développement au sein du Ministère.

L'accroissement de la rigueur dans la gestion du processus de planification aidera à faire en sorte que l'offre des travaux municipaux continue de répondre à la demande. L'amélioration de la planification de la gestion des biens permettra une utilisation efficace des biens tout au cours de leur cycle de vie, alors que la planification de base du développement des biens immobiliers permettra de tenir compte des besoins en matière de services à long terme.

---

**Remarque :** Veuillez consulter [l'Annexe A – Plan d'action de la direction](#) pour la réponse de la direction aux recommandations du SMA(Svcs Ex).

---

## 1.0 Introduction

### 1.1 Contexte

Afin de soutenir leur mandat opérationnel, le MDN et les FAC disposent d'un portefeuille vaste et diversifié de biens immobiliers. Ce portefeuille leur fournit l'infrastructure dont ils ont besoin pour réaliser leur mission, que ce soit en accommodant le personnel et le matériel, en fournissant des milieux de travail pour les opérations et l'administration ou encore pour l'entraînement. Les biens immobiliers du MDN et des FAC sont surtout concentrés dans les 32 établissements de la Défense situés dans l'ensemble du Canada.

L'exploitation de cette infrastructure exige des services municipaux. Dans une certaine mesure, cela peut se comparer à gérer des petites collectivités. Beaucoup de ces services peuvent être achetés des fournisseurs de services publics de la région ou des municipalités voisines. Dans les établissements plus importants de la Défense, le MDN et les FAC exploitent leurs propres travaux municipaux et peuvent aussi fournir ces services aux régions environnantes.

#### 1.1.1 Description du portefeuille

Le MDN et les FAC comptent parmi les plus grands propriétaires de biens immobiliers fédéraux au Canada, exploitant un portefeuille de biens immobiliers composé de 37 000 biens ayant un coût de remplacement immobilier de 26 milliards de dollars. Ces biens comprennent des terrains, des édifices, des travaux militaires et des travaux municipaux. Au cours de l'AF 2014-2015, les dépenses en matière de programme de cycle de vie des biens immobiliers se chiffraient à 1,96 milliard de dollars.

Au sein de ce portefeuille, les travaux municipaux représentent 10 000 biens ayant un coût de remplacement de 5 milliards de dollars, notamment des systèmes électriques, des systèmes de chauffage central, des systèmes d'eau potable et de traitement des eaux usées et des réseaux routiers. Ces systèmes comprennent les centrales électriques et les réseaux de transmission pour fournir des services publics aux bases.

#### 1.1.2 Risques associés aux travaux municipaux

Un approvisionnement sans interruption des services offerts par les travaux municipaux est essentiel à l'exploitation de l'infrastructure des bases et toutes les activités connexes. Les défaillances au niveau des travaux municipaux peuvent donc présenter un vaste éventail de risques pour le MDN et les FAC. Par exemple :

- **Santé et sécurité.** Les services tels que l'électricité, l'approvisionnement en eau et le chauffage sont nécessaires pour faire en sorte que les édifices résidentiels et les milieux de travail soient habitables.
- **Continuité des opérations.** Les fluctuations de l'approvisionnement en électricité peuvent avoir des incidences sur l'équipement informatique et des communications, ainsi que sur l'utilisation des autres centrales et de la machinerie. Les bris de canalisations d'eau, le reflux des eaux usées et les défaillances routières peuvent aussi endommager les biens et entraîner des réparations coûteuses.

- **Parties externes.** La mauvaise gestion des effluents liquides peut causer une contamination environnementale et la non-conformité avec les règlements environnementaux. Aussi, le MDN et les FAC assument les risques des services qu'ils offrent aux collectivités, tels que la sécurité de l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées.

### 1.1.3. Gestion des biens immobiliers

Le MDN et les FAC ont toujours géré leurs biens immobiliers en fonction d'un modèle décentralisé. Dans le cadre de cette structure, le SMA(IE) était l'autorité fonctionnelle des biens immobiliers, fournissant une surveillance du portefeuille, une orientation en matière de gestion et des conseils techniques aux organisations gardiennes. Le SMA(IE) élabore les politiques ministérielles et gère les enjeux susceptibles d'avoir des répercussions dans l'ensemble du portefeuille.

Jusqu'à récemment, les organisations gardiennes comprenaient neuf groupes du MDN et des FAC, tels que la Marine royale canadienne, l'Armée canadienne et l'Aviation royale canadienne, qui étaient chargés de l'exploitation et la gestion des biens immobiliers dont ils avaient la responsabilité. Au sein de ces organisations gardiennes, des conseillers de groupe en matière de biens immobiliers interprétaient et mettaient en application les orientations fonctionnelles et géraient l'affectation de fonds aux divisions, formations ou organisations de base sous leur responsabilité.

À l'échelle locale, les organisations de génie construction des bases étaient chargées de la gestion quotidienne des biens immobiliers dans leurs zones de responsabilité. Le personnel de la planification et des exigences était chargé de la gestion du personnel et des ressources financières pour répondre aux besoins en infrastructure des utilisateurs. Les agents des biens immobiliers s'occupaient généralement du registre des biens et des ententes. Les sections de génie fournissaient une expertise technique et un soutien en matière de gestion de projets. Les sections des métiers exploitaient et entretenaient l'infrastructure, se spécialisant dans des domaines tels que l'exploitation de centrale, la plomberie et le chauffage, la mécanique et l'entretien des routes et des terrains.

### 1.1.4 État des biens immobiliers

Des audits, évaluations et études faits dans le passé ont examiné le portefeuille de biens immobiliers et l'état de la gestion de ces biens au MDN et aux FAC. Le SMA(IE) a fait trois séries d'évaluations du portefeuille des biens immobiliers entre 1999 et 2012. Malgré certaines améliorations révélées par l'évaluation la plus récente, les résultats laissent entendre qu'au cours des trois périodes visées, il y a eu un déclin général de l'état et de l'adéquation des travaux municipaux, qui est passée d'une cote de « passable » à une cote « faible à passable ». On a signalé que l'état et l'adéquation des travaux municipaux étaient plus faibles que les autres types de biens immobiliers. Des observations semblables ont été faites dans le cadre du Plan de gestion du portefeuille national, 2008 du SMA(IE), dans lequel on signalait que les travaux municipaux présentaient une préoccupation particulière. Ce rapport mentionnait que 61 p. 100 des travaux municipaux avaient plus de 50 ans, et qu'il y avait une détérioration continue de l'état et de l'adéquation du portefeuille de biens immobiliers.



Un certain nombre d'évaluations de l'état de la gestion des biens immobiliers ont été faites pour examiner la cause fondamentale de ce déclin. Des études faites à l'interne par le SMA(IE) et des audits et des évaluations de la part du SMA(Svcs Ex) et du vérificateur général ont ciblé les défis et proposé des améliorations à la façon dont les biens immobiliers sont gérés. Des observations clés portant sur la planification et la mesure du rendement, la gestion de l'information, le sous-investissement dans le portefeuille, les exigences en ressources humaines et les processus d'approbation des projets ont déjà été portés à l'attention de la direction.

### **1.1.5 Initiatives en cours**

La gestion des biens immobiliers au MDN et aux FAC subit actuellement une transformation importante à la suite de l'orientation gouvernementale et en réponse aux diverses études, audits et examens faits à leur égard. À la suite de la centralisation de la gestion des biens immobiliers, le SMA(IE) deviendra la seule autorité en matière de leadership fonctionnel, d'orientation stratégique et de services de biens immobiliers. Le SMA(IE) assume la responsabilité des biens immobiliers qui auparavant relevaient de neuf organisations gardiennes par l'intermédiaire d'une approche par étapes commencée en avril 2014 et qui se terminera en avril 2016.

La centralisation de la gestion des biens immobiliers comprendra aussi la mise en œuvre du Programme de modernisation des activités d'infrastructure et d'environnement (MAIE), qui intégrera des outils, des applications et des processus de gestion des biens immobiliers. La première phase de cette initiative consistait en la migration de trois anciens systèmes d'information au Système d'information de la gestion des ressources de la Défense (SIGRD) en 2013. La phase 2 fournira des fonctions supplémentaires en ce qui concerne la gestion du portefeuille, l'entretien des centrales, la représentation visuelle et une production de rapports améliorée en matière de biens immobiliers d'ici décembre 2016.

Dans le cadre du programme de renouvellement de la Défense, le SMA(IE) s'est aussi engagé à simplifier le portefeuille des biens immobiliers, à optimiser la prestation des services de gestion des installations et à améliorer la prestation des projets touchant les biens immobiliers. En ce qui concerne le portefeuille des travaux municipaux, le SMA(IE) a lancé le Programme national des travaux municipaux souterrains, qui cible la recapitalisation de certains travaux souterrains désignés comme étant en mauvaise condition, grâce à un investissement de 500 millions de dollars pour une série de projets devant être terminés d'ici 2025. Le Programme d'investissement dans les infrastructures fédérales, annoncé en 2014, comprend aussi un petit nombre de projets pour la réparation et la mise à niveau de systèmes d'égout et de routes.

## 1.2 Objectif

L'audit visait à évaluer la gouvernance, la gestion des risques et les pratiques de contrôle en place qui appuient la gestion du cycle de vie des services municipaux.

## 1.3 Étendue

Aux fins du présent audit, les travaux ou services municipaux renvoient aux routes, au système de distribution électrique, au système de chauffage et de refroidissement, au réseau d'alimentation en eau, à l'égout sanitaire, ainsi qu'aux réseaux d'égouts pluviaux. Les travaux municipaux ne comprennent pas les éléments de construction et les systèmes de bâtiment. Ils ne comprennent pas les autres services tels que les télécommunications, les forces de police, les services de lutte contre les incendies, l'assainissement, les loisirs, ou d'autres services qui pourraient être inclus dans d'autres définitions communes des travaux municipaux. En outre, les travaux municipaux ne comprennent pas les travaux opérationnels tels que les structures maritimes, les champs ou les aérodromes.

L'étendue de l'audit comprenait les processus du SMA(IE) pour la gouvernance et la gestion stratégique, la gestion de l'information, la maintenance, les réparations et la recapitalisation, la planification des exigences, ainsi que la gestion de ces domaines par les gardiens locaux à trois grandes bases. Le présent audit n'englobait pas l'examen des processus d'acquisition ou d'élimination. Il tenait compte de la gestion des travaux municipaux au sein du MDN et des FAC jusqu'en octobre 2015.

## 1.4 Méthodologie

Les résultats de l'audit sont fondés sur ce qui suit :

- des entrevues avec des autorités ministérielles au sein du SMA(IE) et des organisations gardiennes;
- l'examen des lois, des politiques, des directives, des manuels, des instructions et des documents d'orientation, ainsi que des rapports et des examens internes et externes;
- l'analyse des données des systèmes d'information, y compris le SIGRD, le Système de gestion du génie des Forces canadiennes, SpillNet et WaterNet;
- des entrevues avec le personnel et un examen de la documentation venant de la Base des Forces canadiennes Borden;
- des visites des sites dans des établissements de la Défense à la 5<sup>e</sup> Division du Canada Gagetown, la Base de soutien de la 4<sup>e</sup> Division du Canada Petawawa, et la 4<sup>e</sup> escadre, Cold Lake, consistant en :
  - des entrevues menées auprès des membres du personnel fonctionnel et des experts en la matière à chaque site;
  - des révisions des processus de travail et l'observation des opérations dans les sections du génie construction des bases.

Tout en prenant en considération la gestion des travaux municipaux à l'échelle du MDN et des FAC, les observations en lien avec la gestion locale étaient propres aux sites visités.

## 1.5 Critères d'audit

Les critères d'audit se trouvent à l'[Annexe B](#).

## 1.6 Énoncé de conformité

Les conclusions et recommandations figurant dans le présent rapport sont étayées par des preuves d'audit suffisantes et appropriées regroupées conformément à des procédures qui respectent les exigences énoncées dans le document *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. Par conséquent, l'audit est conforme aux normes de vérification interne du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. Les opinions exprimées dans le présent rapport sont fondées sur les conditions qui avaient cours au moment de l'audit et ne s'appliquent qu'à l'entité ayant fait l'objet d'un examen.

## 2.0 Constatations et recommandations

### 2.1 Gouvernance et gestion stratégique

Bien que l'on ait établi certains éléments d'orientation, la gouvernance et la gestion stratégique ne sont pas pleinement développées pour soutenir l'activité des travaux municipaux.

#### 2.1.1 Autorité fonctionnelle

En tant qu'autorité fonctionnelle pour la gestion des biens immobiliers, le SMA(IE) est responsable de la présentation des directives, des conseils, de l'orientation et de la surveillance à l'échelle fonctionnelle. Cette autorité comprend l'élaboration et la communication d'une orientation, de politiques et de procédures stratégiques; la mise à disposition d'outils de soutien tels que des systèmes d'information, des processus de travail et des conseils techniques; ainsi que l'assurance d'une surveillance et d'une production de rapports appropriés en matière de conformité.

En raison de la complexité du domaine de la gestion des biens immobiliers, le SMA(IE) exerce cette autorité par l'entremise d'un large éventail d'activités et d'initiatives dans toute une série de champs thématiques. Le SMA(IE) est tenu de donner des directives d'un point de vue stratégique pour gérer les problèmes au niveau du portefeuille et des conseils techniques précis au niveau des actifs.

Compte tenu du volume important de directives formulées et en cours d'élaboration par le SMA(IE), la coordination et l'efficacité des directives stratégiques ne sont pas toujours claires. Dans certains cas, les politiques et outils ont été préparés, mais ne sont pas entièrement approuvés ou promulgués. Les politiques approuvées ne sont pas disponibles au niveau central ou publiées de manière coordonnée. Les politiques publiées ont parfois été abandonnées dans l'intention de poursuivre l'élaboration de nouvelles politiques plutôt que de mettre à jour les directives existantes.

En voici quelques exemples :

- Les principales références telles que le Manuel de gestion des biens immobiliers et le Manuel du Génie construction des Forces canadiennes fournissent des ressources exhaustives pour des directives pratiques, mais elles ne sont pas régulièrement mises à jour ou bien tenues.
- Des listes de contrôle détaillées pour l'entretien préventif ont été mises au point mais n'ont pas été communiquées au personnel au niveau de la base.

#### Bonnes pratiques

- Certaines sections du génie construction des bases ont établi des structures et des pratiques de gestion que l'on peut envisager de mettre en œuvre dans l'ensemble des détachements des opérations immobilières.
  - Une planification à long terme pour les travaux municipaux a été explicitement envisagée par l'entremise d'un plan quinquennal à la Base des Forces canadiennes Borden.
  - Une cellule de réponse pour le triage dédiée à la 4<sup>e</sup> escadre, Cold Lake, fournit des mesures ou une évaluation initiale pour les appels de service.

- Des études passées sur le portefeuille des biens immobiliers incluait des propositions de plans d'action qui n'ont pas été pleinement mis en œuvre.

Sous l'ancien modèle décentralisé de la gestion des biens immobiliers, le SMA(IE) s'est heurté à des difficultés dans la mise en œuvre de son intention stratégique en raison de son incapacité à influencer directement les organisations gardiennes qui étaient responsables de la mise en œuvre de l'orientation fonctionnelle. En tant qu'autorité fonctionnelle, le SMA(IE) était séparé des organisations gardiennes qui faisaient rapport à leurs propres chaînes de commandement. La communication et l'acceptation des politiques et des outils du SMA(IE) étaient parfois gênées par ce lien indirect, et l'orientation stratégique donnée par le SMA(IE) ne répondait pas toujours aux besoins de ses clients.

En voici quelques exemples :

- Le personnel du génie construction à une base ne comprenait pas l'utilité d'un plan directeur d'aménagement des biens immobiliers et a demandé des conseils sur la manière de préparer ce type de plan en dépit du fait que le SMA(IE) avait publié une norme non approuvée.
- Le SMA(IE) dirige un programme d'inspection de la conformité pour les systèmes d'ingénierie, mais il est limité dans sa capacité à appliquer des mesures correctives ou à assurer le suivi de ces mesures, car il n'établit pas de priorités en matière de génie construction des bases à l'échelle locale.
- Lors d'une étude précédente, le SMA(IE) a constaté que le personnel du génie construction des bases ne faisait pas référence à un grand nombre de ses politiques, mais qu'ils s'en remettaient plutôt aux normes de l'industrie pour guider leur travail.

La Politique du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers exige l'établissement d'un cadre de gestion des biens immobiliers au sein des ministères pour appuyer les décisions en matière de gestion et les résultats des programmes stratégiques. Ledit cadre doit inclure des définitions des pouvoirs, des responsabilités et des obligations, des politiques, des pratiques, et des processus. Les systèmes doivent fournir des renseignements sur les programmes, les aspects financiers, ainsi que le rendement. Dans son audit de 2012, le Bureau du vérificateur général a observé qu'un tel cadre n'avait pas encore été réalisé au MDN et aux FAC.

Le SMA(IE) a publié le Cadre de gestion des biens immobiliers de la défense, en décembre 2013. Cependant, bon nombre des éléments prévus du cadre doivent encore être achevés, et le cadre n'a pas été mis en œuvre en tant qu'outil de gestion de la façon voulue. Ledit cadre pourrait s'avérer utile dans l'expression de la vision stratégique pour la gestion des biens immobiliers et la coordination des efforts en matière d'élaboration des politiques. Le SMA(IE) a reconnu la nécessité d'orienter son rôle dans l'élaboration des politiques. Une initiative est actuellement en cours pour rationaliser quelque 400 instruments de politique dans son répertoire et pour organiser ses conseils par l'intermédiaire d'un cadre de politiques.

### **2.1.2 Organisations gardiennes**

Les organisations gardiennes des biens immobiliers sont chargées de la gestion des biens dont elles ont la responsabilité conformément à l'orientation stratégique établie par le SMA(IE) en

tant qu'autorité fonctionnelle, ainsi qu'aux termes des lois et des politiques du gouvernement. Les responsabilités des organisations gardiennes en ce qui concerne les biens immobiliers comprennent l'identification des exigences, la planification du cycle de vie des biens, la planification du développement du portefeuille et l'affectation de ressources.

Selon le modèle de gestion décentralisée précédent, des conseillers en biens immobiliers au niveau des groupes, des divisions et de la formation interprétaient et mettaient en application l'orientation fonctionnelle aux fins de mise en œuvre à l'échelle des sections de génie construction des bases. Dans la pratique, les sections de génie construction des bases fonctionnaient avec beaucoup d'autonomie. Les processus de gouvernance pour ces sections varient entre les bases, avec des différences quant à l'arrangement des structures organisationnelles, l'établissement de politiques et de procédures, la planification du portefeuille, la planification des activités, les processus d'établissement des priorités quant à la charge de travail et les programmes d'entretien préventif. L'élaboration de processus de gestion locaux dans chacune des bases a créé des incohérences à l'échelle du MDN et des FAC et a eu des répercussions sur la qualité de la gestion à chacun des emplacements. Par exemple, aux bases visitées, des instructions permanentes d'opération n'avaient pas été bien élaborées et la gestion du rendement n'avait pas été mise en place.

En 2013, le MDN et les FAC ont mis sur pied l'initiative de renouvellement de la gestion des biens immobiliers de la Défense nationale. Le 1<sup>er</sup> avril 2016, le SMA(IE) deviendra l'unique gestionnaire du portefeuille de biens immobiliers, assumant les responsabilités détenues auparavant par neuf organisations gardiennes. La centralisation de la gestion des biens immobiliers devrait améliorer la capacité du SMA(IE) lorsqu'il s'agira de diriger les activités des détachements des opérations immobilières pour assurer la conformité à l'orientation fonctionnelle et veiller à la mise en œuvre de processus de gestion cohérents.

Pour le moment, le SMA(IE) se concentre sur le transfert des ressources et des propriétés des anciennes organisations gardiennes. Malgré le fait que le SMA(IE) a commencé à assumer la responsabilité d'un certain nombre de bases, les processus de gestion ne sont pas tout en fait en place pour définir comment le groupe assumera ces responsabilités dans l'environnement post-transformation.

### **2.1.3 Conclusion**

Le SMA(IE) pourrait bénéficier d'une orientation stratégique plus clairement élaborée en ce qui concerne la gestion des biens immobiliers, notamment les travaux municipaux. Le Cadre de gestion des biens immobiliers de la Défense n'est pas encore pleinement élaboré. Cependant, il est nécessaire pour coordonner et orienter les diverses initiatives en cours.

Grâce à ses nouvelles responsabilités en tant que gardien des biens immobiliers, le SMA(IE) a la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des processus opérationnels cohérents et de décider de la portée appropriée du contrôle de la gestion au sein du Groupe des opérations immobilières des Forces armées canadiennes et ses détachements.

## Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Alors que le SMA(IE) opère sa transition pour devenir l'unique gardien des biens immobiliers, y compris des travaux municipaux, il devrait mettre à jour et mettre en œuvre le Cadre de gestion des biens immobiliers de la Défense, qui comprend une exigence à l'égard d'un cadre de mesure du rendement, pour permettre le développement et l'exécution de cette fonction de façon exhaustive et efficace.

**BPR :** SMA(IE)

## 2.2 Gestion de l'information

La qualité de l'information sur l'inventaire, l'état et le rendement au sein du Ministère n'est pas apte à soutenir une prise de décisions efficace en ce qui concerne la gestion des travaux municipaux.

### 2.2.1 Inventaire

Des renseignements exacts sur l'inventaire du portefeuille sont essentiels à la capacité de gérer les travaux municipaux. À l'heure actuelle, ces renseignements dépendent des dossiers qui se trouvent dans les sections de génie construction des bases. Ces renseignements peuvent prendre la forme de dessins et de schémas de système originaux, accompagnés de concepts et de dessins qui tiennent compte des modifications au cours des années.

#### Bonnes pratiques

- Un certain nombre des bases visitées ont commencé à tenir compte des données sur les travaux municipaux en se servant de systèmes d'information géographique.

Ces dossiers manuels ont été jugés incomplets et non fiables dans le cadre de l'audit. Les agents des biens immobiliers ont signalé des difficultés systématiques lorsqu'il s'agissait de veiller à ce que les entrepreneurs et le personnel du génie construction fournissent des dessins mis à jour à la conclusion de toute construction ou modification. Aussi, les dossiers manuels ne comprenaient pas le niveau de détail auquel on s'attendait. Les renseignements de base sur les biens n'étaient pas conservés, notamment le nombre et l'emplacement d'éléments tels que les poteaux, les historiques des travaux de construction, d'entretien et de réparation ainsi que d'autres données qui pourraient être utiles à la gestion du cycle de vie des travaux municipaux.

En 2010, le SMA(IE) a inauguré le projet MAIE en vue d'améliorer la gouvernance, les politiques, les processus et les technologies habilitantes en ce qui concerne la gestion du portefeuille des biens immobiliers et de l'environnement.

Avec la mise en œuvre de la phase 1 du projet de modernisation, le SIGRD est devenu l'unique dépôt des renseignements sur l'inventaire de biens immobiliers. Le personnel qui prend part à la gestion des travaux municipaux a fait savoir que le SIGRD n'est pas bien adapté pour capter l'information sur ce type de biens, tout comme le système qu'il a remplacé ne l'était pas non plus. Des biens de ce genre sont mieux gérés au moyen d'un système d'information

géographique, qui permet une plus grande précision lorsqu'il s'agit de consigner des renseignements sur les emplacements et de fournir une interface graphique. La phase 2 du projet de modernisation, qui est en voie d'élaboration, abordera cette exigence grâce à l'intégration d'une capacité de représentation visuelle.

Le SMA(IE) a fait savoir que la fiabilité de l'information sur les travaux municipaux dans le SIGRD était faible, condition héritée de l'ancien système à partir duquel elle a été transférée. L'un des champs de données clés dans le SIGRD est le coût du remplacement des biens immobiliers, qui sert à affecter des fonds aux bases et à établir des cibles en matière de dépenses. Cependant, 45 p. 100 des dossiers sur ces travaux ont un coût de remplacement de 0 dollar dans le SIGRD. L'inexactitude des données de cette ampleur nuit à la prise de décisions en matière d'affectation des ressources.

La qualité des processus de collecte de données et de tenue de dossiers varie. Certaines bases ont signalé des arriérés chroniques en matière de saisie de données dans le SIGRD, attribuables en partie au nombre de ressources limitées affectées au maintien des données. On a constaté que les normes des données du SIGRD n'étaient pas observées de façon uniforme, ce qui se traduit par des différences sur le plan des champs de données utilisées pour chaque dossier. Parallèlement, les bases se servaient de systèmes d'information géographique à divers degrés, allant d'aucun usage à des efforts déployés activement pour tenir de tels dossiers.

### 2.2.2 État

Il est important d'obtenir des renseignements sur l'état des travaux municipaux afin d'être en mesure de procéder à la planification de la gestion du cycle de vie. Les gestionnaires immobiliers utilisent ces renseignements pour prendre des décisions éclairées quant à l'affectation des ressources, ainsi que pour planifier la tenue d'un entretien préventif avant la défaillance de l'infrastructure. Bien que le personnel local du génie construction se familiarise avec les systèmes dont il est responsable, aucun renseignement fiable concernant l'état des biens n'est disponible pour les travaux municipaux. Les gardiens des biens immobiliers n'ont jamais été tenus d'effectuer des évaluations périodiques de l'état des biens.

Depuis 1999, le SMA(IE) a mené trois séries d'évaluations de l'état et de l'adéquation des biens immobiliers afin de présenter un rapport sur l'état du portefeuille dans son ensemble. Des évaluations de l'état peuvent également être effectuées de façon ponctuelle pour des systèmes ou des zones précises ciblées aux fins de réparation. Les renseignements relatifs à l'état, toutefois, ne sont pas conservés de manière uniforme dans un système d'information et ne peuvent être utilisés qu'aux fins pour lesquelles les évaluations ont été menées. Dans le SIGRD, le champ lié à l'état est vide pour 81 p. 100 des dossiers sur les biens immobiliers. La validité et la comparabilité de ces renseignements sont également menacées étant donné que la méthodologie utilisée dans le cadre de l'évaluation de l'état n'est pas uniforme pour l'ensemble des études et que certains intervenants ont remis en question les méthodes employées.

Compte tenu de ce qui précède, le SMA(IE) a récemment lancé un programme quinquennal visant à effectuer des évaluations de l'état pour l'ensemble du portefeuille de biens immobiliers afin que soient obtenues les données qui alimenteront les outils d'aide à la décision dans le cadre de la phase 2 du programme MAIE. Ces données seront regroupées afin que soient appliquées les



règles administratives qui appuieront les décisions relatives à l'affectation des ressources. Cette initiative, cependant, ne prévoit actuellement pas inclure l'infrastructure des travaux municipaux puisque les critères d'évaluation n'ont pas encore été établis.

### **2.2.3 Rendement**

Les données relatives au rendement sont d'autres éléments d'information utiles à la gestion des travaux municipaux. Elles permettent à la direction de déterminer les tendances liées au portefeuille, qui peuvent à leur tour permettre de cibler les secteurs auxquels une plus grande attention doit être accordée. Les données liées au rendement permettent également l'évaluation de la qualité des services. L'exigence suivante est énoncée dans la Politique sur la gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor : « Le rendement global des biens immobiliers est évalué régulièrement et systématiquement en vue d'en déterminer la fonctionnalité, l'utilisation et le rendement d'un point de vue physique et financier. Des indicateurs clés de rendement et des cibles à partir de repères pertinents doivent être déterminés. »

Le MDN et les FAC ne tiennent pas à jour les renseignements liés au rendement du portefeuille des travaux municipaux. Bien qu'un tableau de bord ministériel concernant les mesures de rendement des biens immobiliers ait été élaboré antérieurement, ces renseignements ne sont plus déclarés. Les mesures de rendement indiquées dans le Rapport ministériel sur le rendement du MDN et des FAC pour l'AF 2013-2014 touchent les biens excédentaires, la réalisation de progrès par rapport aux plans de construction des projets d'immobilisations et les dépenses relatives à la récapitalisation de l'infrastructure. Le Rapport sur les plans et les priorités du MDN et des FAC pour l'AF 2015-2016 a ciblé des objectifs liés à l'adéquation et à l'état des biens immobiliers, au progrès des projets d'envergure, aux biens excédentaires, aux dépenses relatives à l'entretien et à la réparation, et à l'Indice d'évaluation du rendement de la coordination, du développement et du contrôle.

Le MDN et les FAC ne font pas non plus le suivi des renseignements relatifs aux perturbations des services, telles que les pannes de courant, les refoulements d'égout ou les bris de canalisation. Même si le personnel de génie construction consigne les appels de service dans le Système de gestion du génie des Forces canadiennes, il utilise principalement ce système pour la gestion des bons de travail et n'analyse pas les données afin de dégager des tendances dans le but de repérer les zones où ont lieu des pannes récurrentes. L'analyse par les gestionnaires immobiliers des données relatives aux bons de commande pourrait fournir des renseignements concernant les tendances liées aux heures de travail et aux coûts de chaque type de service, mais ces données ne sont pas générées et aucune norme de service n'est établie.

### **2.2.4 Conclusion**

Le MDN et les FAC ne recueillent pas et n'analysent pas systématiquement les renseignements nécessaires pour soutenir la gestion des biens immobiliers, y compris des travaux municipaux. Le manque lié aux capacités nécessaires du système d'information et une orientation insuffisante en ce qui a trait aux procédures de cueillette d'information ont fait en sorte que les renseignements sur les biens immobiliers, y compris ceux sur les travaux municipaux, soient de piètre qualité.

S'il ne dispose pas de renseignements exacts et complets sur les biens immobiliers, SMA(IE) aura une capacité limitée à prendre des décisions menant à une gestion efficace et efficiente. Les renseignements sur l'inventaire des biens, l'état et le rendement sont nécessaires pour éclairer les processus de prise de décisions en matière de gestion.

Le SMA(IE), dans le cadre du projet de modernisation, fait d'importantes améliorations à la gestion de l'information sur les biens immobiliers. Parmi les fonctions prévues, il y a la gestion spatiale et le soutien des décisions en matière de gestion des ressources. Cependant, pour obtenir les pleins avantages de ces améliorations au système, le SMA(IE) devra tenir compte des exigences en matière de données et les processus de collecte, établissant un équilibre entre ces renseignements et le niveau d'effort nécessaire pour le maintenir.

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

2. Le SMA(IE) devrait continuer de poursuivre la mise au point d'un système pour consigner et analyser l'information qui soutiendra la prise de décisions pour la gestion du cycle de vie des biens immobiliers, y compris des travaux municipaux. Il devrait élaborer et mettre en œuvre des processus de gestion de l'information pour veiller à ce que des renseignements pertinents et exacts sur l'inventaire, l'état et le rendement des travaux municipaux soient recueillis et maintenus.

**BPR : SMA(IE)**

## **2.3 Entretien, réparations et recapitalisation**

Le Ministère ne fait pas suffisamment d'investissements dans l'entretien, la réparation et la recapitalisation pour traiter tous les problèmes connus en ce qui concerne le portefeuille actuel des travaux municipaux.

### **2.3.1 Cibles et dépenses**

Le MDN et les FAC ont désigné l'infrastructure comme étant l'un des quatre piliers sur lesquels reposent les capacités militaires. En conséquence, le MDN et les FAC ont établi en 2008 un objectif relatif aux dépenses en matière de biens immobiliers, qui est de dépenser 3,9 p. 100 en coût de remplacement des biens immobiliers au cours des 20 prochaines années. L'objectif est de remplacer 50 p. 100 de l'infrastructure existante sur 20 ans, ou de dépenser 2,5 p. 100 par année en coût de recapitalisation du portefeuille. Le 1,4 p. 100 restant représente les dépenses ciblées pour l'entretien et la réparation.

Ces objectifs sont fondés sur l'orientation fournie par le Conseil du Trésor en ce qui a trait à la gestion des biens immobiliers, qui suggère que soit fixé un niveau de dépenses ciblé de 4 p. 100 du coût de remplacement des biens immobiliers (2 p. 100 pour la recapitalisation et 2 p. 100 pour l'entretien et la réparation), en fonction d'une estimation de 50 ans pour ce qui est de la durée de vie utile de l'infrastructure. Ces directives sont conformes aux normes de l'industrie, qui suggèrent un niveau de dépenses de 2 à 4 p. 100, avec des augmentations si des dépenses insuffisantes ont été effectuées par le passé. Étant donné l'âge des immeubles du portefeuille, le MDN et les FAC ont fixé leurs objectifs à 2,5 p. 100 pour la recapitalisation et à 1,4 p. 100 pour l'entretien et les réparations.

#### Bonnes pratiques

- Plusieurs initiatives sont en cours afin que soit abordée la question de l'utilisation optimale des ressources disponibles.

**Entretien et réparations.** Malgré ses intentions, le MDN et les FAC n'ont pas atteint leur cible de 1,4 p. 100 en ce qui concerne l'entretien et les réparations pour les cinq dernières années en raison de ressources limitées, et il est peu probable qu'il atteigne ce niveau de dépense à l'avenir. Selon le SMA(IE), les dépenses de l'AF 2009-2010 à l'AF 2014-2015 se situent à environ 1 p. 100 par an, ce qui se traduit par un déficit théorique en matière d'entretien et de réparation d'environ 454 millions de dollars jusqu'à ce jour. Au cours de quatre prochaines années, le Ministère s'attend à réduire davantage ses dépenses d'entretien et de réparation à environ 0,8 p. 100 du coût de remplacement de ses biens immobiliers. Cela ajoutera 654 millions de dollars supplémentaires à l'arriéré des dépenses et se traduira par un effet cumulatif de 1,1 milliard de dollars en dépenses reportées en entretien et en réparation d'ici 2018.

Deux facteurs sont susceptibles d'aggraver ce manque à gagner. D'une part, l'orientation du Conseil du Trésor et les normes de l'industrie sur lesquelles utilisées pour établir la cible se fonde sur l'hypothèse que les biens immobiliers sont conservés pendant une vie utile de 50 ans et qu'ils ont été généralement bien entretenus. En comparaison, comme le SMA(IE) l'a signalé dans son examen fonctionnel de 2010, 61 p. 100 du portefeuille des travaux municipaux a déjà plus de 50 ans et l'état général du portefeuille a été coté comme étant de « faible à passable ». La cible établie pour les dépenses est donc susceptible d'être insuffisante en soi. D'autre part, le MDN et les FAC sont conscients que les coûts de remplacement de biens immobiliers ne sont pas fiables. Par conséquent, le niveau de dépense signalé par le Ministère est probablement sous-exprimé parce qu'il se fonde sur des renseignements sur les coûts de remplacement incomplets ou sous-évalués.

**Recapitalisation.** Le MDN et les FAC sont en voie de respecter leur cible en matière de recapitalisation de 2,5 p. 100 du coût de remplacement des biens immobiliers. Bien que les dépenses se sont situées en moyenne à 2,3 p. 100 au cours des cinq dernières années, on prévoit des dépenses de 2,7 p. 100 en moyenne au cours des cinq prochaines années.

Les organisations gardiennes ont constamment fait état des pressions en matière de financement qui les ont empêchées d'atteindre le niveau de dépenses ciblé. Et bien que le SMA(IE) ait fait des efforts dans le passé pour empêcher la réaffectation de fonds à d'autres usages, l'affectation budgétaire reste en dessous du niveau nécessaire. Le manque chronique d'affectation de fonds à l'entretien et à la réparation provoquera un déclin continu de l'état et de l'adéquation des biens immobiliers. Alors que le SMA(IE) assume la responsabilité du portefeuille et des ressources

connexes à partir des organisations gardiennes, il sera en meilleure position pour évaluer les exigences globales du portefeuille et l'adéquation de l'investissement ministériel.

### 2.3.2 Optimisation des ressources

Tout en reconnaissant qu'il soit peu probable qu'on règle le sous-investissement historique en matière d'infrastructure, le SMA(IE) travaille à plusieurs initiatives pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles et pour ramener le portefeuille de biens immobiliers à un état durable. Afin d'affecter les dépenses aux aspects en ayant le plus besoin, le SMA(IE) a, en 2011, inauguré le Programme national des travaux municipaux souterrains. Réagissant ainsi à une évaluation du portefeuille qui ciblait les travaux municipaux comme étant en pire condition que les autres biens, il créait ce programme pour fournir un investissement coordonné à l'échelle nationale de 500 millions de dollars qui serait affecté à certains travaux. Après avoir fait des évaluations plus détaillées d'endroits en particulier pour déterminer les travaux nécessaires, le SMA(IE) se prépare à mettre en œuvre une série de projets de recapitalisation et de remplacement par l'intermédiaire de ce programme.

Pour soutenir les décisions prises à l'égard de la gestion du portefeuille, la phase 2 du projet de modernisation offrira la capacité d'optimiser l'affectation de ressources grâce à l'exploitation de données en utilisant un processus de hiérarchie analytique. Le système tiendra compte d'un certain nombre de facteurs de données sur le portefeuille, dont les plans de gestion de cycle de vie des biens, l'état des biens, leur fonction, etc. et appliquera des règles opérationnelles établies pour fournir des recommandations à l'égard des priorités en matière de dépenses. Dans l'attente de cette capacité, le SMA(IE) entreprend un processus de cinq ans pour recueillir les renseignements nécessaires sur l'état du portefeuille comme intrant à ce système. Des règles opérationnelles sont aussi en voie d'être établies et mises en œuvre en attendant de ce système par l'élaboration de fiches de rendement aux fins d'établissement de priorités pour l'évaluation objective des projets.

Le SMA(IE) s'est engagé à explorer l'innovation des services par l'intermédiaire de formes de prestation de rechange comme initiative dans le cadre du programme ministériel plus large de renouvellement de la Défense. Des études sont en cours pour explorer la possibilité d'offrir des services municipaux grâce à des contrats de service regroupés ou d'autres stratégies d'approvisionnement.

Une autre initiative dans le cadre du renouvellement de la Défense concerne la rationalisation du portefeuille de biens immobiliers. Cette démarche comprend l'examen des exigences du MDN et des FAC en biens immobiliers afin de cibler les biens de surplus aux fins de leur aliénation. Le SMA(IE) a mis sur pied le Programme d'aide aux immobilisations pour fournir des fonds pour faciliter le transfert de l'infrastructure, tel que les usines de traitement de l'eau et des eaux usées, aux collectivités voisines. Afin d'optimiser le soutien du portefeuille à partir des ressources disponibles, le SMA(IE) devra continuer à cibler des innovations et des gains d'efficacité dans l'exploitation des biens immobiliers.

### 2.3.3 Conclusion

Au cours des années, le manque d'investissements en entretien et en réparations se traduira par la détérioration supplémentaire des biens immobiliers du MDN et des FAC, notamment des travaux municipaux. L'inhabilité actuelle d'atteindre les cibles en matière de dépenses est amplifiée par l'âge et l'état des biens du portefeuille et la qualité de l'information en ce qui concerne le coût de remplacement des biens immobiliers à partir de laquelle les cibles sont établies. Avec la centralisation de la gestion des biens immobiliers, le SMA(IE) hérite d'une situation dans laquelle il est peu probable que les ressources disponibles permettent de répondre aux besoins existants. En tant qu'unique gardien, le SMA(IE) aura la possibilité de faire valoir la nécessité de fonds supplémentaires pour le portefeuille en fournissant des renseignements à la haute direction sur les répercussions des perturbations des services sur les activités du MDN et des FAC. Parallèlement, le SMA(IE) devra faire une meilleure utilisation des ressources dont il dispose en se concentrant sur les priorités, en obtenant un meilleur rapport qualité-prix et en simplifiant le portefeuille pour le réduire à une taille plus gérable.

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Le SMA(IE) doit s'assurer de fournir au Ministère les exigences et les risques relatifs au portefeuille des travaux municipaux à l'appui des décisions concernant l'attribution des ressources.

**BPR :** SMA(IE)

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex)

4. Le SMA(IE) devrait optimiser davantage les ressources à sa disposition en faisant des investissements prioritaires dans les travaux municipaux, tout en continuant de chercher des options pour rationaliser le portefeuille et réaliser des gains d'efficacité.

**BPR :** SMA(IE)

## 2.4 Planification des exigences

La planification des investissements de capitaux dans les travaux municipaux ne correspond pas aux exigences en matière de cycle de vie ou de demandes de services des biens immobiliers pris en charge.

### 2.4.1 Plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers

Afin de répondre correctement aux exigences des travaux municipaux en matière d'approvisionnement, les nouveaux projets de construction doivent nécessairement tenir compte de la capacité existante et du volume incrémentiel des travaux municipaux. Bien que les besoins en matière d'infrastructure soient pris en compte dans l'analyse du projet et le processus d'approbation, les exigences des travaux municipaux n'ont pas toujours été prises en considération. Parmi les résultats non souhaités de planification inappropriée, nous pouvons citer les exemples suivants :

- Un nouveau bâtiment a été implanté dans un secteur sans service, impliquant la nécessité d'étendre les lignes de service public pour le prendre en charge.
- La capacité des réseaux de collecte des eaux pluviales s'est avérée insuffisante pour gérer un nouvel aménagement dans un autre secteur, entraînant une inondation.
- La capacité de commutation électrique a été dépassée par le biais du développement incrémentiel au fil du temps, entraînant l'utilisation d'un commutateur secondaire et la perte des fonctions de secours.

Le SMA(IE) a élaboré une exigence relative aux bases en vue de préparer des plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers. L'un des objectifs de ces plans consiste à déterminer les exigences en matière de biens immobiliers à long terme afin de soutenir les opérations et les missions commandées et de définir la vision future de la base. Cette planification vise à garantir que les projets de construction s'inscrivent dans la stratégie globale de la base et que les travaux municipaux seront également planifiés en fonction, afin de soutenir le niveau prévu de développement.

Localement, les plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers ont été élaborés; toutefois, le personnel des sites visités a indiqué que les plans n'étaient pas utilisés ni régulièrement mis à jour. Les plans comprennent des renseignements sur l'état de tous les biens immobiliers de la base/l'escadre, notamment une vue d'ensemble des travaux municipaux. Ils ne tiennent pas compte de la consommation ni de la capacité des travaux municipaux en relation au développement prévu. Les plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers n'ont pas toujours été intégrés dans les processus d'approbation de projet et ne prennent pas suffisamment en compte le soutien des travaux municipaux dans le développement de biens immobiliers.

#### **2.4.2 Plans de gestion des biens**

Afin de garantir la disponibilité permanente des travaux municipaux, la gestion du cycle de vie des biens doit être mise en œuvre pour planifier l'entretien préventif et de mise en service, la recapitalisation et le remplacement de fin de vie. L'entretien préventif fait référence aux travaux qui sont planifiés de manière régulière et cyclique afin d'assurer le fonctionnement sécuritaire, ininterrompu et efficace des systèmes, composants et biens. Dans le cas des bases visitées, les programmes d'entretien préventif des biens immobiliers du MDN et des FAC comprenant les travaux municipaux, étaient incohérents. Bien que les programmes d'entretien préventif aient été supprimés par le passé en raison de contraintes financières, l'accent a récemment été mis sur la réinstauration de ces activités. Toutefois, les programmes élaborés sur divers sites n'ont pas tous eu la même ampleur. Le SMA(IE) a mis au point une orientation nationale sur l'entretien préventif, mais cette dernière a fait l'objet d'une sensibilisation ou d'une adoption limitée à l'échelle de la base.

La politique du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers exige que les ministères garantissent l'existence d'« une gestion financièrement responsable qui assure un avantage économique optimal à long terme pour l'État et offre le meilleur rapport qualité-prix pour les Canadiens et Canadiennes ». En entreprenant des niveaux raisonnables d'entretien préventif, il est possible d'éviter ou de reporter des dépenses coûteuses liées à des réparations correctives ou des interruptions opérationnelles. La planification appropriée de la gestion du cycle de vie des

biens garantit que les activités d'entretien soient effectuées d'une façon préventive ou proactive et que des délais adéquats soient accordés pour la prestation des services de remplacement..

### **2.4.3 Conclusion**

Les exigences de service de nouvelles constructions n'ont pas toujours été en harmonie avec la prestation des services municipaux. La mise en œuvre efficace du processus directeur d'aménagement des biens immobiliers doit garantir que la planification des travaux municipaux corresponde aux décisions en matière de développement de la base. En outre, la gestion du cycle de vie des biens des travaux municipaux peut être planifiée de manière plus explicite pour garantir que l'entretien préventif, la recapitalisation à la mi-vie et le remplacement en fin de vie soient coordonnés afin de fournir un service ininterrompu.

#### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

5. Le SMA(IE) doit améliorer le processus de planification du portefeuille pour s'assurer que l'on tient compte des exigences associées aux travaux municipaux, lesquelles consistent à appuyer les biens immobiliers opérationnels par l'entremise de plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers.

**BPR : SMA(IE)**

#### **Recommandation du SMA(Svcs Ex)**

6. Le SMA(IE) doit améliorer le processus de planification du portefeuille pour s'assurer que les exigences concernant le cycle de vie des travaux municipaux sont établies et traitées au moyen de plans de gestion des biens.

**BPR : SMA(IE)**

### 3.0 Conclusion générale

La gestion des biens immobiliers au sein du MDN et des FAC, notamment des travaux municipaux, a fait l'objet d'une étude exhaustive, aboutissant à la détermination cohérente de secteurs clés qui nécessitent une attention particulière. La nécessité d'améliorer la gouvernance et la gestion stratégique, la gestion de l'information, les investissements dans le portefeuille et la planification à long terme est bien comprise.

Le Ministère ne dispose pas des processus nécessaires en place pour bien comprendre la nature de son portefeuille ni des moyens pour mettre en œuvre son objectif stratégique. Étant donné la taille, l'état et l'adéquation du portefeuille, les exigences ne sont pas respectées au niveau actuel de financement à l'appui du modèle de processus opérationnel actuel.

Le SMA(IE) reconnaît la nécessité de réels changements pour traiter ces sujets de préoccupation et a mis en œuvre plusieurs initiatives importantes. Le SMA(IE) prévoit de centraliser la gestion des biens immobiliers, de moderniser les systèmes d'information et les processus opérationnels, d'investir de manière ciblée dans les secteurs prioritaires et d'innover dans la prestation de services. Cela offre des moyens prometteurs pour traiter le développement durable à long terme du portefeuille.

Avec ces changements en toile de fond, bon nombre de pratiques en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle nécessaires pour soutenir la gestion du cycle de vie des services municipaux sont à l'étude. L'établissement de la gouvernance et de la gestion stratégique tirerait profit du respect d'un cadre complet de gestion des biens immobiliers afin que les services soient planifiés de manière plus efficace et que leur prestation reste abordable pour le Ministère.

Pour améliorer les chances de réussite des efforts mis en œuvre, le SMA(IE) doit s'assurer que ses objectifs sont clairement définis, que les processus sont établis pour soutenir les actions nécessaires et que la performance est surveillée afin de garantir une progression permettant d'aboutir aux résultats escomptés.



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

Le SMA(Svcs Ex) emploie les critères de recommandation fondés sur l'importance qui suivent :

**Très élevée** – Il n'y a aucun contrôle en place. D'importants problèmes nuisent considérablement aux activités.

**Élevée** – Les contrôles ne conviennent pas. Il y a d'importants problèmes pouvant nuire à la réalisation des objectifs du programme ou des opérations.

**Moyenne** – Il y a des contrôles en place, mais ils ne sont pas suffisamment respectés. Des problèmes peuvent nuire à l'efficacité et à l'efficacé des opérations.

**Faible** – Il y a des contrôles en place, mais le niveau de conformité est variable.

**Très faible** – Il y a des contrôles en place, avec aucun niveau d'écart.

### Gouvernance et orientation stratégique

#### Recommandation du SMA(Svcs Ex) (Importance élevée)

1. Alors que le SMA(IE) opère sa transition pour devenir l'unique gardien des biens immobiliers, y compris des travaux municipaux, il devrait mettre à jour et mettre en œuvre le Cadre de gestion des biens immobiliers de la Défense, qui comprend une exigence à l'égard d'un cadre de mesure du rendement, pour permettre le développement et l'exécution de cette fonction de façon exhaustive et efficace.

### Mesures de la direction

Convenu. Tel que mentionné dans le présent rapport, le groupe du SMA(IE) et l'approche adoptée pour la gestion des biens immobiliers de la Défense font l'objet de transformations importantes. Il convient de noter que le Cadre de gestion des biens immobiliers de la Défense a été élaboré et est entré en vigueur en décembre 2013. À ce moment, le cadre était considéré comme un document évolutif, devant faire l'objet de précisions et d'améliorations continues au fur et à mesure que les efforts de renouvellement de la Défense, qui comprennent la centralisation de la gestion des biens immobiliers, progressent.

La capacité opérationnelle finale pour la centralisation de la gestion des biens immobiliers sera disponible en avril 2016. Ainsi, des modifications aux éléments faisant partie intégrante du Cadre de gestion des biens immobiliers de la Défense sont actuellement apportées. Ces activités, telles que l'examen des instruments de politiques, la restructuration des organismes de gouvernance d'infrastructure et d'environnement et leur effectif, ainsi que les approches de planification holistique du portefeuille continueront à être améliorées tout au long de l'année inaugurale

durant laquelle le SMA(IE) sera le seul gardien, afin que l'on puisse mieux traiter le défi que constitue le fait d'avoir un portefeuille vaste et diversifié relevant, pour sa gestion, d'un seul gardien.

**BPR : SMA(IE)**

**Date cible :** Avril 2017

Le SMA(IE) mettra à jour son cadre de mesure du rendement pour mieux mesurer et surveiller les résultats de ces efforts en matière de gouvernance et de politiques d'infrastructure et d'environnement. Le SMA(IE) collabore avec des membres de l'équipe de la Défense pour faire en sorte que des initiatives telles que le projet MAIE soient couronnées de succès, ce qui permettra d'offrir de l'information pertinente et en temps opportun sur le portefeuille des biens immobiliers de la Défense afin que les bonnes décisions soient prises au bon moment.

**BPR : SMA(IE)**

**Date cible :** Juin 2017

## **Gestion de l'information**

### **Recommandation du SMA(Svcs Ex) (Importance élevée)**

2. Le SMA(IE) devrait continuer de poursuivre la mise au point d'un système pour consigner et analyser l'information qui soutiendra la prise de décisions pour la gestion du cycle de vie des biens immobiliers, y compris les travaux municipaux. Il devrait élaborer et mettre en œuvre des processus de gestion de l'information pour veiller à ce que des renseignements pertinents et exacts sur l'inventaire, l'état et le rendement des travaux municipaux soient recueillis et maintenus.

### **Mesures de la direction**

Convenu. Dans le cadre du projet continu MAIE, un système permettant d'enregistrer et d'analyser l'information à l'appui de la prise de décisions concernant la gestion des biens immobiliers, y compris les travaux municipaux, pendant leur cycle de vie, sera mis en place. Cela comprendra la mise en place d'un entrepôt des données spatiales sur les biens immobiliers, lequel entrepôt complétera le SIGRD. Cela comprendra également l'adoption d'une approche normalisée pour saisir et gérer de manière centralisée l'information géospatiale. Des données hautement granulaires sur les travaux municipaux seront saisies à l'échelon du segment – un élément clé pour la gestion des travaux municipaux « linéaires ». La localisation et les attributs des segments, incluant les descriptions, les dimensions et l'état, seront saisis dans l'entrepôt des données spatiales sur les biens immobiliers ou dans le SIGRD. Cette tâche sera accomplie en normalisant et en nettoyant les dessins actuels, en enregistrant les propriétés connues ainsi que l'état des actifs actuels, et en saisissant de nouvelles données sur une base continue pour les projets des travaux futurs. Les produits à livrer du projet MAIE comprendront également l'élaboration de processus permettant de gérer l'information sur le portefeuille (y compris les travaux municipaux). Les processus viseront à faire en sorte que de l'information raisonnable, pertinente et exacte sur les inventaires, l'état et le rendement soit recueillie et conservée. Ces données seront utilisées pour étayer la prise de décisions en reflétant l'état des services publics

municipaux et appuieront les stratégies d'investissement du portefeuille à l'échelle du programme d'infrastructure et d'environnement.

Une formation à la saisie de cette information, de même que les outils spécialisés à l'appui nécessaires, seront mis en place d'ici mars 2017 et exécutés sur une base continue par l'équipe de soutien en service du SMA(IE).

**BPR :** SMA(IE)

**Date cible :** Mars 2017

L'information sur l'état des actifs, y compris les travaux municipaux, sera recueillie en vertu d'un calendrier continu, des progrès importants devant être enregistrés d'ici mars 2020.

**BPR :** SMA(IE)

**Date cible :** Mars 2020

### **Entretien, réparations et recapitalisation**

#### **Recommandation du SMA(Svcs Ex) (Importance élevée)**

3. Le SMA(IE) doit s'assurer de fournir au Ministère les exigences et les risques relatifs au portefeuille des travaux municipaux à l'appui des décisions concernant l'attribution des ressources.

#### **Mesures de la direction**

Convenu. Le SMA(IE) a continué à travailler aux initiatives de renouvellement de la Défense concernant la centralisation, afin d'optimiser les ressources du Ministère.

Une évaluation de l'état des installations est en cours et vise à combler les lacunes dans les connaissances que présente le SMA(IE) concernant l'état de l'ensemble du portefeuille. Cette étude a fait l'objet d'un marché qui devrait durer deux ans, avec une date d'achèvement prévue en décembre 2017. Bien que l'évaluation soit actuellement axée sur les structures qui se situent au-dessus du sol, elle sera nécessairement suivie d'une évaluation des travaux linéaires et souterrains. Des bases et des escadres individuelles planifient et exécutent à l'heure actuelle des projets concernant des travaux municipaux dans leur propre domaine de responsabilité. Cependant, ce n'est qu'après qu'une connaissance exhaustive de l'ensemble du portefeuille après transformation sera acquise, et uniquement après que les données seront recueillies et analysées, qu'il sera possible d'établir un ordre de priorité parmi les catégories d'actifs que représentent les travaux municipaux en vue de l'attribution de ressources dans l'ensemble du portefeuille d'après les données définitives. Cette information, par l'entremise du projet MAIE et de pair avec les plans de gestion de la catégorie d'actifs actuellement élaborés, permettra au SMA(IE) de mieux planifier l'entretien et la recapitalisation des travaux municipaux et d'élaborer des plans à long terme pour gérer cette catégorie d'infrastructure.

**BPR :** SMA(IE)

**Date cible :** Mars 2017

### Recommandation du SMA(Svcs Ex) (Importance élevée)

4. Le SMA(IE) devrait optimiser davantage les ressources à sa disposition en faisant des investissements prioritaires dans les travaux municipaux, tout en continuant de chercher des options pour rationaliser le portefeuille et réaliser des gains d'efficacité.

Convenu. Le SMA(IE) a continué à travailler aux initiatives de renouvellement de la Défense concernant la rationalisation du portefeuille, afin d'optimiser les ressources du Ministère.

Les initiatives d'efficacité et de rationalisation dans l'ensemble du portefeuille ne seront possibles qu'une fois que les données pour l'ensemble du portefeuille seront disponibles. Tant que les données ne sont pas disponibles, des initiatives individuelles, y compris le Programme d'aide aux immobilisations, la passation de marchés concernant le rendement énergétique et des initiatives de partenariat public-privé continueront à être proposées, étudiées, validées et mises en œuvre au cas par cas.

On continue à recourir au Programme d'aide aux immobilisations pour faciliter le transfert d'infrastructure, tel que les travaux municipaux, aux collectivités voisines, et ce pour aider à la rationalisation plus poussée du portefeuille.

Dans le contexte de la passation de marchés concernant le rendement énergétique, le SMA(IE) examinera les économies possibles liées à l'intégration des rénovations dans l'infrastructure souterraine lorsqu'on envisage le remplacement d'une centrale de chauffage. Le SMA(IE) envisage un certain nombre de projets potentiels pour 2016-2017.

Le SMA(IE) effectue actuellement une analyse de rentabilisation concernant le partenariat public-privé pour la remise à niveau des travaux municipaux à différents endroits. Il analysera les avantages techniques et financiers associés à la combinaison de la remise à niveau des travaux municipaux et du chauffage de la base. L'analyse de rentabilisation sera prête d'ici l'automne 2016.

Une fois que les données seront disponibles, le portefeuille sera considéré dans son ensemble et un cadre sera établi pour la mise en œuvre des initiatives concernant l'ensemble du portefeuille dès que la collecte des données sera en cours.

**BPR :** SMA(IE)

**Date cible :** Mars 2018

## Planification des exigences

### Recommandation du SMA(Svcs Ex) (Importance élevée)

5. Le SMA(IE) doit améliorer le processus de planification du portefeuille pour s'assurer que l'on tient compte des exigences associées aux travaux municipaux, lesquelles consistent à appuyer les biens immobiliers opérationnels par l'entremise de plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers.

### Mesures de la direction

Convenu. Le SMA(IE) continue à faire en sorte que cette recommandation soit suivie d'effet, comme suit :

Une nouvelle norme de plan directeur d'aménagement des biens immobiliers est actuellement en cours d'élaboration et entrera en vigueur en 2016. En vertu de cette nouvelle norme, on considérera les travaux municipaux dont chaque établissement du MDN aura à évaluer l'état, et on relèvera les enjeux susceptibles d'avoir une incidence sur les capacités actuelles et futures grâce auxquelles l'établissement peut mener à bien sa mission. L'élaboration de plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers pour chaque établissement du MDN appuiera la planification de l'utilisation à long terme des terres, y compris les travaux municipaux, et aidera à établir l'ordre de priorité des exigences associées aux travaux municipaux en matière de recapitalisation et de développement. Une fois que la norme sera émise, on instituera une mise à jour continue des plans directeurs d'aménagement des biens immobiliers de l'ensemble du portefeuille, et chaque plan sera mis à jour selon un cycle quinquennal consécutif au sein du portefeuille.

**BPR :** SMA(IE)

**Date cible :** Décembre 2016

### Recommandation du SMA(Svcs Ex) (Importance élevée)

6. Le SMA(IE) doit améliorer le processus de planification du portefeuille pour s'assurer que les exigences concernant le cycle de vie des travaux municipaux sont établies et traitées au moyen de plans de gestion des biens.

Convenu. Le SMA(IE) continue à faire en sorte que cette recommandation soit suivie d'effet, comme suit :

Un plan de gestion des actifs stratégiques, qui devrait être parachevé au quatrième trimestre de l'AF 2016-2017, permettra d'examiner le regroupement des actifs au chapitre du rendement physique, fonctionnel, opérationnel et financier dans le contexte des exigences des politiques et des programmes. Les plans de gestion des biens s'appliquant à des catégories particulières d'actifs permettront d'intégrer les travaux municipaux et s'appuieront sur des concepts tels que les principes de gestion du cycle de vie, la criticité, la cartographie (spatiale) et les améliorations apportées aux données de sorte que des investissements prioritaires puissent être planifiés à une échéance de plusieurs années au sein du régime d'investissement approuvé du SMA(IE) et de l'ensemble du Ministère. Les plans de gestion des biens régiront les décisions en matière de

gestion du cycle de vie propre à chaque site en établissant des cibles de rendement (niveaux de service) et en produisant des rapports sur celles-ci.

**BPR** : SMA(IE)

**Date cible** : Mars 2017

## Annexe B – Critères d'audit

### Évaluation des critères

Les critères d'audit ont été évalués en fonction des niveaux suivants :

#### Niveau d'évaluation et description

Niveau 1 : satisfaisant

Niveau 2 : nécessite des améliorations mineures

Niveau 3 : nécessite des améliorations modérées

Niveau 4 : nécessite des améliorations importantes

Niveau 5 : insatisfaisant

#### Objectif

1. Évaluer la gouvernance, la gestion des risques et les pratiques de contrôle en place à l'appui de la gestion des services municipaux durant toute la durée de vie des travaux.

#### Critères

- La gouvernance et la gestion stratégique sont en place pour assurer la responsabilisation et les résultats au niveau de la prestation des services municipaux.

**Évaluation de niveau 4** – Des améliorations importantes sont requises dans ce domaine pour faire en sorte que de nouvelles structures et de nouveaux processus mis en œuvre par l'entremise du renouvellement de la gestion des biens immobiliers de la Défense nationale et du projet MAIE soient élaborés de manière délibérée et coordonnée.

- Les services municipaux sont gérés efficacement en vue d'offrir les services à la clientèle.

**Évaluation de niveau 4** – Des améliorations importantes sont requises dans ce domaine pour faire en sorte que l'on comprenne bien tant le niveau de demande de services que les investissements dans les actifs tout au long de leur cycle de vie qui sont nécessaires si l'on veut optimiser l'attribution des ressources disponibles.

#### Sources des critères

1. SMA(IE). Stratégie immobilière de la Défense (2013)
2. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Cadre de responsabilisation de gestion (2014)