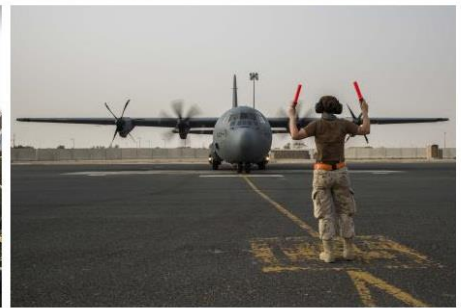




SOUS-MINISTRE ADJOINT (SERVICES D'EXAMEN)

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

Audit des biens non publics Activités d'intérêt particulier – Partie 1 : Durabilité financière



Décembre 2020

1259-5-007 (SMA[Svcs Ex])

Mise en garde

Les biens non publics (BNP) sont créés en vertu de la *Loi sur la défense nationale*. Ils doivent être utilisés au profit des membres des Forces armées canadiennes (FAC), anciens et actuels, et de leurs personnes à charge, ou à toute autre fin désignée par le chef d'état-major de la défense (CEMD). Les BNP de chaque unité sont dévolus au commandant de cette dernière.

Les BNP constituent un type particulier de biens de l'État, dont la gouvernance est confiée au CEMD. Conformément au paragraphe 41(1) de la *Loi sur la défense nationale*, le CEMD exerce ses pouvoirs à l'égard de ces biens, sous réserve de toute directive que pourrait lui donner le ministre de la Défense nationale.

Le paragraphe 41(3) de la *Loi sur la défense nationale* stipule que la *Loi sur la gestion des finances publiques* ne s'applique pas aux BNP. Les revenus issus des activités liées aux BNP constituent un bien non public, aux termes de l'article 2 de la *Loi sur la défense nationale*.

Table des matières

Sigles et abréviations	ii
Avant-propos	iii
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectif	2
1.3 Portée	2
1.4 Méthodologie	2
1.5 Critères d'audit	3
1.6 Énoncé de conformité.....	3
2.0 Constatations et recommandations	4
2.1 Planification et gestion des risques.....	4
2.2 Politiques, procédures et lignes directrices.....	5
2.3 Obligations de rendre compte, rôles et responsabilités	6
2.4 Surveillance et production de rapports	6
3.0 Conclusion générale	8
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Critères d'audit	B-1

Sigles et abréviations

AF	Année financière
AIP	Activité d'intérêt particulier
B/Ere/U	Base/escadre/unité
BNP	Biens non publics
BPR	Bureau de première responsabilité
CSF	Chef des services financiers
EBC	Évaluation des besoins de la communauté
FAC	Forces armées canadiennes
PSP	Programmes de soutien du personnel
SBMFC	Services de bien-être et moral des Forces canadiennes
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)
SST	Santé et sécurité au travail
VP sup PSP	Vice-président supérieur des Programmes de soutien du personnel

Avant-propos

Le présent audit faisait partie du plan d'audit axé sur les risques des biens non publics (BNP) relatif aux années financières (AF) de 2017-2018 à 2019-2020. L'objectif du présent audit était d'assurer la pertinence et l'efficacité du cadre de gouvernance existant qui soutient les activités d'intérêt particulier (AIP), et d'évaluer la conformité aux règlements et aux politiques en matière d'environnement, de santé et de sécurité. Deux parties distinctes de l'audit portent sur deux champs d'enquête séparés.

Nota : Pour obtenir de plus amples renseignements sur la réponse de la direction aux recommandations du SMA(Svcs Ex), consulter l'[annexe A – Plan d'action de la direction](#).

1.0 Introduction

1.1 Contexte

Les AIP constituent une partie importante de la culture militaire. Elles offrent aux militaires, à leur famille et à la communauté de la Défense au sens large l'occasion de socialiser et de participer à des activités de loisirs individuelles ou de groupe au sein de leurs collectivités locales. Sur le plan individuel, les AIP contribuent au bien-être physique, social et familial tandis que sur le plan de la collectivité, elles aident à favoriser l'esprit de corps et à rehausser le moral de l'unité, le tout dans le but de contribuer à l'état de préparation opérationnelle des FAC.

Les AIP des bases/escadres/unités (B/Ere/U) peuvent comprendre ce qui suit :

- clubs de golf
- clubs de curling
- marinas et voile
- clubs d'équitation
- clubs de pêche et de chasse
- terrains de camping et chalets
- services de restauration

Les AIP se concentrent sur le service aux militaires, à leur famille et à la communauté de la Défense; les capacités excédentaires sont accessibles au grand public. Elles fonctionnent comme des entreprises sociales, dans le but d'être financièrement rentables et durables tout en réinvestissant les profits dans la communauté de la Défense. Au cours de l'AF 2018-2019, il y avait 39 AIP au Canada, administrées par les Programmes de soutien du personnel (PSP), ainsi que quatre entités gérées comme des entreprises externes. Au cours de l'AF 2017-2018, les AIP avaient une valeur de l'actif combinée de 17,4 millions de dollars et ont engrangé des revenus de 14,7 millions de dollars. Au cours de la même période financière, les AIP au Canada ont donné un revenu net de 188 989 \$¹.

Dans les cas où une AIP n'est pas financièrement durable, l'activité peut être interrompue ou gérée comme une entreprise appartenant à des tiers. Toutes les AIP sont administrées par le fonds des B/Ere/U en tant qu'activités de bien-être et de maintien du moral des BNP et relèvent du gestionnaire supérieur des PSP de la B/Ere/U.

Les politiques existantes permettent de financer par des fonds publics certaines parties des opérations des AIP en partant du principe que le personnel des FAC et leur famille doivent, dans une mesure raisonnable, pouvoir disposer de biens et de services semblables à ceux qui sont offerts au sein de la société canadienne de nos jours. Les ressources locales publiques et non

¹ Exclut les entreprises externes et les nouvelles AIP qui ont été créées pendant la période d'examen de l'audit financier des AF 2015-2016 et 2017-2018.

publiques fournies peuvent varier dans le temps et d'un endroit à l'autre en fonction des ressources disponibles et de l'évaluation par le commandant des besoins en matière d'AIP par rapport aux autres priorités. La décision de fournir des ressources supplémentaires est laissée à la discrétion du commandant. Les commandants sont en définitive responsables des AIP dans leur B/Ere/U.

1.2 Objectif

Les objectifs de l'audit sont les suivants :

- évaluer la pertinence et l'efficacité du cadre de gouvernance existant des AIP pour assurer que celles-ci demeurent financièrement durables (partie 1);
- fournir l'assurance que le cadre de contrôle de gestion existant permet de garantir la conformité aux lois, aux règlements et aux politiques applicables en matière de santé et de sécurité, notamment le *Code canadien du travail*, Partie II et le Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail (partie 2).

1.3 Portée

La première partie de l'audit comprenait un examen des plans financiers à long et à court terme ainsi que des résultats pour les AF 2015-2016 à 2017-2018.

La deuxième partie de l'audit couvrait le cadre de gouvernance, les comités de santé et sécurité au travail (SST) et les représentants en matière de santé et de sécurité, la formation et la sensibilisation ainsi que la déclaration des incidents. L'audit a également porté sur les activités de contrôle à l'appui des principales exigences légales en matière de SST pour la période allant d'avril 2016 à mars 2018, tant au niveau organisationnel qu'au niveau local.

1.4 Méthodologie

La méthodologie suivante a été utilisée pour réaliser l'audit :

- examen des politiques, des directives, des documents d'orientation, des rapports sur les situations dangereuses et des procès-verbaux de réunions (réunions ayant trait au fonds des B/Ere/U et réunions de SST);
- visites sur place :
 - Kingston : Club de golf et de curling de la Garrison
 - Borden : Club de golf Circléd Pine, club de curling et club de chasse et pêche de la Base Borden
 - Edmonton : Club de golf et de curling Edmonton Garrison Memorial et club d'équitation d'Edmonton
 - Halifax : Club de golf d'Hartlen Point, club nautique de Shearwater, club de curling de la BFC Halifax et chalets et terrains de camping de Falls Lake
 - Greenwood : Club de golf de Greenwood et chalets et terrains de camping du lac Pleasant;

- visite des installations des AIP de chaque lieu visité;
- examen des états financiers des AIP de l'AF 2015-2016 à l'AF 2017-2018;
- entrevues.

1.5 Critères d'audit

Les critères d'audit sont énoncés à l'[annexe B](#).

1.6 Énoncé de conformité

Les constatations et conclusions 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 l'audit interne* de l'Institute of Internal Auditors. Par conséquent, l'audit est conforme aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* du Institute of Internal Auditors, 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 examinée.

2.0 Constatations et recommandations

2.1 Planification et gestion des risques

Les activités de planification et de gestion des risques se déroulent de manière formelle et informelle, tant au niveau local qu'au niveau des chefs de division des Services de bien-être et moral des Forces canadiennes (SBMFC). Au niveau local, les plans d'activités des AIP sont préparés par les gestionnaires des AIP et approuvés par les gestionnaires supérieurs des PSP, avec l'approbation des commandants des B/Ere/U. Les SBMFC ont élaboré un gabarit de plan d'entité d'AIP pour aider les gestionnaires locaux à dresser des plans d'activités. En outre, le plan d'activités comprend des prévisions budgétaires et financières pour accompagner les activités de gestion des risques et de planification. Les budgets proposés sont examinés par le personnel comptable local, les gestionnaires régionaux de la comptabilité et les gestionnaires supérieurs des PSP pour s'assurer que les objectifs de programmation, de financement et de prestation de services sont pris en compte.

Malgré ces pratiques, on peut améliorer les activités de planification et de gestion des risques en recueillant les commentaires des collectivités en ce qui concerne les AIP. Le sondage sur l'évaluation des besoins de la communauté (EBC) est un outil d'étude de marché utilisé pour orienter, éclairer et justifier les décisions de programmation et de financement des activités des BNP dans les B/Ere/U. Les politiques et les directives relatives aux AIP encouragent l'utilisation de l'EBC comme outil principal pour orienter les décisions relatives aux AIP; toutefois, les EBC ne sont pas utilisées à ce titre pour le moment. Il est possible de tirer parti du processus d'EBC pour mieux éclairer les décisions relatives à la création et à la continuité des AIP.

L'EBC devrait comprendre une évaluation du milieu afin de déterminer si l'existence d'une AIP est justifiée. Par exemple, si l'activité est déjà proposée par les entreprises locales, il existe un risque qu'une AIP puisse, par inadvertance, entrer en concurrence avec des entreprises privées locales. Au cours de l'AF 2017-2018, les terrains de golf analysés comptaient, en moyenne, huit concurrents du secteur privé ou plus dans leur région. Même si l'EBC démontre une demande pour une AIP donnée, mais la collectivité d'affaires locale peut offrir le même service, les SBMFC peuvent envisager d'utiliser les services en place pour répondre à un besoin d'AIP précis des collectivités des B/Ere/U.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Il est recommandé que les SBMFC mettent au point et diffusent une partie de l'EBC axée sur les AIP qui puisse être utilisée pour déterminer le besoin actuel et/ou futur d'une AIP. Si l'on estime qu'il n'est pas possible de modifier l'EBC pour y inclure les AIP, une solution de rechange tout aussi efficace devrait être envisagée.

BPR : VP sup PSP

2.2 Politiques, procédures et lignes directrices

Les SBMFC ont élaboré des politiques, des directives et des manuels des AIP afin de régir le fonctionnement et la mise en œuvre des programmes des AIP dans les B/Ere/U. Le cadre de gouvernance fournit des directives sur le fonctionnement et la réalisation des AIP. Le cadre permet une certaine souplesse pour s'écarter de la politique lorsque cela est jugé nécessaire, avec l'approbation des chefs de division des SBMFC, accompagnée d'une justification appropriée. À titre d'exemple, une politique stipule que le nombre total de membres non militaires d'une AIP ne doit pas dépasser 50 pour cent du nombre total de participants. Plusieurs AIP ont demandé de déroger à cette politique, en invoquant la durabilité financière comme justification. Un autre exemple de déviation de la politique est l'exigence pour une AIP d'avoir un comité d'adhésion, une constitution et des règlements. Certaines AIP n'ont pas de tel comité, ce qui peut les exposer à des risques tels que :

- Les activités de contrôle effectuées par le comité peuvent être omises.
- Les projets, les changements et les décisions de gestion peuvent être adoptés sans que l'on consulte les membres, ce qui peut entraîner des conflits et/ou un mécontentement à l'égard des AIP.

2.2.1 Durabilité financière des AIP

Les politiques exigent que les AIP fonctionnent comme des entreprises pour qu'elles soient financièrement durables. Par contre, les B/Ere/U l'interprètent de différentes façons. Il est nécessaire de s'assurer que les attentes en matière de durabilité financière des AIP sont clairement définies. Par exemple, certaines AIP interprètent la durabilité comme un revenu net positif, alors que d'autres considèrent une perte nette comme acceptable tant qu'elle est gérable au moyen des fonds des B/Ere/U. En outre, le montant acceptable du financement public et non public qu'une AIP peut accepter pour appuyer ses opérations n'est pas clairement défini dans la politique.

De l'AF 2015-2016 à l'AF 2017-2018, 33 pour cent des états des résultats de fin d'année des AIP ont indiqué un revenu net négatif². Ces chiffres montrent qu'il est nécessaire de clarifier les

² Comprend les dépenses d'amortissement.

attentes en matière de durabilité afin de garantir que l'état des fonds des B/Ere/U ne soit pas menacé par les opérations des AIP.

La diversité des interprétations et des niveaux de financement public et non public crée des difficultés pour évaluer de manière cohérente les rendements financiers des AIP.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Il est recommandé que le directeur général des BNP établisse des directives ou précise ce qui est réputé « financièrement durable » pour les AIP. Ces directives devraient reconnaître que les AIP doivent fonctionner dans des conditions géographiques et opérationnelles différentes.

BPR : VP sup PSP

2.3 Obligations de rendre compte, rôles et responsabilités

Les rôles et les responsabilités sont bien définis dans les politiques, ce qui est essentiel dans un milieu décentralisé :

- Au niveau local, les gestionnaires des AIP sont responsables de la planification, de la coordination et de la gestion des activités.
- Les gestionnaires des AIP relèvent des gestionnaires supérieurs ou gestionnaires supérieurs adjoints de PSP, qui gèrent et supervisent les opérations des AIP afin de s'assurer que les objectifs financiers et opérationnels sont atteints.
- La responsabilité en ce qui concerne la durabilité des AIP incombe aux gestionnaires des AIP, aux gestionnaires supérieurs ou gestionnaires supérieurs adjoints des PSP et aux commandants des B/Ere/U.
- En tant que responsables des BNP, les commandants des B/Ere/U sont tenus de rendre compte des résultats financiers et de veiller à ce que les activités de bien-être et de maintien du moral soient menées correctement dans la base.
- Les commandants des B/Ere/U sont également chargés de veiller à ce que les dépenses publiques et non publiques pour les AIP soient conformes aux politiques applicables.
 - Les commandants des B/Ere/U ont la possibilité de fournir un appui financier non public supplémentaire à une AIP afin de garantir que celle-ci demeure durable et offerte dans la base.
- La surveillance nationale est assurée par les SBMFC, le vice-président supérieur des Programmes de soutien du personnel (VP sup PSP) et le directeur des opérations des PSP.

2.4 Surveillance et production de rapports

Conformément à la politique des AIP, le VP sup PSP doit procéder à un examen financier annuel des AIP et formuler des recommandations pour améliorer les opérations. Des activités plus

fréquentes de surveillance et de productions de rapports sur les AIP sont menées au niveau des B/Ere/U par les gestionnaires d'AIP, les gestionnaires supérieurs des PSP et les gestionnaires régionaux et locaux de la comptabilité des BNP. Elles comprennent ce qui suit :

- Production de rapports financiers en temps réel : permet aux gestionnaires et au personnel de suivre les chiffres réels par rapport au budget prévu, afin d'éclairer les décisions visant à augmenter la probabilité de respecter le budget.
- Réunions des fonds des B/Ere/U : assurent la surveillance des AIP ainsi que la communication et la collaboration entre les parties prenantes publiques et non publiques des AIP. Dans les procès-verbaux des réunions des fonds des B/Ere/U, les décisions relatives aux objectifs financiers et opérationnels sont consignées et accessibles. Les comités des B/Ere/U et les commandants des B/Ere/U reçoivent un rapport de rendement lors des réunions des fonds des B/Ere/U, où ils peuvent également commenter les résultats et apporter leur contribution.
- Personnel local de la comptabilité des BNP : surveille les états financiers des entités pour s'assurer de la conformité des rapports et informe les gestionnaires supérieurs des PSP de toute irrégularité qui pourrait se présenter.

En dépit de la surveillance mentionnée précédemment, il arrive que la situation financière des AIP ne soit pas positive, ce qui peut mettre en péril la durabilité du fonds de base. Il existe une possibilité de renforcer davantage les activités de surveillance des chefs de division des SBMFC. Cette mesure permettrait d'accroître la sensibilisation à tout enjeu opérationnel et d'élaborer des stratégies de réponse aux risques en temps opportun avant qu'une entité ne soit mise en probation³.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Il est recommandé que les SBMFC mettent au point un processus formel et complet d'évaluation de la solidité des AIP axée sur le risque afin d'aider, de conseiller et de soutenir les AIP dans leurs activités de planification, d'organisation, de mise en œuvre et de suivi financier. Ce processus devrait comprendre une surveillance et une communication documentées tant au niveau des chefs de division des SBMFC qu'au niveau local.

BPR : VP sup PSP/CSF

³ La politique sur les AIP fait référence à un statut de probation, « lorsqu'une activité ... d'une filiale du fonds de la B/Ere/U a été jugée comme ayant de graves problèmes financiers par le CSF (SBMFC), elle peut être placée en probation par le directeur général des BNP... En déterminant la situation financière de l'AIP, la situation financière générale de la B/Ere/U sera prise en considération, de même que les résultats de l'EBC. Dans certaines circonstances, un examen détaillé des opérations... peut être mandaté par (les SBMFC) pour déterminer la cause ou les mesures correctives requises... Le non-respect des conditions de ces nouvelles directives peut occasionner l'annulation de l'AIP visée ».

3.0 Conclusion générale

Les SBMFC ont élaboré des politiques, des directives et des manuels sur les AIP afin de régir le fonctionnement et la mise en œuvre des activités, des opérations ou des programmes des AIP dans les B/Ere/U. Le cadre de gouvernance fournit des directives sur le fonctionnement et la réalisation des activités des AIP. Cependant, il permet également aux gestionnaires et superviseurs de s'écarter de la politique lorsque cela est jugé nécessaire, avec les approbations appropriées des BNP. En outre, le soutien financier des fonds des B/Ere/U aux AIP varie considérablement.

L'EBC est un outil d'étude de marché existant utilisé pour orienter, éclairer et justifier les décisions de programmation et de financement des BNP dans les B/Ere/U. Les politiques et directives relatives aux AIP encouragent l'utilisation de l'EBC comme outil principal pour orienter les décisions relatives aux AIP. Cependant, les EBC ne sont pas utilisés à ce titre pour le moment.

Annexe A – Plan d'action de la direction

Planification et gestion des risques

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Il est recommandé que les SBMFC mettent au point et diffusent une partie de l'EBC axée sur les AIP qui puisse être utilisée pour déterminer le besoin actuel et/ou futur d'une AIP. Si l'on estime qu'il n'est pas possible de modifier l'EBC pour y inclure les AIP, une solution de rechange tout aussi efficace devrait être envisagée.

Mesure prise par la direction

Les SBMFC continueront à inclure les AIP dans l'EBC des SBMFC, ce qui comprend notamment d'explorer les possibilités d'utiliser différemment certaines parties de l'outil (quant à sa conception et son style). Les EBC permettent de s'assurer que les SBMFC et les commandants des B/Ere/U disposent des données pertinentes pour prendre des décisions éclairées sur les besoins de la communauté des FAC en matière de développement et de refonte des programmes locaux et nationaux et, le cas échéant, en matière d'objectifs et de priorités.

BPR : VP sup PSP

Date cible : Décembre 2021

Durabilité financière des AIP

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Il est recommandé que le directeur général des BNP établisse des directives ou précise ce qui est réputé « financièrement durable » pour les AIP. Ces directives devraient reconnaître que les AIP doivent fonctionner dans des conditions géographiques et opérationnelles différentes.

Mesure prise par la direction

Les SBMFC examineront et modifieront la politique sur les AIP afin d'y intégrer la définition de « financièrement durable ».

BPR : VP sup PSP

Date cible : Mars 2021

Surveillance et production de rapports

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Il est recommandé que les SBMFC mettent au point un processus formel et complet d'évaluation de la solidité des AIP axée sur le risque afin d'aider, de conseiller et de soutenir les AIP dans leurs activités de planification, d'organisation, de mise en œuvre et de suivi financier. Ce processus devrait comprendre une surveillance et une communication documentées tant au niveau des chefs de division des SBMFC qu'au niveau local.

Mesure prise par la direction

Les SBMFC modifieront le processus annuel d'évaluation d'ensemble du fonds de base afin d'aider et de soutenir les commandants des B/Ere/U (normalement par l'entremise de la gestion locale des PSP ou du CSF) dans leur responsabilité de fournir des programmes et services durables de bien-être et de maintien du moral au plus tard à la fin de l'AF 2020-2021.

BPR : VP sup PSP/CSF

Date cible : Mars 2021

Annexe B – Critères d'audit

Un cadre de gouvernance solide est en place pour assurer le fonctionnement efficace des AIP.

1. Les politiques, les procédures et les lignes directrices sont en place et sont complètes, actuelles et communiquées.
2. Les obligations de rendre compte, les rôles et les responsabilités sont clairement définis, officiellement approuvés et communiqués.
3. La planification et la gestion des risques sont entreprises régulièrement et des mesures sont prises pour traiter ou contrôler les risques cernés.
4. Un mécanisme efficace de surveillance et de production de rapports est en place.